

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 prévoit. 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 politiques¹⁴⁹ 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 apparaît 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 politique¹⁵¹. E. Boeninger¹⁵² 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-institutionnels¹⁵⁴. 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 choix¹⁵⁵, 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 Edgardo Boeninger est ingénieur et économiste, militant démocrate-chrétien très influent pendant la période de transition. Doyen de l'Université du Chili jusqu'à l'arrivée 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*, 4^e éd., Santiago, Uqbar editores, 2011, p. 33.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 35.

¹⁵⁵ Carlos Hunneus, *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*, 1^{re} 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 fragile¹⁵⁷. 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 voix.

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*, 1^{re} 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 económico-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 économique¹⁶⁰, 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'équité¹⁶¹.

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 académiques¹⁶⁵. 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 politique¹⁶⁶.

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 pensée 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 précédemment¹⁶⁷.

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 opinions¹⁶⁹. Des chercheurs considèrent que la décentralisation permet, d'une part, la débureaucratisation, susceptible d'entraîner 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 régionales¹⁷⁰. 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 négociation¹⁷¹.

La subvention par élève est aussi une mesure en rupture avec le courant dominant, très contestée au sein des CAI¹⁷². 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 Educativa 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 CIDE¹⁷³ 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'époque¹⁷⁴, 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'accroît 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 aggravation¹⁷⁵.

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. Exclues 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 démocratique¹⁷⁶. 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 volontés¹⁷⁷.

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 passé¹⁷⁸. 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 económico-social¹⁸¹, 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 LOCE¹⁸³ 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 supérieure¹⁸⁴ 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 Escobar¹⁸⁵, 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 dictature¹⁸⁶. 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 antécédent, 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'intégrera par la suite à la structure ministérielle raconte :

« Le ministère de l'éducation post-dictature est resté complètement 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, agrmente 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 entraîné 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 gouvernement¹⁸⁹. 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. Moulián, *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 MECE¹⁹⁴ (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 CAI¹⁹⁵ 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 consensus¹⁹⁶. 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 politiques¹⁹⁷, 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 Développement¹⁹⁸ : « *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 sectorielles²⁰⁰. 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 Siègne 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 *économiste* ; l'importance éducative pour la formation du capital humain du pays acquiert une centralité inédite²⁰², 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 au 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

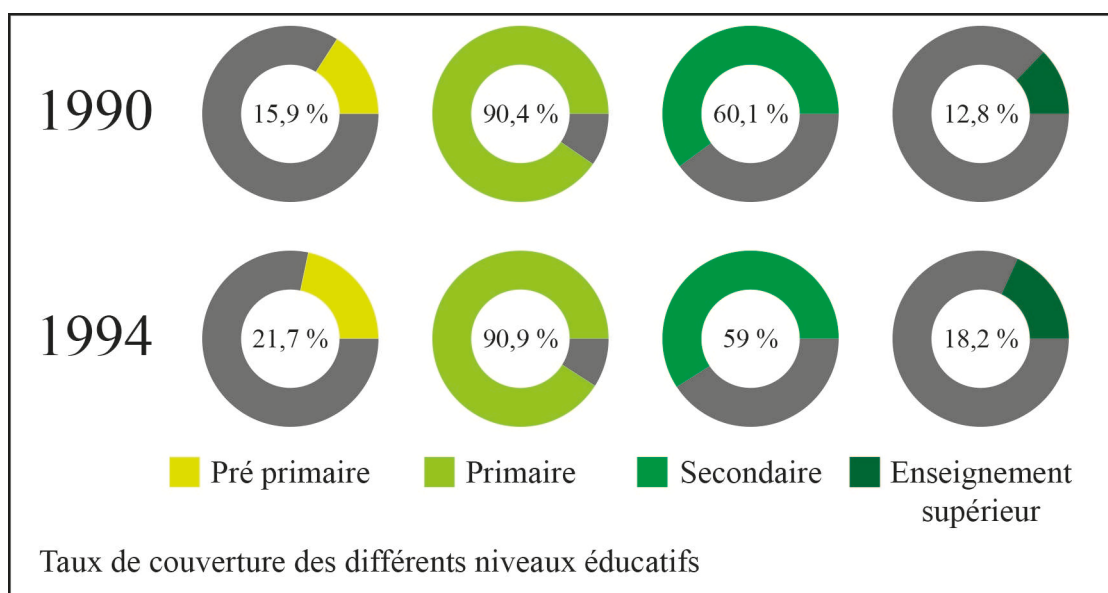
Avant de nous introduire dans le tissage des politiques éducatives de l'époque, nous souhaitons faire le point sur les principaux indicateurs du système éducatif au début et à la fin de ce mandat présidentiel. Nous allons ainsi faire des clichés sur différentes étapes de l'évolution du système d'éducation 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'enseignement²⁰³. 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 données 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 préscolaire et de 12,8 à 18,2% dans le supérieur, signifiant pour eux deux une croissance de presque 6 points de pourcentage.

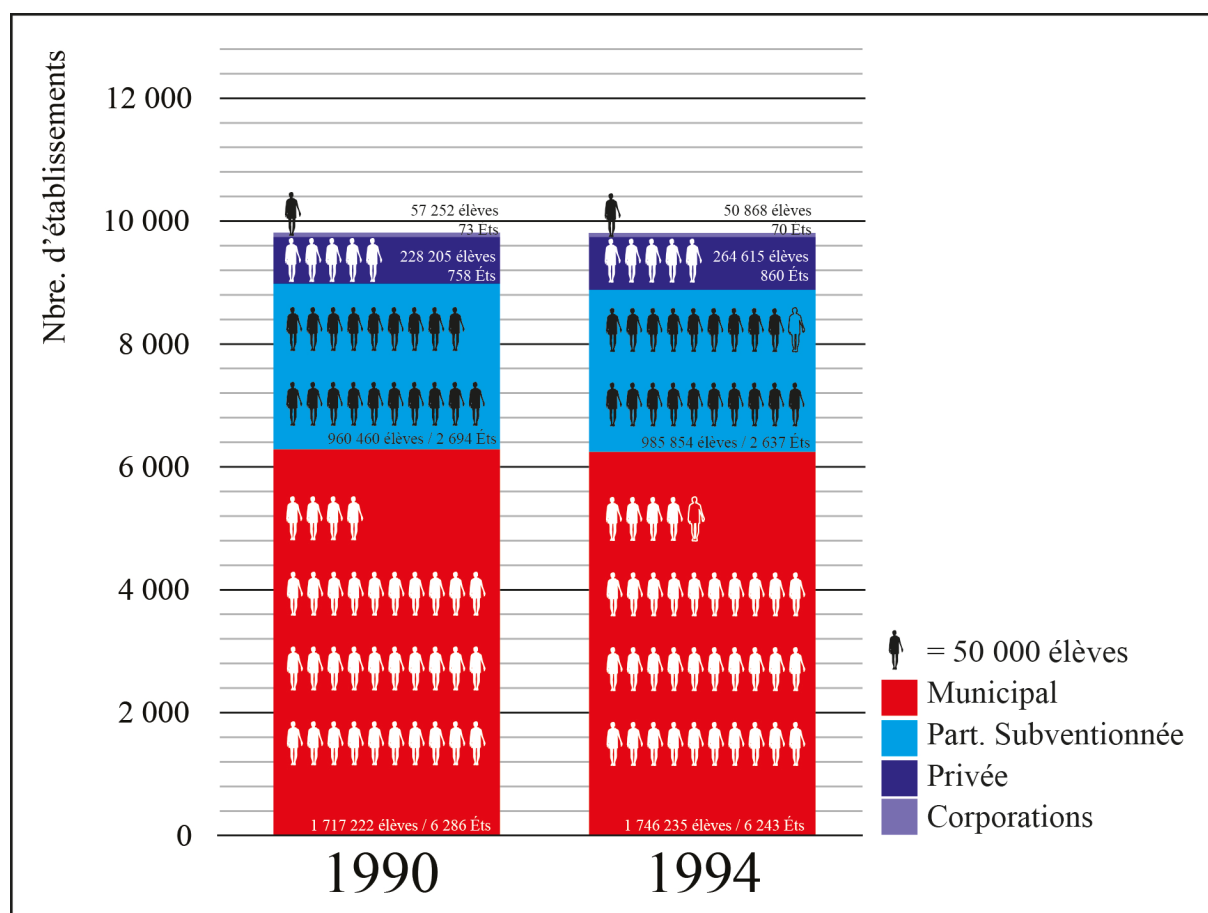


En regardant de plus près les données du pré-primaire, on constate que l'augmentation se fait au niveau de la couverture des deux années qui précèdent le primaire, dont les inscriptions passent de 38 à 46%, alors que pour la crèche (enfants entre 0 et 3 ans), la couverture augmentera seulement de 6 à 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.

immuable²⁰⁵. 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 déléguée²⁰⁶.

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 connaître un mouvement de réduction : 5 institutions vont disparaître et ramener à 76 le nombre d'instituts en 1994. Par contre, 10 nouvelles universités vont naître 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'accroît 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 CRUCH²⁰⁸, 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%.

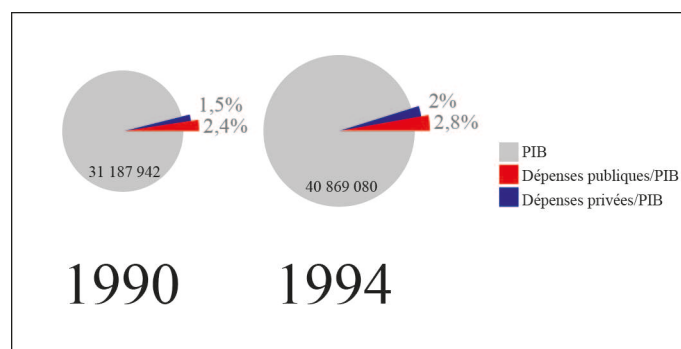
Pour le secondaire, le passage en classe supérieure est plus faible : en 1990, seuls 80,3% des étudiants réussissent, 12,3% redoublent et 7,4% abandonnent. Les améliorations ne seront pas encore très significatives, ainsi à la fin de la période, on enregistre un taux de passage en augmentation de 0,4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

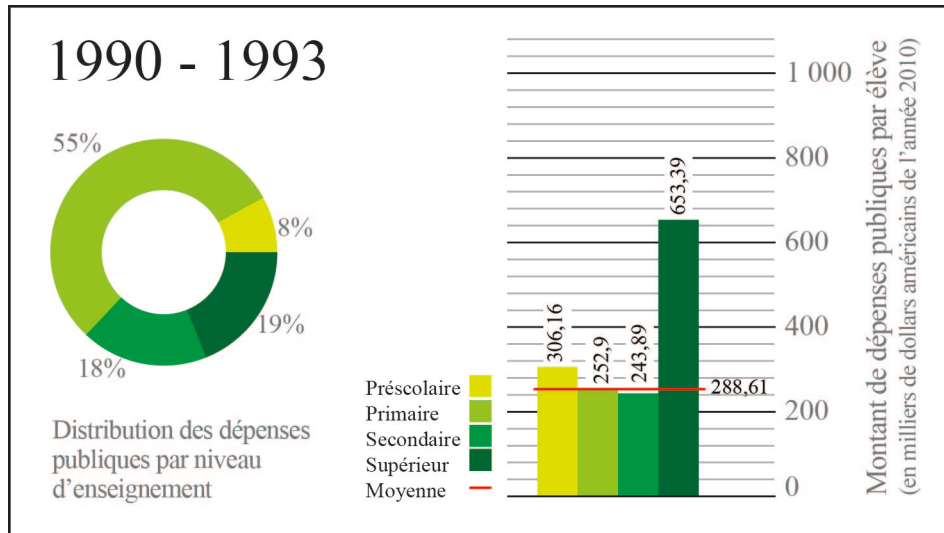


Nous aurions voulu décomposer le plus largement possible ces données, mais nous devons nous contenter de travailler sur les dépenses publiques pour l'éducation qui intègrent les dépenses du ministère de l'Éducation, celles des mairies et les investissements réalisés par le ministère de l'Intérieur. Les 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'époque²⁰⁹. 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 année²¹⁰. 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 JUNJI²¹¹), 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 JUNAEB²¹²), et la politique éducative dans le supérieur, ainsi que le soutien à la recherche (centralisé par CONICYT²¹³).

²¹⁰ Voir Annexe n°3 sur la composition des dépenses publiques pour l'éducation.

²¹¹ Junta nacional de jardines d'enfantes.

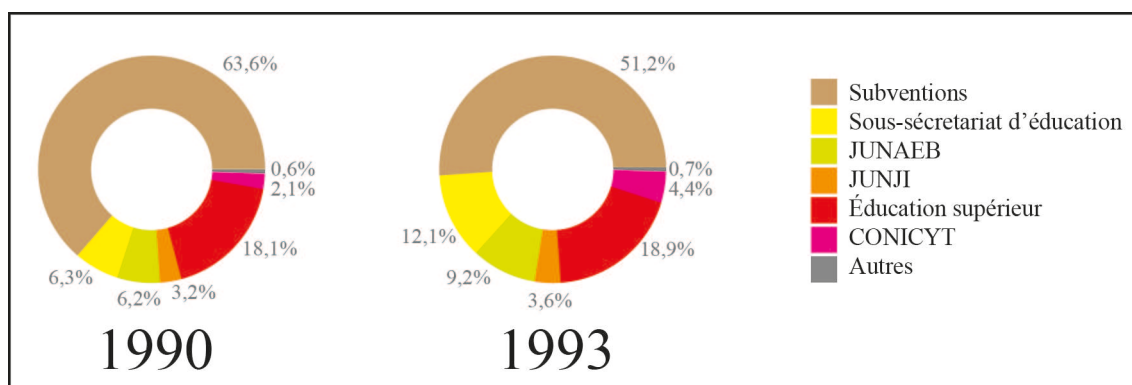
²¹² Junta nacional d'aide scolaire et des bourses.

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 n°5²¹⁵. 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 restants²¹⁶. 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.

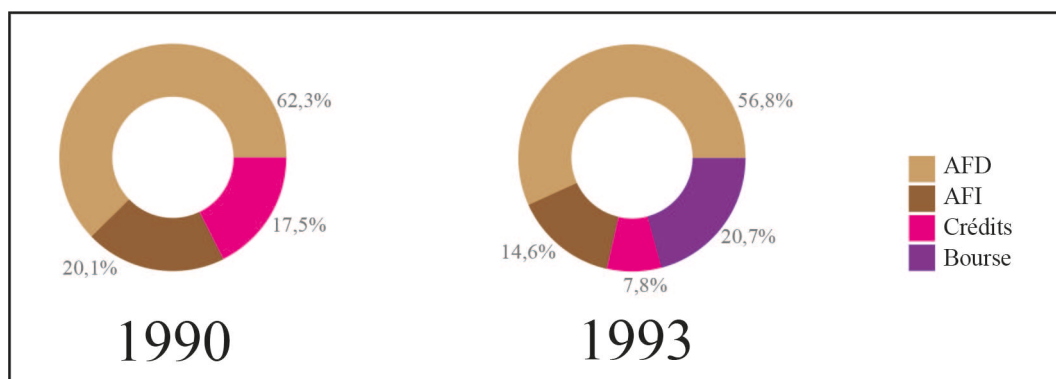
responsabiliser de cette situation [l'assistance aux élèves en conditions de vulnérabilité], ce qui est étroitement lié à la JUNAEB».

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 comptes²¹⁷. 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 période²¹⁸. 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*, 1^{re} 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, n° 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 élémentaire²¹⁹.

²¹⁹ C. Bellei, *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 SIMCE²²⁰. 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 enseignants²²¹.

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 connaît 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 établissements²²².

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.

MECE²²³. 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 communiquer²²⁴. 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 scolaire²²⁵.

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 JUNJI²²⁷ 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*, 2^e 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 places 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 autres²²⁸.

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 Junta nacional de los jardines de niños. 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 Aylwin 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 critiques²²⁹ : 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 scolaire²³⁰.

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*, 2^e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 319-326.

²³⁰ C. Bellei, *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 supérieure²³¹.

Un autre sujet fondamental est la structure du secondaire, le grand dilemme étant de savoir s'il faut différencier 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 marginaux²³³. Ainsi, l'exécutif va habilitier 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 CIDE²³⁴ 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*, 2^e 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 travail²³⁵.

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 juntas 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 CRUCH²³⁷, 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'écologie, 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 traditionnelles²³⁸. 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 dictature²³⁹.

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 1994²⁴¹.

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 LOCE²⁴² 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 CPEIP²⁴³. 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 Mercurio²⁴⁴

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'ENU²⁴⁵, 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 indications²⁴⁶ 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*, 2^e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 220-222.

que formation universitaire et disposer d'organisations syndicales représentatives et démocratiques²⁴⁷. 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 dispositifs²⁴⁸. 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 Foxley²⁴⁹ 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 [le 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 dictature²⁵⁰.

Finalement, un nouveau statut est adopté en juin 1991, avec une loi²⁵¹ 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 entraîne 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 semaine²⁵², 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 1990²⁵³, 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 difficulté²⁵⁴ 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 indécrot". On me le jetait à la figure, lorsque je sortais défendre le texte que j'avais contribué à écrire. "Vous défendez le Statut indécrot",

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 indécemment. 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'époque²⁵⁵, mais à peine entre 25 et 30% des rémunérations reçues par d'autres professions, telles que les avocats et ingénieurs²⁵⁶. 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 enseignants²⁵⁷, 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 entraînent 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 entraîne 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'impôt²⁵⁹ 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 n°9 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 scolarité²⁶⁰. 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 USE²⁶¹ (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 n°3, 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 dons²⁶³, 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 ans²⁶⁴. 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'éducation²⁶⁵. 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 scolarité²⁶⁶. 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 n°4 de la loi n°19 247 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 entraîner, 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 PPD²⁶⁸ 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. Brunner²⁶⁹, élabore d'un côté une proposition de politique pour la décennie des années 1990 et, d'un autre, une proposition de modification législative²⁷⁰, 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 officiellement 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 LOCE²⁷¹ 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 accréditer²⁷² 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'accréditation²⁷³.

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 financement²⁷⁴, 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 morales²⁷⁵, 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'éducatons 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 formation²⁷⁹ 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 souligne 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'OCDE²⁸¹. 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*, 1^{re} 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 1980²⁸².

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-américains²⁸⁴. 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 défavorisés²⁸⁸, 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 future²⁸⁹.

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 qualité²⁹². 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 maîtrise 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 économique²⁹³.

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 seront 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 articulatoire de la politique éducative²⁹⁴. 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 compétitive²⁹⁷. 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 homogènes²⁹⁸. 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'éducation²⁹⁹.

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 misère³⁰⁰. 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 mérite³⁰².

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 CAI³⁰³, 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 maîtresse de l'imbrication de l'action gouvernementale. À nos yeux, il convient de souligner trois « événements » 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 entraîner 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 entraîne l'adoption d'une mesure aussi cruciale, où l'enchaînement 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.