la promessede la société de la connaissance au triomphe de l'État évaluateur [Ricardo Lagos, 2000-2006]

Les événements qui ont lieu à la fin des années 1990 dessinent un scénario certainement plus complexe que celui des élections de 1994 : après dix ans de récupération démocratique, la coalition de centre gauche n'est plus la coalition soudée d'auparavant et les avis sont assez partagés sur le bilan de cette décennie. Rappelons également l'opposition entre « auto-complaisants » et « auto-flagellants », conjuguée à la brusque détérioration économique due à la crise asiatique.

C'est dans ce contexte, en décembre 1999, qu'ont lieu les troisièmes élections présidentielles depuis la récupération démocratique. Une fois encore, six candidats s'affrontent au premier tour : Arturo Frei Bolivar, du Parti Union de Centre-Centre Progressiste, Sara Larraín, indépendante qui représente certains groupes écologistes, Gladys Marín du Parti Communiste et, en tant que représentante du front de gauche « Unité de gauche », Tomás Hirsch du Parti Humaniste, appuyé par d'autres fractions des verts, enfin, Ricardo Lagos, candidat de la *Concertación* et Joaquín Lavín candidat de la coalition de droite « *Alianza por Chile*»[473].

Aucun candidat n'ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, le pays se prépare pour la première fois à un second tour de scrutin lors d'une élection présidentielle[474]. Les candidats des deux principales coalitions, Joaquín Lavín et Ricardo Lagos, qui passent le premier tour avec le même score, s'engagent dans un duel très serré pour le second tour. D'un côté, la *Concertación,* présente un candidat socialiste qui réveil l'imaginaire de la figure de Salvador Allende, dernier président socialiste élu et, par conséquent, celui d'une expérience de gouvernance qui, à plusieurs égards, a semblé traumatique. De l'autre, un candidat de droite avec de vraies possibilités d'emporter les élections ; il s'agissait donc d'une situation

[473] En français, « Alliance pour le Chili ». Il s'agit d'une coalition des différents partis de droite nommée « Union pour le progrès » lors des élections de 1993 qui gardera le même nom tout au long des année 2000.

[474] La nouvelle Constitution (de 1980) exigeait la réalisation d'un deuxième tour présidentiel s'il n'y avait pas de majorité absolue au premier tour. La constitution précédente (de 1933) stipulait que le président pouvait être élu par majorité simple, si par la suite il était confirmé par le Congrès.

rare qui renvoyait encore une fois aux élections de 1970. Néanmoins ce candidat essayait de prendre ces distances avec la figure de Pinochet et la dictature militaire, cherchant à se positionner comme une nouvelle droite, une droite démocratique et proche des gens.

Le 16 janvier 2000, Ricardo Lagos sera finalement élu président de la République avec 51,3% des votes. Le 11 mars de la même année, il lancera le troisième gouvernement de la coalition de centre-gauche.

Nous allons analyser le processus de décision politique en matière d'éducation pendant ce gouvernement, en trois temps. Premièrement, nous allons caractériser le gouvernement entrant et la manière dont il prend en main la politique éducative sous l'égide d'un nouveau paradigme, celui de la « société de la connaissance ». Dans une deuxième partie, nous reviendrons sur les projets réalisés en matière éducative et leur processus de matérialisation. Finalement, nous fermerons le chapitre en nous intéressant à la cristallisation d'un nouveau rôle assumé par l'État, tendance déjà perceptible, à savoir l'émergence d'un État évaluateur.

I. Vers une société de l'information

L'investissement du nouveau mandat, après dix ans de gouvernance de la *Concertación,* requiert d'une rénovation politique, d'un nouvel élan. Le défi est grand et le nouveau gouvernement va porter comme étendard un projet qui peut faire basculer le modèle de développement engagé. Il s'agit de mettre le pays sur la voie de la modernisation pour s'acheminer vers une nouvelle forme de société : la société de l'information.

Nous aborderons, dans un premier temps, comment se dessine ce nouveau gouvernement ainsi que les principes qui le sous-tendent. Son projet remet le thème de l'égalité au cœur de la discussion politique mais s'orientera dans la pratique vers un nouveau modèle de société, une voie concrète pour atteindre la modernité. Dans un deuxième temps, nous verrons la portée de cette orientation dans la politique éducative, dans laquelle la connaissance joue un rôle actif. Sera-t-elle en mesure de coordonner la transformation culturelle et éducative envisagée par ce projet ?

I.1. Du « Chili pour tous » au nouveau pays du bicentenaire

La campagne présidentielle de Ricardo Lagos s'articule autour d'un agenda programmatique intitulé « Pour grandir en égalité », qui devient le slogan du candidat. Il reprend ainsi le leitmotiv adopté par le premier gouvernement de la coalition, une décennie auparavant, « la croissance équitable »[475], tout en le rénovant discursivement en changeant le terme d'équité pour celui d'égalité. Par ce biais, la coalition met l'accent sur le besoin de prendre en main les inégalités, noyau programmatique de la campagne électorale. L'autre axe du programme est de récupérer le niveau de croissance économique qui avait caractérisé les années 1990 et s'est considérablement détérioré à cause de la crise asiatique.

Une analyse concernant les programmes de gouvernement des dernières décennies rend compte d'un basculement dans l'approche programmatique de la *Concertación*[476]. La centralité qui avait été accordée aux sujets de stabilité politique et macroéconomique, dans les années 1990, laisse place à la lutte contre les inégalités, qui deviennent un thème majeur de la campagne présidentielle de 1999. C'est dans ce contexte que la campagne électorale de R. Lagos est novatrice, son objectif n'est plus d'atteindre la stabilité politique mais d'élargir les droits de la citoyenneté, révélant une claire empreinte sociale. Il s'agit d'un candidat qui se veut en plus grande empathie avec les besoins des gens, qui met l'accent sur des tâches redevables concernant la démocratie et les droits des citoyens[477], sans que celles-ci ne soient présentées comme des moyens de stabilisation démocratique mais bien comme une fin en soi : atteindre « Un Chili pour tous »[478].

Nous allons étudier, dans un premier temps, sur quoi ce gouvernement va mettre l'accent politique pour parvenir à la « croissance en égalité ». Dans un deuxième temps, nous verrons comment le processus de modernisation est investi par le président avec l'emploi d'une nouvelle rhétorique, qui envisage un paradigme d'avenir : la société de la connaissance.

---

[475] Cf. Chapitre 2.

[476] I. Soto, « ¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobienro y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015 », art cit.

[477] Partido Socialista (Chile) et Concertación de Partidos por la Democracia (Chile), *Bases programáticas para el tercer gobierno democrático: Concertación de Partidos por la Democracia.*, Santiago, Partido Socialista de Chile, 1999.

[478] Slogan de la campagne.

A – Croissance et égalité

La campagne présidentielle du nouveau gouvernement, sous le slogan « grandir en égalité », se structure ainsi autour de deux piliers qui orientent le projet politique : la croissance d'une part et l'égalité de l'autre. Nous aborderons dans un premier temps le principe de d'égalité, qui témoigne d'un changement conceptuel du discours par rapport à l'équité, précédemment invoquée. Ce changement discursif sera accompagné d'un tournant progressif dans la manière de concevoir la politique sociale. Dans un deuxième temps, nous verrons comment la croissance économique, priorité des gouvernements précédents, constitue une fois encore le « fétiche politique ». Aussi lorsque le candidat socialiste devient président, il renverse les priorités de sa campagne et privilégie la croissance économique au détriment de la prise en charge des inégalités, qui aurait pu être la marque distinctive de ce mandat.

Le candidat présidentiel mobilise le concept d'égalité et non pas celui d'équité, faisant ainsi référence à un autre univers conceptuel. L'égalité est en effet une notion propre à la conception républicaine, qui fait référence, d'un côté, à l'égalité civile et, de l'autre, à l'égalité sociale, très liée aux conceptions humanistes. Dans le discours de l'exécutif, l'égalité renvoie aux notions de solidarité, d'égalité de traitement dans le cadre de la loi, ainsi que dans les relations interpersonnelles, ce qui implique la nécessité d'encourager le respect et la reconnaissance d'autrui, en condamnant les traitements discriminatoires[479]. La dernière notion afférente à l'égalité est celle de l'« égalité d'opportunités » qui est fortement associée au concept d'équité, à l'égalisation des conditions initiales pour débuter dans la vie, très en accord avec le marché et ses conditions d'accès. De sorte que l'égalité revendiquée intègre le concept d'équité mais dans une optique plus vaste.

Un haut fonctionnaire du ministère de l'Éducation de la période commente : « *Quand Lagos a parlé d'égalité, j'ai trouvé cela émouvant, parce ça venait de l'égalité française, la devise de la révolution* ». Ce basculement rhétorique met en valeur une forme républicaine, ancienne, de penser le politique. Il introduit une optique de citoyens ayant droits, par le biais des concepts de droits citoyens et de droits sociaux. Sur le plan politique, cela signifie une

[479] Valeria Sánchez de Buglio, *Políticas sociales chilenas entre 2000 y 2010: La dualidad pobreza/desigualdad como objetivo de política social*, Universidad de Chile, Santiago, 2014, p. 119.

inflexion par rapport aux politiques sociales jusqu'alors limitées à réparer et compenser les failles du marché, prenant en charge les exclus, la pauvreté.

Le changement discursif va de pair avec un renouvellement conceptuel et un changement de stratégie politique dans la manière de concevoir la politique sociale. María Pía Martín soutient qu'à partir de l'année 2000, les politiques sociales, auparavant construites du point de vue des nécessités, suivent une perspective basée sur le droit à la protection sociale et visent à assurer des droits sociaux de base comme condition préalable à la citoyenneté. La politique sociale, résiduelle et temporaire, adopte une nouvelle forme axée sur une perspective de seuil[480]. Cette transformation devient opérationnelle par le biais d'un nouveau type de programmes sociaux qui apparaît dans la région : les programmes de transfert conditionnel de revenus, qui combinent transferts monétaires directs et prestations sociales de base. Depuis les années 2000, suite à l'expérience mexicaine, ces programmes sont devenus un « instrument privilégié de la lutte contre la pauvreté »[481] dans les pays de la région. Le programme « *Chile solidario*» (Chili solidaire) en est l'expression pour le Chili, en tant que système de protection sociale créé en 2002 pour les familles placées sous le seuil de l'indigence. Ce programme marque un tournant dans la façon de gérer la politique sociale, puisqu'il superpose les différentes prestations sociales pour constituer une unique politique intégrale qui combatte l'indigence. Les divers dispositifs d'assistance et d'intégration qui concernent différentes sphères sociales sont donc articulés et nombre de stratégies se développent afin d'assurer tant l'accès au programme que l'optimisation de ses ressources. Il s'agit de mettre en œuvre une politique sociale plus efficace contre la misère.

La deuxième démarche visant à consolider les droits sociaux que nous souhaitons mettre en avant est la réforme du système de santé nommé *« Plan AUGE »* : plan d'accès universel aux garanties explicites en santé. L'approche des droits constitue le cadre normatif de cette réforme, bien que celui-ci ne soit pas un choix si conscient et voulu de la part de l'exécutif, mais plutôt le résultat d'une réforme qui avait soulevé beaucoup de réticences politiques[482]. Le fait est que la réforme de la santé adoptée en 2004 s'impose comme un référent dans la

[480] María Pía Martin, « Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha », *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, février 2016, n° 64, p. 10.
[481] Bruno Lautier, « La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique latine », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 27 avril 2012, n° 11, p. 9.
[482] V. Sánchez de Buglio, *Políticas sociales chilenas entre 2000 y 2010: La dualidad pobreza/desigualdad como objetivo de política social*, *op. cit.*, p. 131‑134.

manière de concevoir la politique sociale, car elle introduit les notions de droits sociaux, de conditions d'accès, d'opportunité et de qualité des prestations exigibles par la population.

Il est intéressant de noter que malgré le fait que cette stratégie pour combattre la pauvreté soit présentée comme nouvelle, les aménagements qui ont lieu ne constituent pourtant pas une véritable réforme dans la manière d'envisager la question sociale. Autrement dit, le problème des inégalités, pourtant placé au centre du discours de la campagne présidentielle, n'est pas pris en main par le gouvernement. L'action publique continue à se structurer autour du principe hégémonique du ciblage, c'est-à-dire de la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté, dont les chiffres attestent d'une importante diminution en termes absolus et relatifs pour atteindre, en 2006, des taux de 13,7 et 3,2% respectivement[483]. Ce processus s'accompagne d'un nouveau vécu de vulnérabilité au sein des secteurs moyens qui se sentent marginalisés de la politique sociale, démunis en termes de protection et menacés par les bouleversements économiques[484], aggravant de ce fait le processus de stratification sociale qui s'installe durablement, notamment sur le plan subjectif. Bref, l'inflexion rhétorique de l'équité vers l'égalité ne s'est pas vraiment traduite dans les faits.

Nonobstant la sensation de recrudescence de la fragilité sociale éprouvée par la classe moyenne et le changement d'orientation des politiques publiques dans la lutte contre la pauvreté, qui ne proposent pas de politique de lutte contre les inégalités, les chiffres des inégalités attestent une tendance importante à la baisse. Entre 2000 et 2006, le rapport entre les 10% les plus riches et les 10% les plus pauvres diminue de 34,2 à 31,3 et le coefficient de Gini est déprécié de 0,58 à 0,54[485].

Une autre discussion qu'il nous paraît important de relever est celle des droits sociaux. Alors que les études concernant la politique de protection sociale rendent compte d'une inflexion dans la politique publique, qui invoque la rhétorique des droits sociaux, l'optique du ciblage – qui répond, elle, à l'idéal d'égalité - y est diamétralement opposée. De sorte que l'État transforme les droits sociaux en droits libéraux, privés, individuels : il les dé-socialise, ils les

[483] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Social Panorama of Latin America, 2010*, *op. cit.*
[484] Clarisa Hardy, *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones, 2014, p. 132.
[485] Ministerio de Planificación, *Distribución del Ingreso. Encuesta Casen 2009*, *op. cit.*

conçoit en tant que droit à un minimum et non pas en tant que droit de citoyenneté[486]. Cette forme de protection contre la pauvreté, loin d'engager une politique de services sociaux universels, perpétue les politiques sociales strictement ciblées[487]. Néanmoins lorsque la coalition soulève l'importance des droits sociaux et mobilise ce discours dans son action politique, non seulement elle ré-signifie la notion de droits sociaux, mais encore elle cherche à conférer à la politique sociale des avancées démocratiques significatives dans l'imaginaire égalitaire ; la transformation se fait alors dans les deux sens[488].

Effectivement, cette nouvelle stratégie politique qui installe le sujet des droits sociaux depuis l'exécutif, qui le met en valeur en promettant une politique sociale qui les prend en charge, installe le concept de garantie des droits. La discussion qui consiste à savoir si cette mise en discours vient de l'exécutif ou est un sujet qui émane de la citoyenneté - bien qu'étant une interrogation qui nous semble essentielle - n'est pas le sujet de notre thèse. Ce que nous tenons à mettre en lumière, c'est que c'est bien sous ce gouvernement du XXIe siècle que, depuis l'exécutif, s'installe l'approche des droits sociaux, ce qui suppose l'introduction d'une nouvelle manière de concevoir la politique sociale. Il s'agit, de plus, d'une demande qui, quelques années plus tard, sera exigée par la population, lors du plus grand mouvement social connu depuis des décennies : le mouvement des étudiants qui mettra la question des droits à l'éducation au premier rang des priorités. Ainsi différentes dynamiques s'entremêlent et se renforcent. D'un côté, une citoyenneté de plus en plus à l'aise dans le régime démocratique, dans la croissance économique, qui commence à nourrir de nouvelles ambitions. De l'autre, un champ politique qui déploie des rhétoriques d'égalité qui ont inévitablement des effets performatifs sur les électeurs.

Comme nous venons de le voir, la rénovation discursive entre équité et égalité soulève d'importantes transformations tant dans la stratégie technico-politique que dans la sphère conceptuelle, en termes de mobilisation de l'imaginaire politique. Cependant, bien que les accents de la campagne présidentielle se soient concentrés autour des concepts d'égalité, dès que Ricardo Lagos assume la présidence, les priorités vont très vite changer. L'innovation

[486] Fernando Atria Lemaître, *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*, Santiago, LOM Ediciones, 2014, 332 p.
[487] *Ibid.*, p. 51.
[488] Nous reviendrons sur ce débat dans le dernier chapitre.

progressiste que le candidat tente d'introduire avec la mise en discours de l'égalité en tant qu'articulateur politique, sombre rapidement dans l'oubli.

L'objectif central du mandat revient à faire du Chili un pays moderne en 2010 - année du bicentenaire de l'indépendance -, au détriment de l'égalité, aspect qui sera systématiquement reporté. Dans son premier rapport public, le président de la République affirme : *« Ce sera le gouvernement des réformes qui mèneront le Chili au développement en 2010 »*[489]. Le troisième mandat *concertationniste* finit lui aussi par rejoindre le processus de modernisation, duquel il avait essayé de prendre ses distances tout au long de la campagne présidentielle[490]. La continuité politique avec les priorités qui avaient été déterminés précédemment est claire : donner la primauté à la croissance économique, pour jouir des bienfaits de la modernité.

Une analyse des discours des campagnes électorales ainsi que des discours présidentiels révèle une rupture sémantique nette entre la phase de candidature et celle du gouvernement durant cette période. Les concepts de « monde » et de « réforme » l'emporteront sur celui de « droits » qui avait dominé dans la première phase. Tandis que le candidat privilégie la prise en charge des inégalités, le chef d'État privilégie une stratégie concentrée sur l'ouverture du Chili au monde extérieur[491]. Le premier gouvernement socialiste depuis le retour démocratique vise ainsi le même horizon adopté par la droite néolibérale lorsqu'elle coordonne la « révolution libérale » dans les années 1970[492] : la quête de la modernité.

Pour reprendre les mots de C. Ominami[493] : *« Les accents peuvent changer mais les contenus sont finalement les mêmes : laisser le retard et la pauvreté derrière nous et réussir à faire partie des grands de ce monde »*[494]. Ce nouveau mandat reprend les mêmes orientations que celles des gouvernements précédents : atteindre de hauts niveaux de croissance, avancer dans

[489] Ricardo Lagos, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000*, Valparaíso, Congreso Nacional, 2000.
[490] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*
[491] I. Soto, « ¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobienro y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015 », art cit, p. 16.
[492] Javier Pinedo, « Chile a fines del siglo XX: Entre la modernidad, la Modernización y la Identidad », *Revista Universum*, 1997, n° 12, p. 8.
[493] Economiste et homme politique, une des figures emblématiques du Parti socialiste chilien au cours de ces deux décennies.
[494] Carlos Ominami, « Chile: El desarrollo esquivo » dans Gonzalo D. Martner Fanta et Eugenio Rivera Urrutia (eds.), *Radiografía crítica al « modelo chileno »: balance y propuestas*, 1re éd., Santiago, LOM Ediciones, 2013, p. 109.

les processus de démocratisation[495] et intervenir en faveur aux citoyens les plus démunis. La croissance économique demeurant la principale priorité, seule variable permettant de converger vers la modernité, moteur du développement, les différentes lignes directrices suivies par le gouvernement devront s'y subordonner. Malgré cette continuité des objectifs, un nouveau paradigme sera cependant mobilisé et mis en exergue.

B – Un récit fédérateur

Le projet de modernisation prend une nouvelle direction : la société de la connaissance s'impose comme le paradigme du futur. Le défi d'atteindre le développement au cours de la décennie qui commence implique de viser une nouvelle forme de société, dans laquelle la connaissance et l'information sont le jalon du modèle de développement du monde globalisé. La « société de la connaissance », « société de l'information » ou « société-réseau » - concepts utilisés de manière assez indistincte - devient le slogan, le discours politique qui dès lors cherche à conjuguer l'activité politique et économique du gouvernement.

Sous ce nouveau paradigme, la connaissance devient une ressource intensive de productivité et de compétitivité. Certes il s'agit d'un facteur de production considéré important depuis fort longtemps, situé au cœur de la croissance, qui avait été déjà abordé par Smith ou analysé par Marx[496], mais qui prend une ampleur sans précédents au XXIe siècle. La révolution technologique, enclenchée par l'avènement d'internet et sa massification, marque un tournant dans la manière de concevoir l'industrie et ses capacités de productivité. La connaissance devient une composante essentielle du succès économique, au sein de cette nouvelle phase économique, de cette nouvelle « ère du capitalisme » qui annonce le début d'une « nouvelle société », marquée par une valorisation accentuée des systèmes d'experts, des technologies, des innovations, ainsi que des communications.

[495] En 2005, Lagos réussit à introduire des réformes dans la Constitution de 1980, éliminant des enclaves autoritaires, sans pour autant changer le système électoral. Ces réformes contribueront à légitimer la structure socioéconomique basée sur un ordre néolibéral, en lui apposant un sceau démocratique. M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*, p. 142.

[496] C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, p. 48.

Le passage à une société de la connaissance est un enjeu idéologique majeur, fortement encouragé par l'OCDE[497] et déjà entrepris par ses pays membres[498]. Il s'agit de concevoir de nouveaux modèles de développement fondés sur la connaissance, l'information et les nouvelles technologies ; principaux facteurs de productivité et de pouvoir. Le développement économique s'insère ainsi dans un récit plus vaste, qui déborde dans sa forme et ses objectifs la seule optique économique, offrant une perspective d'avenir capable de guider normativement les actions politiques. Le président de l'époque pointe comme principaux facteurs du développement la pleine intégration à la révolution technologique d'une part, ce qui permettra d'insuffler efficacité et connectivité à l'économie, ainsi qu'une croissance soutenue à des taux annuels souhaités de 6 à 7%[499]. Pour atteindre cet objectif, la diversification productive de la structure économique s'impose comme un besoin urgent.

Dans cette démarche, le gouvernement fait nombre d'efforts pour tisser des liens forts avec le monde entrepreneurial et s'en rapprocher, créant des alliances stratégiques avec les différents acteurs du développement afin de relancer une production très touchée par la crise asiatique. Il commence ainsi une interlocution directe avec l'entrepreneuriat par le biais du Centre d'études publiques (CEP), un *think tank* associé à la droite et à ce secteur. Il accueillera l'initiative de l'association corporative des chefs d'entreprises relevant du secteur industriel (SOFOFA) de promouvoir un agenda pro croissance, en les invitant à proposer conjointement un calendrier législatif visant à dynamiser l'économie chilienne[500]. Ces initiatives lui vaudront d'être taxé de gouvernement extrêmement « complaisant » avec les entrepreneurs[501], milieu traditionnellement méfiant à l'égard d'un mandat socialiste.

Outre la coopération gouvernement et entrepreneuriat destinée à stimuler la croissance, les efforts de l'exécutif se concentrent sur la récupération de l'image internationale du Chili dans le but d'attirer les investissements étrangers d'une part, en se démarquant des économies de la région, particulièrement touchées par la crise. D'autre part, il s'agit de dynamiser l'économie en élargissant le marché, en s'insérant dans l'économie globale. D'importantes avancées se

[497] OCDE, *L'économie fondée sur le savoir*, Paris, Organisation de Coopération et de développement économiques, 1996.
[498] En 2003, le Chili présente sa candidature pour faire partie de l'OCDE ; il en devient officiellement membre en 2010.
[499] R. Lagos, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000, op. cit.*
[500] C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*, p. 142.
[501] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.* ; C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*

font à ce sujet, notamment avec la souscription à de nombreux traités de libre commerce avec les principales économies mondiales : l'Union Européenne en 2002, les États-Unis et la Corée en 2003, la Chine en 2005, sans compter d'autres accords de coopération économique. Ces traités ouvrent l'accès aux plus grands marchés du monde, renforcent l'ouverture économique et commerciale du pays et confirment l'entrée du Chili dans la globalisation. Ils consolident par ailleurs certaines avancées dans la modernisation[502].

Ces efforts portent leurs fruits dans la mesure où ils permettent une importante récupération de la croissance économique, notamment à partir de 2004 où le PIB atteint une croissance de 7%, avec une variation moyenne du PIB à prix réels de 4,8% pour toute la période (2000-2005)[503]. L'intégration aux marchés internationaux signifie une croissance considérable des exportations, qui augmentent de deux fois et demie au cours de ces années[504], tant en termes de croissance des volumes des exportations que de prix. Si ces mouvements entraînent des améliorations des comptes extérieurs et des revenus fiscaux de l'économie et permettent le cumul de réserves internationales, ils ne vont pourtant pas s'accompagner d'un accroissement de la productivité ni créer de diversité structurelle pas plus que favoriser les avancées technologiques. Ainsi, l'enjeu majeur de la société de la connaissance, celui de proposer un nouveau type de développement, de dépasser le modèle extractiviste par une proposition d'industrialisation ou du moins par une plus grande diversification productive, va échouer.

En effet, l'ouverture commerciale assortie de termes d'échanges des *commodities* particulièrement élevés, améliore considérablement la productivité et la compétitivité des industries primaires d'exploitation - produits végétaux, animaux, alimentaires, chimiques et connexes, et métaux et minéraux - qui entrent dans un processus de modernisation technologique et de croissance qui durera presque deux décennies[505]. Ainsi, l'appareil de production se restructure autour de produits étroitement associés à l'extraction des ressources naturelles, des matières premières à faible valeur ajoutée. Cette *commoditisation* de

[502] M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, *op. cit.*, p. 142.

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

[504] Centre of International Development, *The Atlas of Economic Complexity*, http://atlas.cid.harvard.edu/explore/stacked/export/chl/all/show/1995.2014.2/, (consulté le 21 février 2017).

[505] Raphael Bergoeing, Claudio Maggi et Jorge Katz, « Tecnología, innovación e I+D. La economía del conocimiento y el aprendizaje por medio de redes complejas de interacción » dans *Chile: Desafíos de la productividad y el mundo laboral*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 89‑128.

l'économie a pour effet d'enterrer les questions concernant la structure productive de l'économie.

Ce cadre dessine un scénario dans lequel les efforts pour parvenir à ce nouveau paradigme n'impliquent pas l'encouragement d'une nouvelle matrice productive ; il s'agit d'un pays qui continue à concentrer la production de ses richesses sur l'extraction des ressources naturelles, notamment minières. La société de la connaissance n'encourage pas une recherche pour le développement, ni de nouvelles formes de productivité mais elle renforce les liens entre les différentes économies et l'imbrication avec un modèle dominé par les mécanismes et les règles du marché. On constate même une décélération de la productivité qui présentait une croissance moyenne annuelle de 2,3% pour la décennie de 1990 et qui va tomber à 0,1% pour celle des années 2000[506]. Le boom des *commodities* ne va pas permettre à ce nouveau paradigme de rompre avec la « malédiction » structurelle des pays latino-américains, autrement dit leurs matrices productives pérennes.

Avant d'entrer dans le sujet de l'éducation, il nous semble intéressant de rappeler que cette forme de société est censée être plus équilibrée et juste, dans le sens où les outils technologiques sont en mesure d'assurer l'égalité des chances et une justice basée sur des principes méritocratiques[507]. De sorte que la mise en discours de ce paradigme intègre l'engagement concernant le principe d'égalité, assumé par Ricardo Lagos alors qu'il investit la présidence et l'articule avec la continuité du projet de modernisation qui avait été déjà engagé.

Fort de la conviction que le pays doit s'acheminer vers la société de l'information, Ricardo Lagos invite Manuel Castells, l'un des principaux spécialistes mondiaux de la société de l'information et des réseaux, à étudier le cas du Chili. C'est un moment charnière du processus de développement, où s'ébauche un projet modernisant du pays dans une optique politique. À la suite de cette expérience, Castells présente un livre intitulé « Globalisation, développement et démocratie : le Chili dans le contexte mondial » dans lequel il se montre très optimiste par rapport au processus de démocratisation et de modernisation engagé par le

[506] *Ibid.*, p. 93.
[507] Karsten Krüger, « El concepto de "Sociedad del conocimiento" », *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25 octobre 2006, XI, n° 683.

pays au cours de la dernière décennie, d'autant plus que le contexte régional est constitué par des démocraties qui présentent des réalités assez fragiles. Cependant, l'auteur pense que certains défis socioculturels fondamentaux persistent pour approfondir la démocratie et pouvoir ainsi avancer vers une nouvelle forme de société. Il fait la liste de ces défis qui concernent les problèmes de durabilité sociale, économique et écologique et qui doivent impérativement entraîner une prise en charge des composantes de redistribution, de compétitivité et de durabilité environnementale du système.

La transition du modèle de développement suppose donc une restructuration et une modernisation des activités économiques existantes[508]. M. Castells met l'accent sur l'importance de provoquer une transformation d'ordre culturel, de modifier les formes de gestion et d'organisation sociale de sorte qu'elles soient l'objet d'un projet commun qui intègre tant le développement que la démocratie.

I.2. Une matrice productrice de connaissances

Nous allons voir dans un premier temps comment ce nouveau paradigme modifie la conception des connaissances et, par conséquent, le rôle social du système d'éducation. Dans un deuxième temps, nous verrons les particularités de cette métamorphose dans le cas chilien, c'est-à-dire la manière dont le discours a pénétré dans la politique éducative de la période. Finalement, nous nous pencherons sur la prise en main du ministère et les principales définitions pragmatiques mises en avant par les décideurs politiques.

A – Le nouveau paradigme et ses implications

Cette société de la connaissance, qui annonce une nouvelle phase du capitalisme, considère la connaissance comme une force de production directe, la principale source de productivité et de pouvoir dans la société globale[509]. En effet, avec l'entrée dans l'ère digitale, la connaissance et l'information sont devenues des capitaux intangibles, fondamentaux dans la composition du PIB, seuls facteurs capables d'influencer considérablement la productivité.

[508] M. Castells, *Globalización, desarrollo y democracia*, *op. cit.*
[509] *Ibid.*, p. 19.

Alors que le *« développement du savoir prend le pas sur la logique de l'accumulation matérielle »*[510], la connaissance est contrainte à changer de nature[511]. Le monde du travail exige une main d'œuvre hautement qualifiée, capable de mobiliser de nouvelles aptitudes et compétences. Le marché global oblige ainsi à des activités d'innovation dynamiques et à un investissement constant dans les nouvelles technologies et, par rebond, c'est la société dans son ensemble qui requiert de nouveaux outils cognitifs pour intégrer le processus de globalisation et suivre le rythme des transformations imposées par la révolution des technologies.

D. Foray distingue trois types de politiques fortement segmentées qui permettent de développer une société de la connaissance. Il s'agit d'une politique d'éducation et de capital humain, d'une politique de recherche et d'innovation et, une troisième, de développement économique[512]. Nous allons nous concentrer ici sur les deux premiers types de politiques, notamment sur la politique relative à l'éducation et le capital humain, en lien étroit avec la notion de connaissance et le système d'éducation, considérant que nous venons d'aborder sommairement le troisième axe de politique lié au modèle de développement.

Dans ce contexte, la politique d'éducation consiste à modifier le niveau, la composition et la disponibilité du capital humain et sa certification permet de mesurer et de refléter le stock de capital humain. Il s'agit ainsi d'un investissement productif qui devra répondre à deux défis : augmenter d'une part les ressources humaines hautement qualifiées et promouvoir, de l'autre, l'acquisition de nouvelles compétences dans un contexte particulièrement changeant.

Les structures éducatives, en tant que source initiale de distribution des connaissances de base, constituent le lieu de l'enseignement institutionnel par lequel les individus doivent acquérir et développer les outils et compétences pour affronter le XXIe siècle. Il ne s'agit plus d'un processus d'alphabétisation et d'acquisition d'habiletés fonctionnelles comme les mathématiques mais d'un enseignement d'autres aptitudes requises par le monde moderne :

[510] S. Michel dans Dominique Foray, *L'économie de la connaissance*, Nouvelle édition entièrement refaite et mise à jour., Paris, La Découverte, 2009, p. 22.
[511] Alexandre Léné et Danilo Martuccelli, « Présentation du dossier la société de la connaissance et l'école », *Education et sociétés*, 2005, vol. 15, n° 1, p. 6.
[512] D. Foray, *L'économie de la connaissance*, *op. cit.*, p. 105.

habiletés d'abstraction, de pensée systémique, d'expérimentation et de collaboration[513]. L'institution scolaire doit enseigner à apprendre, transmettre des connaissances, des capacités cognitives qui sont en constant processus de transformation et de plus en plus ciblées. La modernisation place ainsi les systèmes d'éducation dans une impasse historique qui peut la transformer radicalement, étant donné que l'institution scolaire n'a plus le monopole de la transmission et de la certification de la connaissance.

La dernière phase du système scolaire, l'enseignement supérieur, est une étape de formation de ressources humaines hautement qualifiées. Il s'agit d'un espace de production, de distribution et de reproduction de la connaissance qui mobilise de nombreux outils et notions tels que la certification, la codification et l'information entre autres[514], où les individus doivent intégrer des compétences plus spécifiques, très liées aux technologies de l'information[515]. Une nouvelle tendance qui surgit en force avec la société de la connaissance est que l'éducation ne se limite pas à une phase initiale de la vie en société, ni à la transition vers le monde du travail. La célérité des transformations modernes exige une dynamique de formation permanente, c'est pourquoi la plupart des sociétés développées prône l'idée d'apprendre tout au long de la vie, stimulant des processus de formation continue.

Il est fondamental de s'attarder sur la notion de compétences, qui viendra remplacer celle de « qualifications » vers la fin des années 1980, tant dans le monde du travail que dans son adaptation au monde de l'éducation. L'évolution des transformations survenues dans le monde du travail obligent à se questionner sur la pertinence des concepts qui permettent de *« construire objectivement des relations d'équivalence équitables entre des activités et des rémunérations »*[516]. Ainsi, bien que le concept de « qualification » ait subi de nombreuses évolutions, il sera rejeté catégoriquement dans les années 1990 pour être remplacé par celui de « compétences » qui doit relever le défi du dynamisme des temps nouveaux, indépendamment du poste de travail. Les compétences donnent lieu à une nouvelle conception du savoir autour des capacités de « faire », il s'agit en effet d'un tournant majeur dans les notions de

[513] C. Belleï et V. Pérez, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario », art cit, p. 493.
[514] Paul A. David et Dominique Foray, « Une introduction à l'économie et à la société du savoir », *Revue internationale des sciences sociales*, 2002, vol. 171, n° 1, p. 13.
[515] Jean-Jacques Paul et Fatima Suleman, « La production de connaissances dans la société de la connaissance : quel rôle pour le système éducatif ? », *Education et sociétés*, 2005, vol. 15, n° 1, p. 19‑43.
[516] Ewan Oiry, « Qualification et compétence: deux sœurs jumelles? », *Revue française de gestion*, 2005, vol. 5, n° 158, p. 13.

l'apprentissage que M. Lallement nomme *« une nouvelle grammaire du travail »*[517] dans de nouvelles plateformes tels les *hackerspaces* par exemple.

La politique de recherche et d'innovation, pour sa part, cherche à stimuler la recherche en sciences et technologie pour le développement, en assurant des fonds publics et en stimulant l'innovation dans le secteur privé, en plus d'assouplir les institutions qui la favorisent.

Il est intéressant de remarquer que la société de la connaissance mise fortement sur les efforts en éducation comme la voie privilégiée pour atteindre une société plus égalitaire, permettant une plus grande mobilité sociale[518]. En effet, le vieux débat sur le rôle de l'éducation dans la réduction des inégalités, en vogue dans la France des années 1970[519] et qui a profondément bouleversé les points de vues sur l'école, est abandonné au profit des nouvelles thèses du capital humain, de la concurrence et de la société de la connaissance, qui apportent certainement diverses nuances. La question de l'égalité des conditions, ainsi infléchie par le problème de l'égalité des chances et la méritocratie fondée sur le niveau scolaire, occupera une place privilégiée dans la *« quête idéologique du centre gauche à la recherche de cette troisième voie »*[520]. Nous constatons ainsi que dans le paradigme de la société de la connaissance, la modernisation-développement est érigée comme la seule voie qui permette d'atteindre l'égalité.

B – Le cas chilien

Si tendre vers la société de la connaissance devrait se traduire par d'importantes conséquences dans le système d'éducation, il est néanmoins surprenant de constater le désaccord existant sur les changements que cette nouvelle voie devait entraîner sur l'école, sur les pédagogies, sur les plans et les programmes d'études. La déconnexion entre le paradigme néo-développementiste et la réalité des écoles est majeure, et le cas chilien ne constitue pas une exception. Dans ce contexte, il faut bien se demander, quel impact a eu l'adoption de cette

[517] Lionel Jacquot, « Michel Lallement, L'Âge du faire. Hacking, travail, anarchie, Paris, Le Seuil, coll. « La couleur des idées », 2015, 446 p. », *La nouvelle revue du travail*, 30 avril 2016, n° 8.
[518] K. Krüger, « El concepto de "Sociedad del conocimiento" », art cit.
[519] Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, *La reproduction: Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Éd. de Minuit, 2005, 279 p ; Raymond Boudon, *L'inégalité des chances: la mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris, Pluriel, 2011.
[520] Raymond Boudon, Nathalie Bulle et Mohamed Cherkaoui (eds.), *École et société: Les paradoxes de la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 208.

rhétorique par l'exécutif dans la conduite de la politique éducative de la période? Nous allons constater deux tendances majeures : bien que ce nouveau paradigme soit complètement inexistant dans les pratiques du monde scolaire, il aura néanmoins une importance politique fondamentale.

Nous avons abordé ce sujet avec les principales autorités en matière d'éducation de l'époque. Lorsqu'on leur demande quelles ont été les conséquences du choix de la société de la connaissance sur la politique éducative, nous constatons que ce nouveau paradigme n'a eu aucune incidence sur la manière dont ils ont conduit la politique à l'époque. D'ailleurs, ils considèrent plutôt qu'il s'agissait d'un bon discours pour projeter l'idéal économique et donner une plus grande cohérence, une meilleure articulation à l'action publique. De sorte que, paradoxalement, le projet de s'engager sur la voie de cette nouvelle société ne se matérialise pas par un bouleversement de l'orientation de la politique éducative, le slogan ne s'empare pas de l'éducation. Interrogé à ce sujet, l'ancien ministre du portefeuille affirme : « *Non, cela est en lien… ça fait partie du discours qu'il faut renforcer l'éducation parce que le Chili doit avoir ce capital humain plus fort* ».

Cette même citation nous permet de constater que bien que cette nouvelle rhétorique n'ait pas eu de traduction pratique, elle joue un rôle charnière dans la manière d'intégrer ce nouveau paradigme dans l'imaginaire collectif. Autrement dit, il s'agit d'un discours qui confirme la représentation hégémonique de l'importance de l'éducation pour atteindre la modernisation, une idée déjà consensuelle pour l'élite politique qui se retrouve lors de la commission de modernisation de 1994. Mais le défi d'atteindre une société de la connaissance donne corps à l'exigence de cette transformation culturelle et éducative et, ce faisant, permet de consolider une politique tournée vers la qualité, le capital humain et le mérite.

En effet, la première proposition d'introduction de cette approche éducative dans la région est développée par la CEPAL en 1992, dans le document « Transformation productive avec équité»[521] qui énonce que l'éducation et la connaissance jouent le tout premier rôle dans le processus de transformation productive. Un conseiller ministériel qui a travaillé pour les différents gouvernements raconte :

[521] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, *op. cit.*

> *« Toute la question de la société de la connaissance s'incorpore aux discours ministériels, notamment à partir de 1992 avec les documents de CEPAL-UNESCO, de Mansilva-Ottoner, Brunner, les rapports sur la compétitivité et la citoyenneté, tout ce discours est introduit dans le langage du ministère. C'est le MECE qui l'assume, Cox, García-Huidobro, etc. Et il sera présent aussi dans le discours de la réforme de l'éducation à partir de Molina ».*

D'autres documents qui vont suivre[522] essayent d'établir des liens plus étroits entre éducation, économie et société, développant progressivement une nouvelle rhétorique des aptitudes et compétences dont la société de la connaissance a besoin.

En amont de ces documents, l'on se souvient que la politique éducative chilienne des années 1990 a toujours été guidée par ces orientations. Le Chili a fait des efforts considérables pour améliorer son éducation en lui attribuant une place privilégiée dans la réussite du développement. Rappelons que dès le retour de la démocratie, c'était Ricardo Lagos, alors ministre de l'éducation, qui définissait déjà l'éducation comme la pierre angulaire des politiques publiques, la condition nécessaire pour « faire un saut » vers la modernité[523]. Le rôle de l'éducation en tant que facteur de croissance acquiert graduellement une importance sans précédents. Le couple éducation-croissance sera confirmé par l'accord national passé dans ce domaine, lors de la Commission nationale de modernisation, où tous les secteurs, public et privé, s'engagent dans cette voie dans le but d'atteindre la modernité. Parvenir à la société de la connaissance devient ainsi la nouvelle manière d'articuler ces discours, une approche qui permet de conjuguer et consolider les théories du développement productif et de la compétitivité. Ce discours intègre aussi les aspirations à l'égalité.

García-Huidobro et son équipe montrent à travers l'analyse des discours politiques de la *Concertación*, qu'au cours de toute cette période, l'accent est mis sur l'éducation depuis une perspective modernisante[524]. Au cours de ces mandats, l'éducation occupe une place charnière et acquiert une valeur croissante, une valeur sûre et inédite par le recours rhétorique de la société de la connaissance. Lors du premier message présidentiel, le mandataire affirme :

[522] Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) et Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad (versión resumida)*, *op. cit.*
[523] Cf. Chapitre 2.
[524] J.E. García-Huidobro, R. Ferrada et M. Gil, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », art cit.

« *J'ai la conviction que c'est dans l'éducation que se joue l'avenir du Chili* »[525]. Cette montée en force de l'éducation-croissance préparera sans doute elle aussi la voie aux mobilisations étudiantes qui vont suivre et au fait que l'éducation devienne la clé de voûte de la démocratie pour le bicentenaire.

Il paraît alors cohérent que, aux yeux de ses propres protagonistes, l'apparition de ce récit modernisant ne se traduise pas par une inflexion de la politique éducative. Les accents et l'orientation de l'action publique dans ce domaine avaient en effet été définis en amont de l'avènement de ce nouveau paradigme. Le nouveau discours va être en réalité utilisé pour justifier de nombreuses actions qui sont en continuité avec la politique menée - et que nous aborderons plus en détail dans la partie qui suit - notamment celles liées à l'éducation supérieure. Cette « utopie globalisante » requiert d'une masse critique de population instruite à haut niveau[526], dans laquelle l'exécutif considère essentiel d'investir :

> *« Il est urgent d'améliorer la préparation de tous les citoyens, pas seulement des élèves des écoles, des lycées, des centres techniques ou des universités. Dans ce XXIe siècle, les progrès en connaissances et technologies exigent de chaque personne adulte les compétences lui permettant de participer activement à la vie économique »*[527].

Ainsi, bien que le slogan éducatif continue d'être « qualité » et « équité », le concept de qualité, étroitement associé aux objectifs de développement, de compétitivité et de croissance, va sans nul doute occuper le devant de la scène[528]. Un des conseillers raconte : « *Il a toujours été présent [le sujet de la qualité], mais bon, son besoin est devenu de plus en plus évident avec la stagnation des résultats du SIMCE* ». Le concept d' « équité » est davantage repris dans son acception d'accès, d'ailleurs l'une des lignes directives des politiques de l'époque qui n'est pas du tout propre aux années 1990, est d'élargir l'accès aux différents niveaux d'éducations. Orientations qui sont résumées par le slogan « une éducation de qualité pour tous ».

[525] R. Lagos, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000, op. cit.*
[526] C. Belleï et V. Pérez, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario », art cit.
[527] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 145.
[528] J.E. García-Huidobro, R. Ferrada et M. Gil, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », art cit.

En somme, la société de la connaissance ne va pas prendre forme dans la politique éducative, ni modifier l'agenda du portefeuille : dans cette sphère, elle sera limitée au discours rhétorique. Cependant, elle va devenir la voie concrète pour atteindre la modernité et, dans cette optique, elle aura une importance inversement proportionnelle à celle de la réalité éducative. Le sujet exerce une fascination collective et s'installe dans l'imaginaire politique chilien à partir de 2006 pour ne plus en sortir.

C – La prise des fonctions ministérielles

Une fois décrit ce nouveau contexte, nous pouvons entrer dans le vif du sujet. Ricardo Lagos assume le 11 mars de l'année 2000 la présidence du pays et place Marianna Aylwin à la tête du portefeuille d'éducation. La nouvelle ministre est une enseignante du secondaire, fille de l'ancien président Patricio Aylwin, qui possède une vaste carrière politique dans le même parti que son père, la démocratie chrétienne. Elle sera vice-présidente du parti et député avant d'assurer les fonctions de ministre, poste qu'elle occupera trois ans.

En mars 2003, lors d'un remaniement du gouvernement, Sergio Bitar prendra la direction de l'éducation, avec un profil ministériel s'apparentant davantage aux ministres de la période de Frei. Il s'agit d'un ingénieur civil, économiste, ayant un parcours politique important au sein de la gauche-chrétienne[529] premièrement, puis du PPD. Un homme très proche du président Lagos qui venait de quitter le sénat après une période de huit ans. Il démissionnera de son poste de ministre en décembre 2005, pour participer à la campagne présidentielle de Michelle Bachelet, la candidate à la présidence de la coalition pour le mandat qui suivra. Marigen Hornkohl, assistante sociale, militante démocrate-chrétienne qui avait été sous-secrétaire du cabinet de S. Bitar, prendra la tête du ministère pour les trois derniers mois de gouvernement.

De sorte que tout au long des six ans de gouvernement, il y aura quasiment deux personnes à la tête du portefeuille, chacune avec son style propre, mais sans que cela ne change la ligne ministérielle qui restera en totale continuité avec les gouvernements précédents. Concernant l'équipe de conseillers du ministre, ainsi que les chefs de division, on observe un premier changement majeur de l'équipe dirigeante, au cours de cette période. Plusieurs figures clés de

[529] Parti politique qui naît vers 1971 comme une scission de la Démocratie Chrétienne lorsque cette dernière avance vers des positionnements plus à droite. Il fera partie de la *Concertación* jusqu'en 1993. Dès lors il existe comme un petit parti, qui peine à se constituer légalement vu le manque de participation.

la politique des années 1990 se retirent du gouvernement après dix ans passés au ministère. Un des interviewés affirme: « *Lors du changement de Arellano à Lagos, je pense que là, il y a eu un détachement majeur du groupe initial. Un plus petit nombre des anciens sont restés*».

Cette recomposition des équipes ministérielles va de pair avec une restructuration des hiérarchies du pouvoir. Déjà depuis le deuxième mandat *concertationniste*, on assiste à un renforcement de la technocratisation, qui a pour effet une dégradation du sentiment de participation conjointe dans la construction de la politique éducative des équipes ministérielles. Dans cette période, un élément qui attire notre attention dans plusieurs entretiens, est celui de la forte émergence du récit personnaliste de la construction de la politique éducative. De fait, les décideurs politiques reviennent régulièrement à des formulations comme « *ce que j'ai fait* ». On a le sentiment d'une plus grande désarticulation des équipes de travail, de divisions ministérielles séparées et cloisonnées qui ont du mal à communiquer entre elles et de preneurs de décisions qui agissent seuls. Il s'agit certainement de l'essoufflement de la mystique qui avait caractérisé la transition et son sens éthique, ainsi que du vrai passage vers une politique « *as usual* », où les options personnelles s'exacerbent.

Bien que le dévoilement des personnalismes de l'élite dirigeante soit un comportement concret chez certaines personnes, il rend compte d'une tendance du pouvoir et d'une forme de fonctionnement des institutions[530]. Au-delà de la sphère éducative en elle-même, c'est le président qui introduit un style de gouvernance fortement personnaliste, par lequel il réhabilite l'institution présidentielle comme principal axe du système politique[531]. Il s'agit d'un contexte propice pour que ce style de gouvernement soit transposé aux autres autorités sectorielles, pour qu'elles commandent le fonctionnement pratique des institutions avec de hauts degrés de personnalisme. L'élite dirigeante confirme ainsi son autorité, chaque preneur de décision, aux différents échelons, devient une « figure politique » et fait ce qu'il estime convenant de faire, avec des critères de rationalité personnels. La remarque d'un dirigeant ministériel nous le confirme, lorsqu'il affirme sans le moindre embarras : *« Les programmes, tu penses peut-être que je me suis assis pour lire le programme de l'éducation supérieure ? Pas du tout. C'était peut-être une erreur, mais je ne l'ai pas fait »*.

[530] M. Crozier et B. Tilliette, *La crise de l'intelligence*, *op. cit.*, p. 53.
[531] C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, *op. cit.*, p. 307.

Cette montée des personnalismes politiques comme forme de gouvernance laisse à penser que l'élite chilienne traditionnelle[532] se recompose ; après une décennie au pouvoir, elle récupère sa confiance, sa capacité de gouvernance, sa force politique et s'impose autoritairement. Un fonctionnaire interviewé parle du groupe dirigeant comme *« d'une autre branche de la fronde aristocratique* ». En outre, ce style de gouvernance rend les différentes sphères de l'institution plus autonomes et fait du ministère un organisme plus démembré. Il s'agit en effet d'une nouvelle phase du processus de technicisation qui se développe avec force depuis le gouvernement précédent, où chaque groupe de travail devient spécialiste de son domaine et travaille isolé du reste de l'institution. Une fonctionnaire raconte : *« La grande devise d'aujourd'hui ? Moi, je dirais sans problème : "débrouillez-vous comme vous pouvez". Je le dirais comme ça, sur une grande toile, et : "essaye de ne pas déranger dans la mesure du possible, mais débrouille-toi d'une façon ou d'une autre" ».*

II. Le développement de la politique éducative

Le maillage de la politique éducative sous le mandat de Lagos va se poursuivre selon des orientations modernisatrices qui visent une nouvelle société, et qui vont surtout se matérialiser par la cristallisation et la consolidation de la technocratie gouvernementale. Nous allons voir ci-dessous comment s'enchainent les différentes décisions qui finissent par configurer le système éducatif qui sera fortement mis en question sous le mandat suivant.

Dans un premier temps, nous ferons le bilan matériel de la période sur le plan de la couverture et du financement. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons au suivi de la réforme scolaire et aux nouvelles caractéristiques de l'époque. Finalement, nous nous consacrerons à ce qui était alors la priorité gouvernementale: le développement et la consolidation du niveau supérieur d'enseignement.

[532] A. Jocelyn-Holt, *El peso de la noche*, *op. cit.*

II.1. Ce que nous disent les chiffres

Nous allons ci-dessous dresser un tableau de l'évolution des principaux indicateurs du système éducatif au cours de ce mandat présidentiel[533]. Nous allons ainsi nous arrêter sur les avancées du système d'éducation en termes de développement interne, notamment sur le plan de l'élargissement de la couverture du secondaire et sur celui du renversement de la composition du système scolaire. Nous verrons, dans un deuxième temps, les évolutions concernant le financement éducatif, dans un contexte de crise économique, puis le comportement des dépenses dans chaque niveau d'enseignement. Une fois ces données en tête, nous pourrons alors appréhender le processus de construction politique et ses effets.

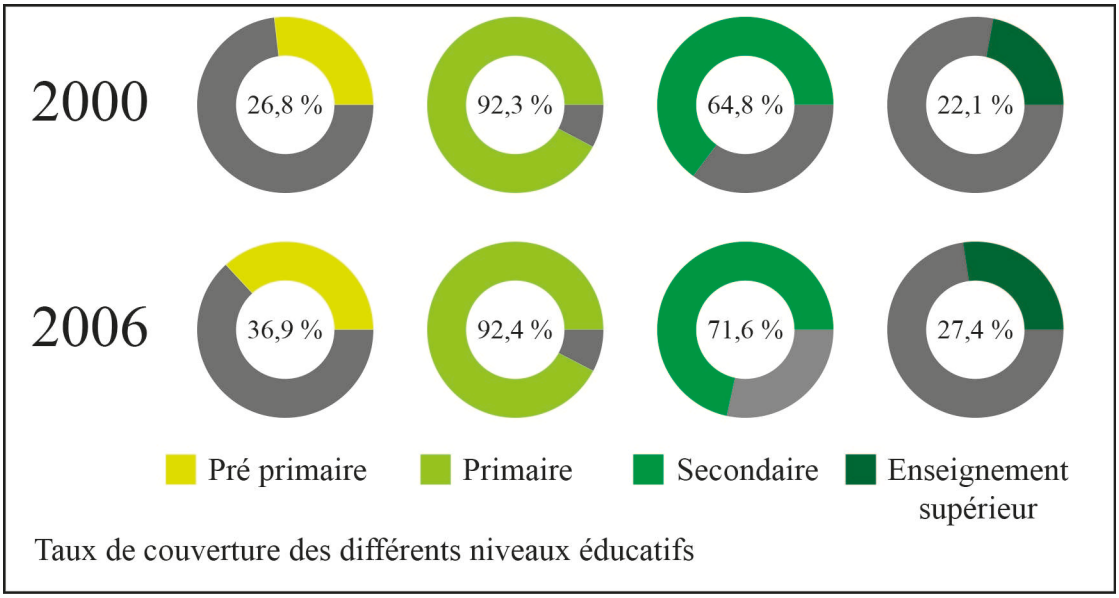
A – Un système d'éducation majoritairement privée

Au cours de ces six années de gouvernement, on observe que le taux de scolarisation net dans l'enseignement préscolaire, témoigne d'une importante hausse, passant de 26,8% l'année 2000 à 36,9% en 2006. La hausse sera spectaculaire pour les deux années qui précèdent le primaire, sur lesquelles se concentrent la plupart des efforts de couverture. L'inscription en 2000 est de 55% pour la tranche d'âge correspondante et, six ans plus tard, elle atteint 75% de la population concernée, c'est-à-dire que 3 enfants sur 4 vont en maternelle. La crèche témoigne aussi d'une hausse, de toute évidence moins importante, passant de 11 à 16% sur la période.

Concernant l'éducation primaire, le taux de scolarisation reste à peu près constant, montrant des variations marginales autour de 92%. Dans l'enseignement secondaire, où la couverture reste encore assez basse, on assiste à une augmentation de 64,8% à 71,6% en six ans. Il s'agit certainement d'un des développements du système d'éducation les plus importants. Rappelons qu'en 1990, la couverture du secondaire était de 60,1%, après une croissance très timide durant la décennie précédente (4,7 points de pourcentage). La croissance de 6,8 points de pourcentage en six ans constitue donc une progression décisive des inscriptions, il s'agit du *début de la massification du secondaire*. Finalement, pour l'enseignement supérieur, le taux d'inscription net passe de 22,1 à 27,4%, alors que le taux brut augmente plus considérablement de 30,9 à 38,3%. La courbe de croissance poursuit la hausse entamée dans

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

les années antérieures, mais ce sont de nouvelles mesures de financement qui permettront, vers la fin du mandat, un développement plus important de ce niveau d'éducation.

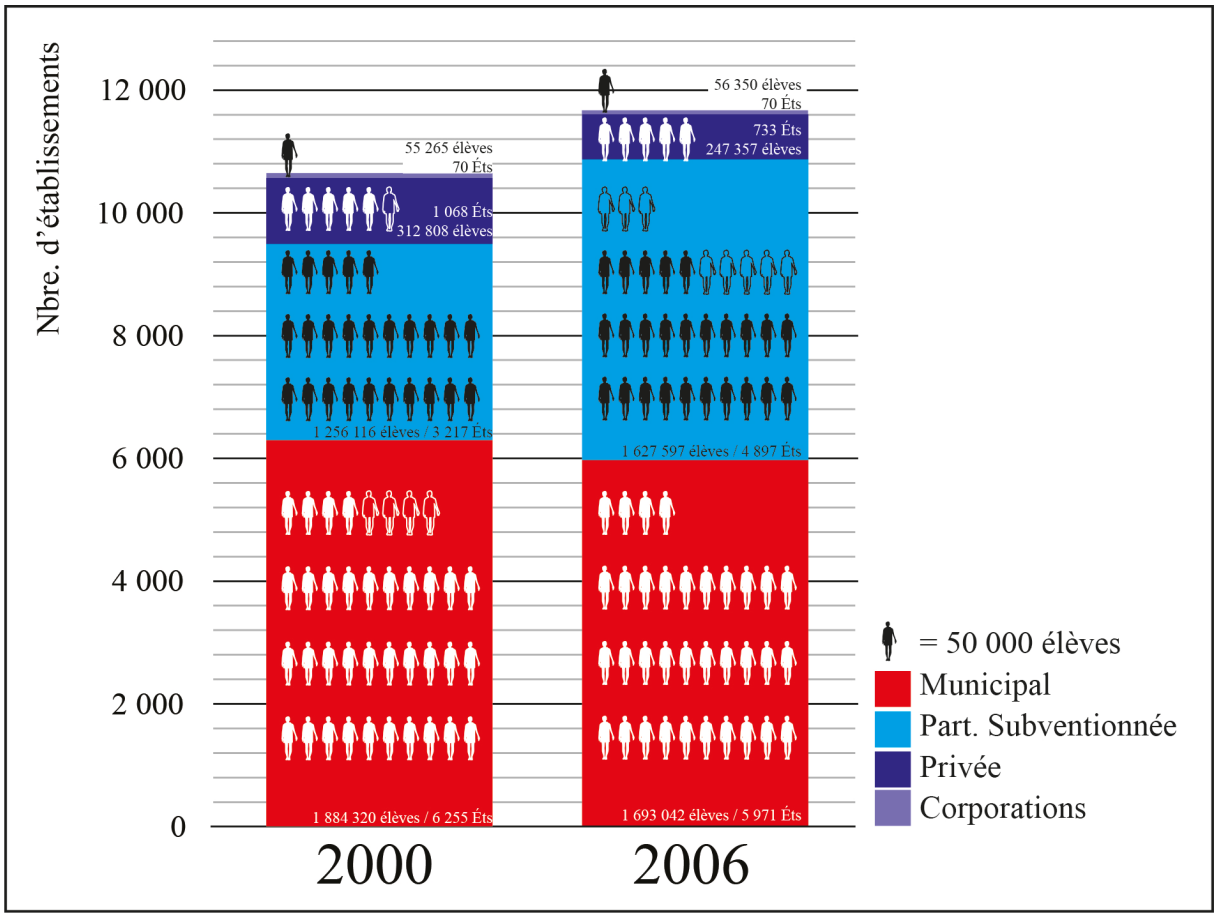


Taux de couverture des différents niveaux éducatifs

Entre 2000 et 2006, le nombre d'établissements éducatifs du scolaire continue à croitre, bien plus vite que le nombre d'inscriptions. Près de 116 000 élèves intègrent le scolaire (une hausse de 3% du taux d'inscription) alors que le nombre d'établissements qui composent la structure scolaire augmente de 10%, avec 1 061 nouveaux établissements. Ce développement impressionnant du système scolaire sera complètement pris en main par le secteur privé-subventionné, qui augmentera d'une demi fois la taille qu'il avait en 2000, avec 1 680 nouveaux établissements. Ceci en dépit de la fermeture de 284 institutions publiques et de 335 institutions privées sans financement public.

L'architecture du système scolaire en sera ainsi complètement bouleversée : le rapport entre les secteurs public et privé qui était plutôt égalitaire en 2000 (54 contre 46% respectivement), basculera vers un rapport où le secteur privé domine. Le développement structurel sera en effet accompagné d'un mouvement considérable de la population : 191 000 élèves se déplaceront depuis le secteur public vers des établissements d'éducation privée. De sorte que l'année 2006, les établissements municipaux ne retiennent que 46,7% des élèves, alors que le privé subventionné attire 44,9% de la population et le privé les 6,8% restant (les corporations maintiennent leur participation qui représente 1,6% de la masse scolaire).

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



C'est surtout dans l'enseignement secondaire, un des niveaux les plus concernés par l'élargissement de la couverture scolaire, que les nouveaux établissements privés vont proliférer. Le déplacement des étudiants depuis les établissements municipaux vers les privés subventionnés est un mouvement qui, sans conteste, répond à la croyance collective que le privé est mieux, qu'il permet d'accéder au moins à quelque chose auquel les autres n'auront pas accès.

Il nous parait important de relever que la croissance observée tout au long de la décennie précédente pour le parcours TP[534] arrive à sa fin. La distribution des étudiants secondaires entre les voies HC[535] et TP avait atteint un équilibre de 55-45% respectivement en 2000 et, au cours de ce mandat, elle va pencher davantage vers le parcours HC. Ainsi en 2006, celui-ci

[534] Secondaire technique-professionnel.
[535] Secondaire scientifique-humaniste.

aura gagné 7 points de pourcentage, avec une conséquente diminution de jeunes dans le parcours technique professionnel (38%).

Dans l'éducation supérieure, la tendance observée au cours de la décennie antérieure va se poursuivre : alors que le nombre d'institutions se réduit, la population étudiante augmente rapidement. On trouvera ainsi en 2006 une structure éducative qui comprend 206 institutions[536] (61 universités, 43 IP et 102 CFT) et accueille 661 000 étudiants. Le système supérieur connait par conséquent un élargissement de sa taille de 46% en comparaison avec l'an 2000.

Il est intéressant de constater que, sous ce mandat, le nombre d'étudiants augmente dans tous les parcours, mettant un terme au rétrécissement du parcours supérieur professionnel. En effet, pour les universités, les taux de croissance sont de 50%, 40% pour les IP[537] et 33% pour les CFT[538]. Ces évolutions vont confirmer une participation de plus en plus importante des universités dans le système supérieur d'éducation, réparti en 2006 de la façon suivante : 72% d'universités, 17% d'IP et 10% de CFT.

Par ailleurs, il important de constater une nouvelle fois que la plus forte hausse des étudiants universitaires a lieu dans les nouvelles universités privées, qui doublent leurs effectifs étudiants avec 112 000 nouveaux étudiants en six ans. Les universités du CRUCH, pour leur part, dont les étudiants représentaient 67,5% du total des étudiants universitaires en 2000, n'en représenteront que 54,8% à la fin de la période.

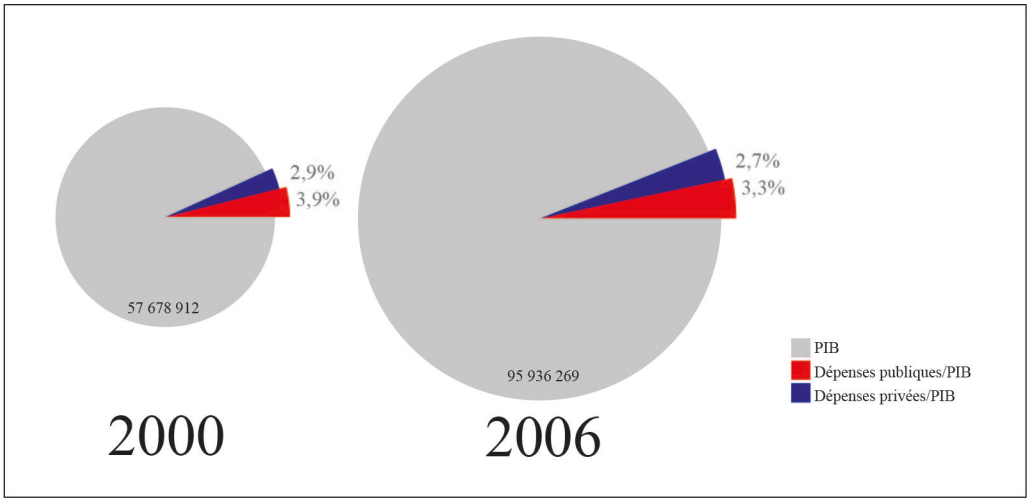
En outre, les programmes d'études de deuxième et troisième cycle connaissent un développement accéléré, passant de 7 600 à 19 000 étudiants, soit une augmentation de 2,5 fois sa taille en six ans. Ce développement sera principalement assumé par les universités de CRUCH qui délivrent 72% de ces diplômes. Il s'agit du développement non négligeable d'un niveau d'études encore plus élevé.

[536] Au lieu des 229 de 2000, voir Annexe 3.
[537] Instituts professionnels.
[538] Centres de formation technique.

Pour finir de décrire le développement de l'ensemble du système d'éducation, nous nous intéresserons à l'échec scolaire qui nous informe de la capacité du système scolaire à assurer, au-delà de l'accès aux structures, la permanence des élèves. Le taux de décrochage diminue de 1,5 à 1,1% pour l'éducation primaire, alors que le taux de redoublement augmente de 2,9 à 4,5%. Pour le secondaire, les chiffres sont plus alarmants, vu que la désertion augmente de 6,5 à 6,8%, ainsi que le taux d'abandon qui croit de 4,1 à 4,8%. En d'autres termes, s'il existe un grave problème d'abandon des élèves durant l'année scolaire en cours. Le redoublement augmente aussi considérablement, passant de 6,5 à 8,9%. On le comprend, bien que l'éducation secondaire connaisse un processus de massification, l'enseignement est encore confronté à d'importants défis pour pouvoir assurer une plus grande participation au système d'éducation.

B – Son financement

Évolution des dépenses totales en éducation en proportion au PIB



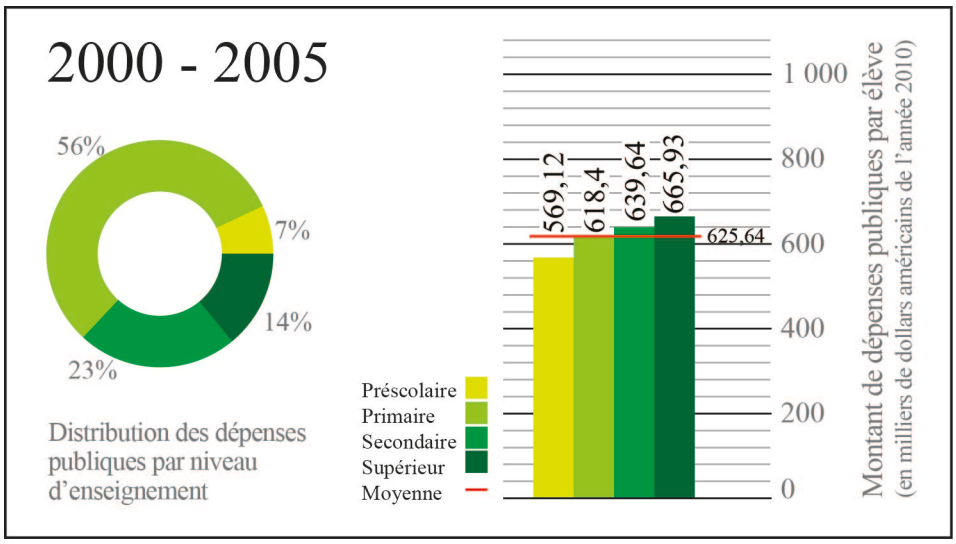
L'investissement total en éducation continue à augmenter, à des taux supérieurs à la croissance du PIB au cours des quatre premières années du mandat. Rappelons que Ricardo Lagos assume le gouvernement dans un contexte de crise économique qui avait mis un point final à la croissance soutenue qui avait caractérisé la décennie précédente. Ainsi, alors que le PIB observe un taux de croissance moyen de 4,8%, exprimé en prix de 2010, entre 2000 et

2003[539], puis de 12,4% pour 2004 et 2005, le taux de croissance du budget total de l'éducation est de 6,7%, puis de 7,6% (dans ces dernières années, l'augmentation des dépenses en éducation est moindre que celle du PIB). De sorte que le pourcentage des dépenses en éducation par rapport au PIB subit une hausse au cours des 4 premières années, passant de 6,8 à 7,2%, puis une réduction pour tomber, en 2005, à un niveau plus bas que celui de 2000, représentant 6,6% du PIB.

En regardant les données de plus près, nous observons que ce sont surtout les dépenses publiques qui attestent de variations plus importantes. Ainsi, malgré les difficultés économiques, les budgets attribués à l'éducation croissent de 8% en moyenne les trois premières années, et augmentent de 3,9 à 4,2% du PIB. De ce fait, on peut affirmer que, vu le contexte, l'augmentation des dépenses publiques en éducation est considérable. Les trois dernières années, la croissance sera de moindre envergure (5,6% annuel) puis diminuera jusqu'à ne plus représenter que 3,7% du PIB en 2005, étant donné que celui-ci augmentera à une vitesse plus grande. Mais malgré cette baisse marginale du poids des dépenses publiques sur le PIB, le poids de l'éducation dans les dépenses générales va augmenter de 16,2 à 17,4% entre 2000 et 2005.

Par ailleurs, 56% du budget de cette période continuera à être destiné à l'éducation primaire, 20% au secondaire - qui gagne ainsi deux points de pourcentage - et 8% au préscolaire, alors que le supérieur s'emparera de 14% (une proportion bien inférieure à celle de la décennie précédente, qui moyennait des dépenses de 17%). Ceci donne un investissement moyen par élève de $625 640 pesos chiliens de 2010, ce qui équivaut à 1 318 dollars de l'époque. En dégroupant ces dépenses sur le nombre total d'élèves de chaque niveau d'enseignement, on observe que sur cette période la distribution tend à s'équilibrer davantage : les élèves du préscolaire bénéficient chacun de 0,91 de l'investissement moyen par élève que nous venons de calculer, pour le primaire, le montant correspond à 0,9, au secondaire il est de 1,02 et pour le supérieur de 1,06. Ainsi, bien qu'on observe clairement une augmentation du budget individuel en fonction du niveau d'enseignement, les différences ne sont pas alarmantes.

[539] Le taux de croissance du PIB, exprimé en prix de 2010, n'est pas le même que la variation observée du PIB réel, données que nous avons précisé plus haut. Nous parlerons ici cependant des variations en prix de 2010 pour pouvoir les comparer aux variations des dépenses dans les mêmes données.



D'autre part, les dépenses privées - qui correspondent majoritairement aux dépenses des familles - affichent une croissance plus lente les premières années puis plus importante vers la fin de la période, alors que l'économie atteste de meilleures performances. Cela aboutit à une croissance annuelle moyenne de 7% et malgré une légère hausse de la proportion des dépenses privées dans le PIB au cours des premières années, celle-ci va se neutraliser par la suite et en, 2000 comme en 2006, la proportion des dépenses privées dans le PIB restera de 2,9%. D'après la désagrégation de ces données, exposée dans un des derniers rapports du ministère[540], on constate que plus de la moitié des dépenses (54% en moyenne pour la période) se concentrent sur le niveau supérieur d'éducation, qui va même croitre sur la période, passant de 52% en 2000 à 55% en 2005. Seuls 5% des dépenses iront vers le préscolaire, 27% pour le primaire et 14% en secondaire, avec des mouvements plus marginaux vers la hausse en préscolaire, contre une diminution de 4 points de pourcentage au primaire et de 1 point au secondaire.

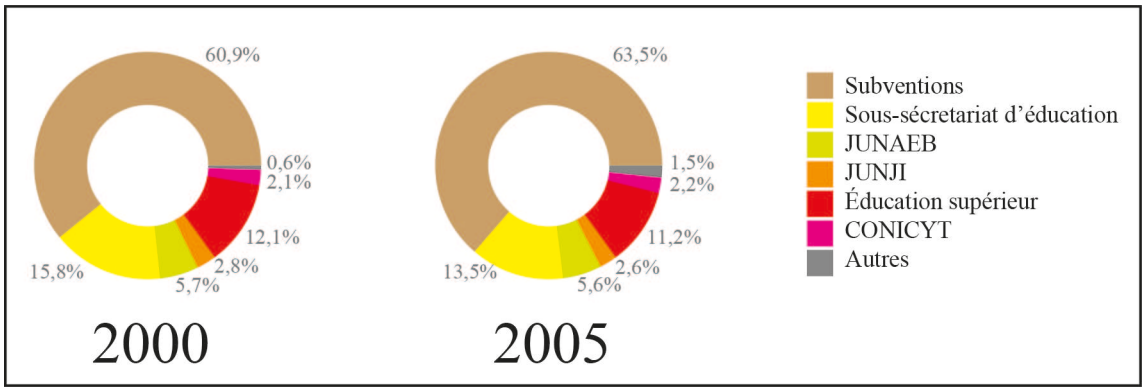
Comme pour les chapitres précédents, nous allons voir de plus près le détail de ces dépenses en nous basant sur les données annuelles des lois budgétaires approuvées chaque année. Nous allons distinguer comme précédemment, les dépenses pour l'éducation scolaire de celles pour l'éducation supérieure.

[540] Centro de estudios MINEDUC, *Resumen estadístico de la educación en Chile 2000-2011*, Santiago, Ministerio de Educación, 2012.

Le scolaire

Les subventions du système scolaire vont continuer à représenter près de 60% du budget ministériel total de l'éducation, avec une légère hausse sur la période – elles passeront de 61 à 63% entre 2000 et 2005. L'unité de subvention par élève subira elle aussi une augmentation de 25% sur la période[541]. Il faut remarquer qu'entre 7 et 8% des subventions scolaires correspondent à l'affectation de ressources additionnelles pour les enseignants, tout le reste (92-93%) correspond aux allocations attribuées directement aux établissements, en fonction de l'assiduité des élèves. Le pourcentage des subventions associé au corps des enseignants est assez bas alors que ces ressources avaient atteint 20% du total des subventions à un moment donné, au cours de la décennie précédente.

Ventilation du budget ministériel en éducation



On observe aussi que, en moyenne, 15,6% des ressources sont alloués aux sous-secrétariats d'éducation, chargés de plusieurs fonctions tel le développement du cadre programmatique, la supervision des établissements subventionnés, l'attribution des ressources éducatives et des programmes et transferts spécifiques.

Pour les sujets liés au développement du préscolaire, nous constatons que le financement accordé à la JUNJI atteste d'une augmentation moyenne de 5% pour la période, ce qui signifie un maintien des allocations réservées à ce domaine. Le budget réservé, sous cette appellation, à des programmes alternatifs d'éducation préscolaire, va croitre dans une moindre mesure, ce qui signifiera une diminution de sa proportion de 17 à 15%.

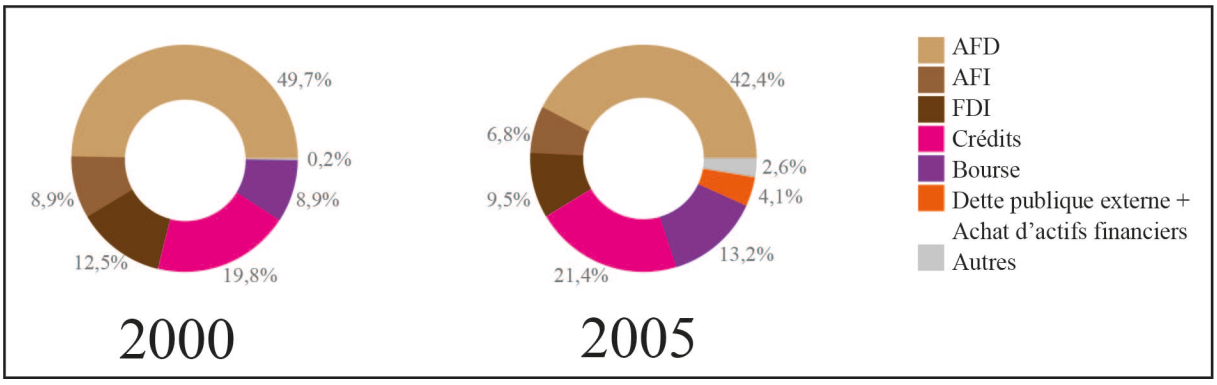
[541] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 77.

L'assistance gouvernementale coordonnée par la JUNAEB concentre 5,4% du budget du portefeuille, dont plus du 90% sont destinés à l'alimentation scolaire en 2000. On observe cependant que vers la fin de la période, la JUNAEB accordera plus de place aux bourses, dont la représentation dans les dépenses augmente de 5 à 18%, alors que la santé continuera à recevoir entre 4 et 5% des fonds de la JUNAEB.

Éducation supérieure

En ce qui concerne le supérieur, on observe que le budget qui lui est consacré ne varie pas considérablement sur la période et se compose majoritairement d'instruments de financement consacrés à l'offre éducative. Mais le financement de la demande va augmenter considérablement dans cette période, pour atteindre et dépasser le financement de l'offre en 2008. Ainsi, alors qu'en 2000, 71% des dépenses en supérieur vont vers des instruments qui financent l'offre, la proportion diminue à 53% en 2006.

Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure



Précisons que les instruments qui financent l'offre sont principalement les subventions directes (AFD), qui concentrent en moyenne 70% de ces ressources, et les subventions indirectes (AFI) qui ont tendance à décroitre marginalement. On constate que le secteur privé accapare graduellement cette allocation. Ainsi, alors que les universités de l'État reçoivent 47% de ces subventions en 2000, le pourcentage diminue à 42% en 2006. Finalement, les fonds de développement institutionnel (FDI), variables au cours de ces six ans, auront quand même une légère tendance à augmenter leur participation.

Les instruments de financement de la demande, c'est-à-dire bourses et crédits, disposeront d'un budget croissant. On constate que la proportion consacrée au FSCU[542] continuera à être bien plus importante que celle consacrée aux bourses, même si sa représentation passe de 68 à 60% entre 2000 et 2005. Le budget consacré aux bourses témoignera néanmoins d'une croissance moyenne annuelle de 10% et verra sa représentation augmenter dans les instruments de financement de la demande à la fin de la période.

De nouvelles bourses font leur apparition, telle la bourse Nouveau millenium dont nous verrons plus bas. Dans sa première année, environ 4 500 étudiants en bénéficieront et, en 2006, le nombre de ces boursiers aura triplé. En outre, les bénéficiaires des autres bourses d'études, notamment la bourse Bicentenaire et la Juan Gómez Millas, vont augmenter considérablement, ainsi le nombre de bénéficiaires des bourses ministérielles va doubler, pour passer de 25 000 à plus de 50 000 étudiants sur la période. En ce qui concerne les bourses d'entretien, nous n'avons pas de données qui nous permettent d'analyser leur évolution au cours de la période.

Concernant le FSCU, le nombre de bénéficiaires augmente de 11% entre 2000 et 2005, puis diminue ensuite en 2006, après la création du Crédit avec l'aval de l'État (CAE). Bref, en 2005, plus de 122 000 étudiants obtiendront le FSCU, ce qui correspond à 49% des étudiants inscrits dans des universités du CRUCH cette année-là.

Un dernier élément à considérer est le budget destiné au CONYCIT, institution qui gère le financement de la recherche nationale. Celui-ci atteste d'une augmentation annuelle moyenne de 6% et sera, en 2005, 42% supérieur à celui de l'année 2000.

Pour finir de faire le point sur ce qui nous semble être les principales données qui rendent compte du développement du système éducatif, nous constatons qu'entre 2000 et 2006, les années de scolarité de la population active économiquement vont continuer à augmenter. On observe que la moyenne nationale d'années d'études de la population de plus de 18 ans passe de 9,9 ans en 2000 à 10,2 ans en 2006, chiffre qui est bien supérieur à la moyenne latino-

[542] Fonds solidaire de crédit universitaire.

américaine qui est de 7,9 en 1999 et de 8,3 en 2005[543]. Par ailleurs, le taux d'analphabétisme continue à baisser, quoique très marginalement. Ainsi, entre 2000 et 2006, il diminuera de 4 à 3,8%[544].

Finalement, bien que les rendements économiques de l'éducation connaissent une tendance à la baisse, ils continuent à être très importants. Ainsi, en 2000, le taux de rendement moyen pour le primaire est de 5,6% ; pour un parcours scientifique-humaniste, finir le secondaire signifie un taux de rendement de 7,1%, l'université, de 12,6%, alors que pour le parcours technique-professionnel, terminer le secondaire présente un rendement de 8,1% et le niveau supérieur (CFT, IP) de 10,83%. En 2006, toutes ces données vont certes diminuer mais dans une proportion très marginale : le taux de rendement du primaire passera à 4,5%, celui du HC 5,8% et celui de l'université 11,2%, alors que celui du TP diminuera à 6,9% et celui du niveau supérieur à 10,1%.

Ces variations nous semblent assez cohérentes avec la massification de l'éducation et, par conséquent, avec la diminution de la rentabilité des certificats scolaires. Processus connu comme l'« inflation des diplômes », un sujet bien travaillé dans les pays européens et dont les premières conséquences commencent à être perceptibles au Chili à l'aube du nouveau siècle.

II.2. Le nouvel élan de la réforme scolaire

Au milieu de l'année 2000, les résultats du SIMCE[545] appliqué en 1999 aux élèves de 4e année du primaire montrent une stagnation des performances, ce qui va susciter une grande inquiétude générale. Ce premier indicateur performatif concernant la réforme révèle des résultats faibles et fortement segmentés, qui seront confirmés par des tests internationaux de performance scolaire : le TIMSS (tendance internationale en mathématiques et en sciences) de 1999 et le PISA (programme international pour le suivi des acquis des élèves) en 2000[546].

[543] *CEPALSTAT Home*, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i, (consulté le 8 juin 2017).
[544] *SITEAL | Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*, http://www.siteal.iipe.unesco.org/base_de_datos/consulta?indicador=&countries=1%2C3%2C7&years=1990%2C+1993%2C+2001%2C+2009%2C+2011&filters=#, (consulté le 18 mai 2017).
[545] Système de mesure de la qualité de l'éducation.
[546] Cristián Belleï et Xavier Vanni, « The evolution of educational policy in Chile, 1980-2014 » dans Simon Schwartzman (ed.), *Education in South America*, 1re éd., Bloomsbury, 2015, p. 9‑10.

Cette situation déclenche une forte crise de crédibilité à l'égard de la réforme scolaire, voire de la politique d'éducation dans son ensemble.

L'embryon de la mise en cause de l'ensemble du modèle éducatif s'implante avec force et commence à se développer. Il nous semble essentiel de faire remarquer que le scandale n'est pas suscité par l'ampleur des inégalités, mais par les mauvais résultats scolaires ; c'est bien *la faible performativité scolaire le cœur du problème*. Un des responsables d'une institution ministérielle affirme:

> *« La question de la qualité a toujours été présente, mais bien évidemment elle devient de plus en plus manifeste avec la stagnation des résultats SIMCE. Cela signifie l'échec des efforts pour améliorer les résultats de ces dernières années, malgré toutes ces politiques qui auront certainement un effet positif avec le temps et d'autres actions aussi. Mais c'était une crise en 2000, au début des 2000, avec le SIMCE en stagnation tous les ans, avec des résultats médiocres, PISA ».*

Dans ce contexte de crise, le nouveau gouvernement essaye de renouveler sa stratégie d'intervention dans le système d'éducation, sous la devise « d'amener la réforme dans les salles de classes », en mettant le focus sur les pratiques d'enseignement-apprentissage. Il est intéressant cependant de noter que la formule utilisée rend compte d'un « message d'impatience » eu égard aux efforts publics en contradiction avec les performances, plutôt que d'un changement d'optique de la réforme. Son objectif initial est de générer un impact sur les acteurs du processus de scolarisation, en faisant des établissements scolaires la cible des interventions. L'objectif sera cependant redéfini sur une unité d'action encore plus petite, il ne s'agit plus d'autonomiser les mairies ni les établissements scolaires, mais la salle de classe[547].

Nous aborderons dans cette sous-partie le nouvel élan du gouvernement dans la reprise de la réforme éducative, en distinguant trois aspects qui nous semblent fondamentaux. Premièrement, l'importance accordée aux instruments d'évaluation et leur développement subséquent. Deuxièmement, la prise en main des différents axes de la réforme dans la volonté d'assurer la continuité de celle-ci. Finalement, la définition par l'État de nouvelles priorités pour la sphère éducative, en lien avec l'objectif du bicentenaire d'atteindre une nouvelle

[547] Xavier Vanni et Gonzálo Muñoz, « Rol del Estado y de agentes externos al mejoramiento de las escuelas: análisis entorno a la experiencia chilena », *REICE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2008, vol. 6, n° 4, p. 47‑68.

société de la connaissance. Ces orientations seront à la base de nouvelles politiques dans ce domaine.

A – La fièvre de l'évaluation

La crise concernant les faibles résultats scolaires dévoilés au cours de l'année 2000 attire l'attention médiatique sur les tests de performance scolaire, ce qui entraîne la préoccupation accrue et l'impatience du gouvernement vis-à-vis des résultats. Les années qui vont suivre vont se caractériser de ce fait par une fixation croissante sur les instruments de mesure des résultats, les tests de performance scolaire d'une part et l'évaluation des enseignants, de l'autre.

Une des hautes hiérarchies de l'Unité de curriculum et d'évaluation (UCE) du ministère parle de la *« fièvre simsistique »*[548] qui se propage à cette période. L'ancien chef de la division d'éducation du ministère ajoute : *« Il est important de voir comment le SIMCE, qui nait en 1988, connait graduellement, mais surtout à partir de l'année 2000, une importance complètement démesurée »*. Nous essayerons de suivre ce processus de mise en valeur en suivant l'évolution du système national d'évaluation, le SIMCE, ainsi que la participation aux tests internationaux.

Nous considérons nécessaire de faire un point sur l'évolution du SIMCE jusqu'à l'année 2000. Rappelons que dans le contexte de l'élargissement de l'évaluation qui se développe au cours de la décennie de 1990, le SIMCE est une évaluation des connaissances de mathématiques et d'espagnol qui s'applique tous les 3-4 ans sur le 4e degré du primaire (1992-1996-1999), la 8e année de scolarité (1993-1995-1997) et la deuxième année du secondaire, ou 10e degré scolaire (1994-1998). L'évaluation de deux nouvelles matières, les sciences naturelles et l'histoire-géographie, se développe entre 1992 et 1997 par le biais de modèles d'échantillonnage. À partir de 1995, les résultats de chaque établissement sont publiés sous la forme du pourcentage moyen de réponses correctes pour chaque matière.

[548] En espagnol « *fiebre simsística* », ce dernier étant un mot formé sur la base de SIMCE.

Les études internationales de performances (TIMSS, ICCS, IEA, PISA), auxquelles le Chili participe à partir de 1997, permettent de repenser les méthodologies mises en œuvre dans le modèle national d'évaluation. Il s'agit d'ailleurs d'une des influences les plus importantes sur les modifications que va subir le SIMCE[549]. En effet, en 1998, les outils analytiques du SIMCE sont modifiés, la théorie classique de mesure est remplacée par la théorie de réponses aux items[550], ce qui permet de renforcer la mise en place de la réforme pédagogique d'une part, et de comparer les performances scolaires dans le temps, de l'autre. En outre, il permet de comparer les résultats des établissements ayant des caractéristiques socioéconomiques similaires et cherche à diminuer ainsi la stigmatisation des établissements scolaires des milieux les plus défavorisés. Ainsi, à partir de l'année 2000, le système d'évaluation permet de faire un suivi longitudinal des performances et de les percevoir dans un contexte plus large.

En 2003, en vue de réfléchir avec différents acteurs du système scolaire sur l'évaluation des apprentissages scolaires et sur le modèle existant dans ce but, une commission pour le développement et l'utilisation du SIMCE est créée. Le rapport qui est présenté en 2004 reconnaît le SIMCE comme un instrument d'évaluation robuste, plein de potentialités qui doivent encore être développées, notamment concernant la communication et l'exploitation des résultats d'apprentissage[551]. Les recommandations de cette commission seront reprises par la suite par la politique publique, d'où une intensification des évaluations scolaires. À partir de 2005, le SIMCE sera appliqué annuellement en 4^{e} année de scolarité et en alternance (une année sur deux) en 8^{e} et 10^{e} année.

À ces changements méthodologiques, s'ajoute une amélioration dans l'exploitation des résultats. En 2005, la publication des rapports gagne en efficacité et les résultats, qui tardaient presque un an à être connus, sont dévoilés quatre mois après l'application du test[552]. Également, plusieurs démarches cherchent à améliorer la lisibilité des résultats, ainsi que leur utilité, notamment chez les enseignants. Ainsi une journée de réflexion autour du SIMCE est organisée dans tous les établissements subventionnés, dans le but de mettre en place des

[549] L. Meckes et R. Carrasco, « Two decades of SIMCE », art cit, p. 240.
[550] Juan Bravo, « SIMCE: Pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación », *Estudios Públicos*, 2011, n^{o} 123, p. 23.
[551] Comisión SIMCE, *Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad. Informe de la Comisión para el desarrollo y uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación*, Santiago, Ministerio de Educación, 2003.
[552] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 68.

actualisations méthodologiques. Dans cette perspective, les innovations proposées cherchent à lister différents niveaux de progrès pour chaque discipline. De cette manière, des seuils de base étant exigés, les tests standardisés pointeront des objectifs concrets en termes de réussite scolaire.

La sophistication progressive des instruments de mesure permet de consolider méthodologiquement le système national d'évaluation scolaire comme un outil. À cela s'ajoute l'élargissement de la communication des métriques, qui a un poids symbolique sur la population. Pourtant le processus de vulgarisation de l'information n'est pas forcément accompagné d'une bonne compréhension et utilisation des données. Le directeur de la UCE affirme : « *Les gens pensent que l'important, c'est ce qui paraît dans les journaux, c'est-à-dire les palmarès et tout cela. Le plus important, c'est l'information que le test renvoie à l'école pour voir où elle est en échec* ». Le directeur d'une autre division complète : *« Le fait de rendre les résultats publics a d'importantes conséquences sur l'école, c'est une façon de récompenser ou de punir les écoles ».*

Ces modifications confèrent au système d'évaluation une plus grande importance dans la construction des politiques publiques, au-delà de la seule fonction qui lui était jusqu'alors attribuée : être une source de renseignement pour établir le ciblage des politiques de discrimination positive. Désormais, il devient principalement un instrument de contrôle efficace pour exiger des établissements un standard de qualité. La performance des élèves va dépendre des établissements et de leur gestion pédagogique, ainsi que de l'engagement des équipes enseignantes. L'exécutif exigera une plus grande responsabilisation des différents acteurs qui participent du processus éducatif, changeant ainsi radicalement son mode opératoire. Nous allons passer d'un État qui apportait son soutien pour cerner les lacunes de base vers un État centré sur la performativité des résultats. C'est donc la cristallisation d'un « État évaluateur » que nous analyserons de manière plus approfondie dans la dernière partie du chapitre.

Au-delà des sophistications pour mesurer les résultats scolaires des étudiants, des avancées significatives sont faites afin d'insérer la culture de l'évaluation dans le milieu des enseignants. Les enseignants devront accepter d'être évalués et assumer leur responsabilité sur les résultats de leurs élèves.

Un système d'évaluation des enseignants, le SNED[553], existait déjà qui proposait une évaluation de l'ensemble des équipes pédagogiques des établissements en fonction de la réussite de leurs étudiants dans le SIMCE. Cependant, l'évaluation individuelle reste une tâche à accomplir, qui semble alors urgente. Lors des négociations entre la corporation des enseignants et le ministère, qui ont lieu entre mars et novembre de la première année de mandat, en 2000, un accord est convenu pour mettre en place un système national d'évaluation[554]. Le processus de construction conjointe des critères de performance individuels et des procédures d'évaluation est long et tendu, puisque il n'y a pas d'accord entre les acteurs. Le directeur du CPEIP[555] raconte :

> *« Avec Bitar, c'est un moment très important, la discussion sur l'évaluation des enseignants, la commission tripartite avec la corporation, les municipalités, puis l'adoption de la loi d'évaluation des enseignants. C'est une période assez difficile, mais de grande importance et dont les conséquences se sont installées ».*

À l'intérieur même de la corporation des enseignants, l'évaluation des professeurs a signifié une énorme dispute entre deux secteurs, celui de la représentation nationale et celui de la direction métropolitaine, qui n'avaient pas la même vision sur la politique à adopter. Mais les négociations parviendront à terme en 2003, lorsque l'évaluation sera acceptée par referendum par l'ensemble des enseignants[556]. Le ministre remémore :

> *« Il s'agit là d'un processus bien délicat, parce que je lui ai dit à Pavez, dans une conversation en privé (comme nous avons tous les deux combattu la dictature, il y avait d'autres types de liens). Je me souviens que nous avons mangé ensemble et que je lui ai dit, prends en tant que corporation, le leadership de la qualité, au lieu d'une corporation enseignante qui s'oppose à la qualité. Occupe-toi de l'évaluation des enseignants, moi je vais lui donner une nouvelle tournure qui ne soit pas celle de la sanction. L'évaluation des enseignants, c'est la promotion de la qualité, la recherche de l'amélioration des enseignants, il ne faut pas les effrayer ».*

En 2004, avec la promulgation de la loi n°19 961, l'évaluation deviendra obligatoire pour tous les enseignants du secteur municipal : si un enseignant refuse de s'y soumettre, son évaluation

[553] Système national d'évaluation de la performance des établissements.

[554] José Weinstein, « Chile 2000: La negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal » dans *Sindicalismo docente y Reforma Educativa*, Washington DC, BID. Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, p. 59‑106.

[555] Centre de perfectionnement, d'expérimentation et de recherches pédagogiques.

[556] Cristián Cox, « Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010 », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, janvier 2012, vol. 21, n° 1, p. 13‑42.

sera insatisfaisante. De surcroît, l'accumulation de trois évaluations insatisfaisantes est un obstacle pour être maintenu dans le poste. Le dispositif d'évaluation envisage un arbitrage des proches et une autoévaluation, qui requiert la composition d'un « portfolio »[557]. Deux nouveaux processus naissent de cette évaluation : un système d'incitation économique pour les enseignants ayant une bonne évaluation et la mise en place d'un réseau d'enseignants d'excellence, afin que les professeurs les mieux évalués et voulant y participer, puissent former leurs pairs. Les enseignants accepteront progressivement les évaluations standardisées et la structure salariale qui en découle, l'évaluation devient ainsi petit à petit partie intégrante de leur culture[558].

L'évaluation des enseignants est une politique très importante dans le processus de professionnalisation de l'exercice enseignant, ainsi que dans la relation que l'État établit avec son corps enseignant. En effet, l'évaluation engage un registre normatif qui fait irruption dans le travail scolaire et renforce sa logique « productiviste » en créant de nouvelles formes de travail chez les enseignants, qui remettent en question des normes d'actions, des manières de travailler ainsi que leur propre identité[559]. Il est important de préciser cependant, que ce système d'évaluation concerne uniquement les enseignants des établissements municipaux, et n'intègrent pas les professeurs de secondaire TP[560], étant donné qu'il n'y a pas eu d'accord concernant la mise en place d'une évaluation. Ainsi, l'étendue de cette politique n'atteint pas la moitié du système scolaire.

B – La continuité de la réforme entreprise

Le gouvernement hérite de la réforme scolaire. Le processus d'intervention sur les établissements scolaires entamé sous le mandat précédent étant encore en cours, le nouveau mandat doit en garantir la continuité en dépit d'un contexte où la politique est fortement mise en cause. Rappelons que la dynamique d'actions entreprise sur le processus éducatif et coordonnée sous l'appellation de réforme, se structurait en quatre grandes lignes d'action : les programmes d'amélioration et d'innovation, les nouveaux curriculums, l'augmentation du

[557] Cette mesure, comme d'autres d'ailleurs, donnera lieu à un marché de vente de portfolios.
[558] A. Mizala et P. Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile », art cit, p. 550.
[559] Vincent Dupriez, *L'évaluation dans les systèmes scolaires: accommodements du travail et reconfiguration des professionnalités*, Bruxelles, De Boeck, 2013, p. 35‑48.
[560] Parcours technique-professionnel.

temps scolaire et la politique envers les enseignants. Reprenons un par un chacun des axes d'interventions.

Concernant les programmes, le *MECE-media*[561], un des programmes phares des années 1990 est clôturé en juillet 2001, pour être institutionnalisé comme cela avait déjà été fait pour le *MECE-básica*[562]. La politique ministérielle assumera ainsi les tâches de soutien éducatif-pédagogique envers les établissements concernés par le programme[563], sans parvenir cependant à égaler la diversité des instruments, ni la rigueur que celui-ci proposait dans sa mise en œuvre et supervision[564].

Les programmes ciblés - P900, *Montegrande et Educación rural* - dont le but est en général de combattre les inégalités continueront à opérer. Par ailleurs, d'autres programmes vont se développer, afin d'améliorer la rétention scolaire des étudiants du secondaire, d'une part, et de favoriser l'insertion sur les marchés internationaux, de l'autre. Il s'agit de dispositifs créés pour faire face aux nouvelles priorités définies par le portefeuille, priorités que nous aborderons plus en avant. D'autres mesures conjoncturelles sont adoptées pour lutter contre la stagnation des résultats scolaires : une campagne de lecture, d'écriture et de mathématiques en 2003, ainsi qu'un programme de soutien technique pour les écoles « critiques ».

Par rapport à la réforme pédagogique, les socles communs du primaire et du secondaire étaient prêts et en plein processus de mise en œuvre, qui s'achèvera en 2001 et en 2002 respectivement. Pour le préscolaire cependant, le processus commence à peine. Il s'agit, rappelons-le, d'établir des références programmatiques, c'est-à-dire un guide pour les institutions préscolaires et les éducateurs, ce qui est bien différent des bases qui fixent des contenus minima d'apprentissage pour les autres niveaux éducatifs. À ce sujet, une fonctionnaire de la JUNJI[565] raconte: *« Nous, on ne peut pas imposer l'orientation pédagogique qu'on voudrait dans les jardins d'enfants car eux, ils peuvent en avoir d'autres*

[561] Programme d'amélioration de la qualité et l'équité de l'éducation pour le secondaire. Lorsqu'il lui est accolé le terme de *« básica »,* il ne concerne que le primaire.
[562] Cf. Voir chapitre précédent.
[563] Iván Nuñez et José Weinstein, « Chile: una reforma educacional ¿sin reforma del ministerio? (1990-2007) » dans *Institucionalidad de los ministerios de educación: Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2010, p. 146.
[564] *Ibid.*, p. 149.
[565] Junte nationale de jardins d'enfants.

et comme les bases programmatiques sont larges et flexibles, ils peuvent adopter l'approche de leur choix ».

Comme nous l'annoncions dans le chapitre précédent, il s'agira d'un processus participatif qui répliquera dans les grandes lignes l'expérience de construction des plans et programmes pour le secondaire, avec des phases de dialogue, de délibération et de consensus entre plusieurs institutions, les acteurs sociaux et les décideurs politiques[566]. Le nouveau cadre programmatique pour la petite enfance sera adopté en 2001[567] et sa mise en place prévue entre 2002 et 2005, à travers l'action conjointe des trois institutions chargées du développement de ce cycle scolaire. Les principaux efforts vont se concentrer sur le travail de soutien des éducateurs et leur formation technique.

Le processus d'actualisation des programmes scolaires sera suivi par l'Unité de curriculum et d'évaluation du MINEDUC (UCE), qui va recueillir systématiquement des informations sur la manière dont les orientations sont prises en main par les différentes équipes enseignantes. C'est au cours de cette démarche que l'équipe constate une forte désarticulation entre les attentes de chaque niveau éducatif. Afin de donner un nouvel élan à la continuité des socles communs et de mieux articuler les différents niveaux en rendant plus claire la définition des objectifs et des contenus attendus[568], un processus d'actualisation des cadres pédagogiques du primaire est mis en marche en 2003. L'élan est complété par une résolution de 2004 qui cherche à mieux articuler le socle commun de l'enseignement préscolaire avec celui de l'éducation scolaire[569]. Parallèlement, un nouvel outil est développé à partir de 2005, afin d'expliciter les apprentissages attendus pour chaque niveau éducatif : il s'agit des «cartes de suivi des progrès» qui vont prendre encore quelques années à se développer, et sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre prochain.

Le troisième axe de la réforme scolaire - la mise en place de la Journée scolaire complète - devait initialement arriver à terme en 2002. D'énormes investissements en infrastructure

[566] Cynthia Adlerstein, « La política pública de la educación parvularia chilena: Una mirada desde la historia y su actualidad », *Revista Docencia*, décembre 2012, n° 48, p. 41.
[567] Ministerio de Educación, Décret n°289 du 29 octobre 2001, *Aprueba bases curriculares de la educación parvularia.* Publié au Journal Officiel le 9 janvier 2002 / Id. 193452, 3p.
[568] J. Gysling, « Reforma curricular: Itinerario de una transformación cultural », art cit, p. 242‑244.
[569] Ministerio de Educación, Résolution n°11636 exempte du 3 septembre 2004, *Imparte criterios técnicos sobre articulación curricular entre los niveles de educación parvularia y enseñanza básica*. Publié au Journal Officiel le 12 octobre 2004 / Id.231212, 2p.

permettent de construire sous ce mandat 2 200 nouvelles structures[570]. Le ministre de l'éducation d'alors évoque d'ailleurs avec fierté : *« Nous avons accéléré la construction des établissements, et on a réussi à avoir un nouvel établissement par jour ! »*. Cependant, malgré ces efforts, l'ensemble des établissements ne sera pas en mesure d'élargir leur journée scolaire, le rythme de croissance et l'augmentation des prix du terrain dans la zone centrale du pays ne permettant pas de respecter les délais établis. Ceux-ci seront ainsi reportés par une nouvelle loi, adoptée à la fin de l'année 2004[571]. Le texte de loi va en outre préciser et compléter les conditions d'allocations des ressources publiques et introduire d'importants changements concernant la gestion des établissements scolaires municipaux et leurs directions.

Arrêtons-nous ici pour souligner plusieurs éléments. Dans un premier temps, l'exigence qu'impose la loi sur les établissements subventionnés : au moins 15% de leurs inscriptions devaient concerner des étudiants en condition de vulnérabilité socio-économique d'après des standards déterminés. Cette exigence gouvernementale pour assurer le financement de l'infrastructure cherche à engager les gestionnaires privés à prendre en charge les étudiants les plus démunis et à promouvoir une certaine mixité sociale dans les institutions subventionnées. Elle continue cependant à renforcer les prestataires privés qui reçoivent des fonds publics et, d'une certaine manière, à encourager le déplacement des étudiants du public vers le privé.

En outre, la loi souligne l'importance de la direction et d'une gestion adéquate des établissements municipaux. Elle crée ainsi des mécanismes pour choisir sur concours les directeurs de leurs établissements scolaires qui jusqu'alors étaient désignés par le régime autoritaire. Le sous-secrétaire de l'éducation de l'époque raconte :

> *« A l'époque de la dictature, chaque maire nommait ses directeurs pour des raisons très politiques, et la droite n'a jamais voulu légiférer pour que ce soit un poste concurrentiel et d'adjudication, précisément parce que les directeurs avaient été nommés politiquement. Ce n'est qu'en 1995 que nous avons réussi à faire que lorsqu'un poste reste vacant, c'est-à-dire quand un directeur meurt ou prend sa retraite, on puisse faire appel à un concours. En 2005, tu te rends compte! Quinze ans plus tard ! Que la droite accepte que le poste de directeur devienne concurrentiel et que, par conséquent, on libère le pays de cette décision originalement politique ».*

[570] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 59.
[571] Ministerio de Educación, Loi n°19979 du 28 octobre 2004, *Modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales.* Publié au Journal Officiel le 6 novembre 2004 / Id. 232146, 13p.

Ces deux clauses, conditionnent les investissements en infrastructure et démocratisent le poste de directeur d'école, mettant ainsi fin à des sédiments dictatoriaux. Par ailleurs, la mise en place de la Journée scolaire complète relève d'une nouvelle législation.

Finalement, en matière de politique envers les enseignants – domaine particulièrement sensible – on assiste pour la première fois à une construction d'agenda conjointe entre un gouvernement de la *Concertación* et la corporation des enseignants. En effet, comme la dernière négociation salariale entre la corporation des enseignants et le gouvernement en 1998 a été très tendue, le nouveau gouvernement voulant éviter à tout prix une nouvelle confrontation lors de la négociation de l'an 2000 s'investit dans cette instance de négociation. Au-delà de la seule revendication salariale, la nouvelle équipe saisit l'occasion pour exiger des enseignants un minimum de performance et un plus grand engagement dans la réforme éducative[572], sachant que la difficulté du gouvernement à influer sur les travaux d'apprentissages continue à être considérée comme la grande faiblesse de la réforme scolaire[573]. Ainsi, les deux parties s'accordent sur la mise en place d'un nouveau système d'évaluation, qui prévoit une amélioration des salaires selon des critères de différentiation et quelques mesures pour favoriser le travail des enseignants dans les zones les plus difficiles. Néanmoins, cela ne parvient pas à constituer l'ébauche d'une politique intégrale et consistante, capable d'avoir un impact réel sur l'exercice des professeurs.

Nous souhaitons également mettre en avant un autre aspect des mesures prises par ce gouvernement : le renforcement et la revitalisation d'une vieille institution ministérielle consacrée au travail des enseignants. Il s'agit du Centre de perfectionnement, d'expérimentation et de recherches pédagogiques (CPEIP), complètement fragilisé et minimisé lors de la dictature, et dont les fonctions seront développées par d'autres organisations à l'intérieur du MINEDUC (par exemple la UCE et l'unité d'études). C'est au cours de cette période que le CPEIP assumera progressivement un rôle plus important dans les actions de soutien et de perfectionnement des enseignants, en prenant en main les différents programmes développés à ce propos.

[572] J. Weinstein, « Chile 2000: La negociación Mineduc-Colegio de Profesores. Una visión personal », art cit.
[573] *Ibid.*, p. 89.

Il est important de souligner que le renforcement de la formation enseignante n'est destiné qu'aux enseignants de la formation générale et du parcours HC ; en matière de formation technique (pour les TP), rien n'est encore prévu et les enseignants doivent mettre en place le nouveau curriculum sans aucun appui institutionnel. Le problème se révèle beaucoup plus profond qu'il n'y parait, étant donné qu'il n'y a pas d'infrastructure capable d'assumer la formation des enseignants de ce parcours. Ce n'est qu'en 2007 que le CPEIP commence à articuler un premier programme de formation, soit six ans après l'adoption du nouveau curriculum.

C – L'émergence de nouveaux défis

Outre le fait de poursuivre et d'achever le processus de réforme entamé, le gouvernement s'apprête à relever de nouveaux défis engendrés par le processus de modernisation. Il s'agit d'élargir la couverture de l'éducation scolaire, d'une part, et, de l'autre, de favoriser le développement de nouvelles compétences indispensables à la société de la connaissance, tel l'apprentissage des langues et l'alphabétisation digitale.

L'extension de la couverture scolaire vise notamment le secondaire, niveau d'enseignement où les efforts ont cherché à améliorer les conditions matérielles du processus de scolarisation, mais dont les taux de couverture restaient encore assez bas, en comparaison avec l'éducation primaire où ils avaient atteint depuis fort longtemps l'universalité. L'enseignement préscolaire et le supérieur sont aussi fortement stimulés, bien que les efforts tout au cours de la décennie précédente aient déjà montré d'importantes avancées. Le ministre de l'époque raconte: « *On cherchait à améliorer la couverture, que personne ne soit exclu ni de l'éducation supérieure, ni de la maternelle* ». Nous nous arrêterons sur le cas de l'enseignement supérieur dans la sous-partie suivante. Quant à l'élargissement de l'éducation préscolaire et secondaire, les données vues ci-dessus nous montrent que les politiques seront un succès, le ministre affirmant d'ailleurs : *« Nous, on disait, nous avons créé les conditions pour qu'aucun enfant chilien n'ait moins de 14 ans d'études »*.

En effet, l'éducation des jeunes enfants acquiert une plus grande importance et visibilité avec l'avènement du nouveau siècle. Les transformations de la société moderne, la massification de l'intégration des femmes au monde du travail et les exigences concernant la stimulation et le

bien-être des enfants obligent les pays à investir davantage pour leur système de formation de la petite enfance. À cela s'ajoute une vaste production d'études qui soulignent l'importance de l'éducation préscolaire pour la formation et le développement sociocognitif des enfants, leur performance future et la lutte contre les inégalités. Les organismes internationaux encouragent de ce fait à investir massivement dans l'éducation maternelle, constituant ainsi un nouveau credo qui pilotera la politique publique de nombreux pays[574].

Le gouvernement entrant envisage d'intégrer 120 000 nouveaux enfants au système préscolaire[575], grâce à des actions coordonnées entre le MINEDUC et les corporations de l'État, JUNJI et *Integra*. La politique de croissance du secteur va de pair avec un nouvel ordre institutionnel ; ainsi le MINEDUC prendra en charge exclusivement les deux niveaux de transition, qui correspondent aux deux années qui précèdent l'entrée en primaire, alors que JUNJI et *Integra* devront se concentrer sur les premiers niveaux, crèche et niveau intermédiaire, correspondant au groupe des enfants de 0 et 4 ans. L'objectif bicentenaire est d'augmenter la taille du système préscolaire, principalement au cours de l'étape de transition. De sorte que le ministère devrait assumer 75% de l'élargissement de la couverture sur la tranche d'âge de 4 à 6 ans, JUNJI et *Integra* s'occupant des 25% restant, soit les plus jeunes enfants[576]. Déjà en 2000, plus de la moitié des enfants de la tranche d'âge correspondante atteint le niveau de transition, mais cette hausse ne sera pas assumée seulement par le ministère malgré l'encadrement institutionnel souhaité. Le taux d'inscription dans les crèches et le niveau préscolaire intermédiaire affichera, pour sa part, une hausse moindre. Il faut relever que les plus bénéficiés par ces politiques sont les premiers quintiles de revenus, c'est-à-dire la population la plus défavorisée.

Par ailleurs, afin d'accompagner ce processus d'expansion, le système de subvention scolaire intègre depuis 2001 le premier niveau de transition[577]. Ainsi, les établissements subventionnés qui prennent en charge les enfants les plus démunis pourraient bénéficier du même système de subventions dont bénéficiaient les autres niveaux d'éducation depuis 1989, qui incluaient le deuxième niveau de transition (l'équivalent de la grande section). Chaque année, la

[574] Emiliana Vegas, Lucrecia Santibáñez et World Bank, *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*, Washington DC, Banco Mundial : Mayol Ediciones, 2010.
[575] R. Lagos, *Mensaje Presidencial 21 de mayo 2000, op. cit.*
[576] Ministerio de Educación, *Construyendo el futuro de los niños y niñas*, Santiago, 2005, 145 p.
[577] Ministerio de Educación, Décret n°84 du 13 février 2001, *Otorga subvención a escolares de primer nivel de transición*. Publié au Journal Officiel le 19 mars 2001 / Id. 182860, 7p.

subvention pour la première année de transition sera renouvelée par un nouveau décret qui augmentera progressivement le nombre d'allocations disponibles pour chaque mairie.

L'autre démarche législative qui accompagne le développement de l'éducation pour la petite enfance est une loi qui régule et régularise l'ensemble des crèches et des écoles maternelles, ébauchant un système d'accréditation qui sera adopté en 2003.

Les efforts pour élargir l'enseignement secondaire vont, pour leur part, prendre une orientation différente, ne visant pas à élargir l'offre éducative mais plutôt à garantir la scolarisation des adolescents. Dans cette démarche, le premier programme mis en place par l'exécutif cherche à éviter le décrochage scolaire des étudiants du secondaire. Depuis 2000, « Lycée pour tous » combine des dispositifs d'assistance avec des actions de soutien pédagogique conçues par les propres établissements d'éducation au sein de projets d'amélioration institutionnelle[578]. Le programme atteint les établissements qui ne demandent pas de co-paiement aux familles, autrement dit dont le public est composé d'élèves dépourvus de ressources sociales et éducatives ; il accorde son soutien à un tiers des lycées subventionnés. Les élèves de ces lycées bénéficient, en outre, d'un élargissement et d'une amélioration des bourses d'alimentation et de résidence, ainsi que de nouvelles bourses pro-rétention sous forme d'allocation financière directe. En 2004, 16 000 élèves en bénéficieront.

L'évènement majeur de la période - qui va clôturer politiquement et symboliquement la réforme scolaire - est l'élargissement de l'instruction obligatoire à 12 ans de scolarité minimum, par la réforme constitutionnelle de 2003. Les alinéas 10 et 11 de l'article 19 concernant les droits et les devoirs constitutionnels se réfèrent à l'éducation, respectivement au droit à l'éducation et au droit à la liberté d'enseignement. Les modifications, qui ne concerneront que le droit à l'éducation, vont établir l'obligation et la gratuité de l'éducation secondaire jusqu'à 21 ans[579]. Cette loi marque un tournant dans le développement du système d'éducation car son accomplissement deviendra une priorité des politiques qui vont suivre[580].

[578] Ministerio de Educación, *La educación Chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*, Santiago, Oficina Internacional de Educación UNESCO, 2004, p. 142.
[579] Ministerio de Educación, Loi n°19876 du 7 mai 2003, *Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media.* Publié au Journal Officiel le 22 mai 2003 / Id. 210495, 1p.
[580] Ministerio de Educación, *La educación Chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos*, *op. cit.*, p. 17.

Concernant les compétences induites par la globalisation, de nouveaux programmes sont mis en place. Il s'agit d'un programme pour massifier l'apprentissage de l'anglais et d'un dispositif informatique du MECE, *Enlaces*, qui devient un programme à part entière afin de développer l'alphabétisation digitale et les technologies de l'information et la communication. L'apprentissage de l'anglais est considéré comme une condition nécessaire pour le pays, suite à la signature de nombreux traités de libre commerce. Dans le but que l'ensemble de la société maitrise les bases de cette langue, le programme « l'anglais ouvre ses portes » est mis en marche en 2003. L'objectif est alors de faire de l'anglais un besoin pour la population, en multipliant parallèlement les cours dans les établissements scolaires. Dans cette démarche d'ouverture au monde, sont également développés de nombreux cours de chinois. En rapport à l'alphabétisation digitale, *Enlaces* cherche depuis les années 1990 à intégrer les technologies de l'informatique et des communications (TIC) dans le système scolaire, et à apprendre à s'en servir. Le nombre d'établissements visés par le programme augmente exponentiellement à partir de 1997, augmentant d'autant les besoins de coordinations[581].

Les autres initiatives entreprises par ce gouvernement sont la composition de différentes commissions d'experts afin de travailler sur des sujets sensibles qui exigent une politique à long terme. Un conseiller raconte :

> *« Bitar a été un grand ministre. C'est lui qui a encouragé différents organismes du ministère à faire des commissions consultatives ou des recherches plus technocratiques, appelons-les ainsi, sur différents sujets pour préparer le futur gouvernement en lui laissant un ensemble de documents convaincants pour faire un saut en termes de politique éducative ».*

Entre 2003 et 2004, de nombreuses commissions sont créées, avec des équipes multidisciplinaires et politiquement plurielles, pour aborder une éducation scolaire intégrale qui approfondisse les questions de l'éducation citoyenne, de l'éducation sexuelle et de l'éducation physique. De plus, d'autres commissions se constituent pour discuter de politiques publiques sur des axes plus fragiles, telle l'évaluation scolaire, l'éducation spécialisée, la formation initiale des enseignants, l'éducation préscolaire, qui permettent des accords plus vastes quant aux orientations à suivre pour chaque matière. Ce sont là les seules commissions qui ont bénéficié d'un véritable suivi et qui ont vu certaines de leurs propositions se matérialiser.

[581] P. Hepp, « Enlaces: el programa de informatica educativa de la reforma educacional », art cit, p. 427.

II.3 L'éducation tertiaire

L'éducation tertiaire est également considérée comme une priorité stratégique pour ce gouvernement, dans le cadre de cette nouvelle ère de la connaissance. Après une décennie dans laquelle l'éducation scolaire a été placée au centre de l'intérêt public, ce qui a permis de résoudre, dans l'ensemble, les conditions de base de l'éducation, le tour est venu d'accorder une plus grande attention à l'éducation supérieure, assez délaissée jusque-là. Un ensemble d'interventions sont prévues afin de dynamiser ce secteur éducatif et *« d'augmenter notre capital humain avancé »*[582].

La chef de la division de l'éducation supérieure de l'époque pense que l'accent a pu être mis sur ce niveau éducatif grâce à la division des tâches ministérielles négociée avec le sous-secrétaire d'éducation de l'époque :

> *« Nous avons passé un accord avec José Weinstein, qui était le sous-secrétaire, lui il allait se consacrer au scolaire et moi j'allais me consacrer au supérieur […]. Cela était très bien, parce que l'éducation supérieure est [une sphère] très grande et l'éducation scolaire bouffait tout. D'ailleurs la question de l'éducation supérieure est tout le temps reportée ».*

Bien que la politique menée dans ce secteur éducatif continue d'orienter ses efforts vers l'amélioration de la qualité de l'éducation, ce sera l'accès à l'éducation supérieure qui deviendra le défi prioritaire. Ainsi, la société de la connaissance deviendra l'« appellation » de l'époque en guise de politique de couverture universelle traditionnelle. La responsable de l'unité ministérielle affirme :

> *« Si tu me demandes quelle était l'idéologie politique qu'il y avait derrière, je te dirai : l'accès, l'accès, l'accès […]. Le premier cycle universitaire est minime, tu ne peux pas marginaliser la population chilienne de la société de la connaissance, alors il faut intégrer les grandes majorités, tu ne peux pas juste t'occuper des élites ».*

Mais ce nouveau paradigme exigeait aussi de plus grands investissements en recherche et développement. Des efforts isolés se développent afin d'augmenter les niveaux de la recherche en science et technologies, entraînant de fortes discussions sur l'objet de ces fonds de recherche : institutions ou chercheurs ? Faute d'accord, le débat et les efforts n'aboutissent

[582] S. Bitar, *Educación nuestra riqueza*, *op. cit.*, p. 88.

pas, de sorte que le gouvernement n'arrive pas à trouver une formule pour donner le coup de pousse nécessaire à la recherche et au développement.

Dans cette sous-partie, nous allons nous intéresser à trois axes de la politique envisagée pour l'éducation supérieure. Premièrement, les efforts pour augmenter la couverture ; dans un deuxième temps, les politiques visant à préserver la qualité éducative pour finalement faire le point sur l'éducation technique, où s'introduit la philosophie de l'apprentissage tout au long de la vie.

A – L'élargissement du supérieur

Comme nous avons pu le remarquer, le principal objectif en matière d'éducation supérieure est d'en ouvrir l'accès, de permettre qu'une plus grande frange de la population y parvienne. Il s'agit d'un effort plus important encore que ceux qui avaient été faits lors de la dernière décennie pour aider les étudiants à payer les frais universitaires. Ce mouvement, en accord avec le processus de développement du pays, est impulsé par une population qui voit son système scolaire s'élargir à grands pas tandis que le supérieur est toujours en reste. Dans ce but, nous aimerions relever deux mesures concernant l'accès à l'enseignement tertiaire. D'abord, l'actualisation de l'examen national d'admission, qui devait permettre une sélection moins biaisée par le capital économique des élèves, puis l'adoption d'un nouvel instrument de financement, une des mesures les plus importantes et controversées en ce qui concerne ce niveau éducatif, dont les conséquences seront de grande importance pour la suite.

Examen d'accès à l'enseignement universitaire

Depuis 1967, un questionnaire à choix multiple, le Test d'aptitudes académiques (PAA) est l'examen national permettant ou sanctionnant l'accès à l'université. Dès l'année 2000, avant même le changement de mandat présidentiel, une Commission est convoquée pour réviser cet examen et son articulation avec les différents niveaux d'enseignement.

Le test, censé mesurer les aptitudes universitaires, sera mis en cause, vu qu'il mesure davantage le contexte éducatif socioculturel des étudiants que leurs compétences pour réussir les études supérieures. Dans un contexte de transformations de l'enseignement scolaire,

notamment en termes de méthodes d'évaluation, ce questionnement correspond non seulement à une vocation à standardiser, mais relève aussi d'un souci d'égalité éducative, même si celle-ci reste liée à la sanction du mérite. Dans son rapport présenté en novembre 2000, la Commission propose de créer un nouveau système d'entrée dans l'éducation supérieure, le SIES, cherchant à évaluer l'acquisition des contenus scolaires, plutôt que des « compétences universitaires ». Cette manière de structurer la sélection universitaire, basée sur des critères communs à tous les étudiants, pourrait réduire les effets socioéconomiques du test.

Au passage, le nouveau test permettrait d'autoréguler le marché des préuniversitaires, un dispositif externe aux établissements scolaires qui offre une préparation à l'examen. Pour s'entraîner à la PAA, dans les années 1990, un énorme marché d'institutions privées qui préparent à l'examen se développe : les *Preuniversitarios.* En revanche, le SIES est conçu comme un examen de connaissances, dont la réussite rend compte de l'assimilation du curriculum scolaire, c'est pourquoi l'école devrait être une préparation suffisante et les préuniversitaires considérés comme accessoires, voire inutiles.

Le nouveau concept d'examen sera très contesté, notamment par la droite, qui argumente qu'il va à l'encontre de la liberté d'enseignement, vu qu'il empêchera les établissements de proposer leur propre programme scolaire. Dans la mesure où aucun accord n'est possible, la mise en place du SIES est reportée, un dispositif transitoire à peu près basé sur le même principe d'évaluation de l'acquisition des contenus minimums obligatoires est mis en place. L'Examen de sélection universitaire, la PSU, encore en vigueur de nos jours, remplace la PAA en 2003. Le dispositif est composé de quatre examens indépendants : mathématiques et espagnol[583] comme matières obligatoires, et des examens au choix en histoire et sciences sociales d'un côté, et biologie, physique-chimie de l'autre.

Bien que la conception du test change, dans les faits, les changements ne sont guère évidents et ne produisent pas les effets attendus. D'après le directeur de l'unité de l'éducation supérieure : *« L'outil n'a pas marché parce que ceux qui font le test sont les mêmes que ceux qui faisaient l'autre. Je pense qu'il n'y a pas de différences substantielles entre la PAA et la*

[583] Nommé « langues et communication ».

PSU. Ils ont changé les habits, mais finalement c'était la même équipe, le Demre[584]*, qui n'a jamais lâché l'affaire ».* En effet, le désir de corriger le biais socioéconomique de la PAA avec un nouveau test sera un échec. Une étude menée en 2007 montre que les élèves des écoles privés réussissent beaucoup mieux la PSU que ceux des écoles publiques, aggravant même les écarts qui existaient du temps de la PAA[585]. L'étude va provoquer différents questionnements, sans pour autant remettre en question les différences observées par l'épreuve. Un des hauts fonctionnaires ministériels de la décennie précédente va d'ailleurs critiquer l'approche du problème, affirmant que ce n'est pas tant la structure de l'examen qui peut éviter le biais socioéconomique mais le système de sélection lui-même[586]. Bref, cette rénovation basée sur un souci d'égalité va échouer et le système basé sur la concurrence va encore une fois enrayer le projet.

Un nouvel accord de financement

Pour accéder aux études supérieures, il faut avoir les ressources nécessaires pour payer les formations. C'est pourquoi augmenter la couverture de ce niveau éducatif entraîne un problème de financement que l'exécutif pose en ces termes : comment faire pour que les jeunes aient les ressources nécessaires pour y accéder? Le système de financement par la subvention à la demande continue alors de se développer. Les premières mesures de couverture ont consisté en une augmentation des ressources fiscales pour alimenter le crédit fiscal d'une part, avec un élargissement de l'accès pour une tranche de revenus plus large, et en davantage de ressources pour l'allocation des bourses, d'autre part. Une nouvelle bourse est créée en 2001, la « Bourse Nouveau Millenium » adressée aux 60% des étudiants des parcours techniques niveau supérieur aux plus bas revenus[587]. C'est la première bourse à laquelle les étudiants des parcours techniques peuvent accéder.

Mais la politique la plus importante est la création d'un système de financement privé en 2005. Face au manque de ressources, le gouvernement fait appel à des financements privés ;

[584] Département d'évaluation, de mesure et de registre éducatif. C'est un organisme technique de l'Université du Chili.
[585] Elizabeth Simonsen, « Cambio de PAA a PSU eleva ventaja de colegios particulares sobre públicos », *La Tercera*, 2 déc. 2007p. 38‑39p.
[586] Rene Carl 27 Diciembre et 2009 at 12:58, *La PSU en Chile: revelador de desigualdades y de precariedad del sistema escolar…*, https://aquevedo.wordpress.com/2009/12/24/la-psu-en-chile-revelador-de-desigualdades-y-de-precariedad-del-sistema-escolar/ , 24 décembre 2009, (consulté le 14 juin 2017).
[587] Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Proyección del gasto fiscal en educación Superior*, *op. cit.*

élargir l'accès à l'éducation supérieure revient à élargir l'accès à un crédit avec la banque privée pour étudier. Le ministre de l'Éducation de l'époque raconte :

> *« Comme nous n'avions pas d'argent, le cuivre était à 1 dollar, nous avons apporté la garantie de l'État. Nous avons dit, bon, que le père ne soit pas le garant. Un bon nombre de parents ne pouvait pas se permettre d'être le garant et on les faisait payer comme s'ils avaient une carte de crédit à la consommation. Alors non, ici l'État va faire un appel d'offres pour des milliers de crédits en même temps et c'est l'État qui va en devenir le garant ».*

L'histoire du Crédit avec l'aval de l'État (CAE), nous fait penser à l'adoption du financement partagé en 1993. Certes, à cette occasion il ne s'agit pas d'une négociation cachée mais, comme alors, le problème étant de subvenir à un besoin de couverture et de manque de ressources, la voie rapide et privilégiée sera d'ouvrir la porte à la participation des privés. Cette stratégie ne va finalement que renforcer la privatisation et la marchandisation de l'éducation supérieure[588].

Le CAE, adopté par une loi en 2005[589] est mis en place en 2006. C'est un instrument de financement de l'enseignement supérieur qui fonctionne par le biais de prêts de la banque privée. La nouveauté est que les étudiants de tous les établissements de l'éducation supérieure accrédités (universités, IP et CFT[590]), publics et privés, peuvent y accéder, l'État s'en portant garant[591]. La loi stipule que le montant du crédit garanti par le fisc ne doit pas dépasser un plafond déterminé par le « tarif de référence », qui sera calculé annuellement pour chaque formation, et qu'il ne sera pas garanti au-delà du temps établi pour obtenir chaque diplôme.

Il est intéressant de remarquer que l'État agit en tant que garant auprès des banques jusqu'à 90% des dettes étudiantes avec le surplus des intérêts. La première année, le taux d'intérêt annuel négocié avec la banque privée sera de 6%[592], avec un rachat de 25% des dettes, qui

[588] Alexander Páez et Marco Kremerman, *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*, Santiago, Fundación Sol, 2016, p. 12.
[589] Ministerio de Educación, Loi n°20027 du 1 juin 2005, *Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.* Publié au Journal Officiel le 11 juin 2005 / Id. 239034, 13p.
[590] Instituts professionnels et Centres de formation technique.
[591] Jusqu'alors l'instrument le plus ressemblant était le Fonds Solidaire, auquel seuls pouvaient accéder les étudiants du *Consejo de Rectores.* L'exigence de l'accréditation des institutions cherche à favoriser la qualité éducative.
[592] En 2011, suite aux mobilisations étudiantes, le taux d'intérêt sera renégocié avec les banques et diminuera à 2%, avec certaines améliorations des conditions pour les étudiants-débiteurs. Voir A. Páez et M. Kremerman, *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*, *op. cit.*

seront achetées d'année en année en fonction du budget approuvé pour cet objet dans la loi de finance correspondante. Une équation gagnant-gagnant pour les banques, dans laquelle elles retrouvent un créneau de marché très lucratif. Une nouvelle institution sera créée afin de gérer le système de crédit : la *Comisión Ingresa*.

La mesure aura sans doute des effets positifs sur l'élargissement de la couverture mais ce sera aux dépens de générations d'étudiants transformés en débiteurs d'un crédit de formation qui rend plus difficile leur vie future. Ce système est aujourd'hui très fortement remis en question, du fait des conséquences d'endettement qu'il entraine et des hauts surplus alors négociés avec la banque. Un haut fonctionnaire ministériel songe : « [*Le CAE] est vu aujourd'hui comme une énorme vilenie, mais à l'époque c'était quelque chose qui signifiait une avancée importante pour les étudiants qui étaient exclus du crédit solidaire ».*

La mise en place de ce crédit se fait dans un contexte de bruyantes mobilisations étudiantes qui revendiquent de nouvelles formes de financement. C'est dans ce contexte que se crée un groupe de travail entre la CONFECH[593] et le ministère, qui après deux mois de travail, parviennent à un accord. Il s'agit d'un « accord historique », qui stipule, au-delà du CAE, un engagement de la part du gouvernement pour élargir et assurer le financement public de 60% des étudiants à plus faibles revenus des universités du CRUCH, sur la base d'un mélange de bourses et de crédits. Le fait est que, d'après les décideurs politiques, cet accord leur permettra de calmer les revendications des étudiants universitaires jusqu'en 2010, et de les tenir à l'écart des « mobilisations des pingouins » qui vont s'enchaîner. Le chef de la division de l'éducation supérieure affirme : « *Cet accord a été signé pour donner une base pour qu'il n'y ait aucun problème tout au long du gouvernement de Michelle Bachelet* », et le ministre ajoute dans le même ordre d'idées : « *Sous le gouvernement de Bachelet, il n'y a eu aucune grève universitaire, aucune. Parce que nous avons tout bien arrangé* ». Ces considérations dévoilent la logique politique infiltrée dans les motivations de cet accord : « acheter » l'inactivité politique des étudiants.

Mais au-delà de cette stratégie politique, une réalité s'impose : l'impressionnant recours au crédit accompagné de la massification du supérieur qui va s'en suivre confirme une adhésion

[593] Confédération des fédérations d'étudiants du Chili qui regroupe les syndicats étudiants des universités traditionnelles membres du CRUCH.

des étudiants et de la société chilienne en général à ce modèle de développement éducatif, dont les teintes sont clairement néolibérales. Bien qu'il s'agisse d'un choix contraignant, vu qu'il n'y a pas d'autres possibilités d'accéder au supérieur pour la plupart des familles qui recourent aux crédits, cette forme de consommation rend tout de même compte d'un choix intrinsèquement lié à des processus sociaux en cours comme l'effort des familles pour que leurs enfants accèdent à l'éducation, le poids du mérite et l'inversion en capital humain, entre autres.

B – La tutelle de la qualité

Les efforts pour préserver la qualité éducative se poursuivent au cours de cette période, notamment le MECESUP[594] qui vise à soutenir davantage les universités traditionnelles par le biais d'allocations progressives de ressources et la mise en place d'un système d'évaluation par le Conseil national d'accréditation du premier cycle universitaire (CNAP).

MECESUP

Le programme continue de fonctionner dans sa première étape, au cours de laquelle 39% des projets d'amélioration des infrastructures académiques sont approuvés[595], et engage un processus interne d'autoévaluation. Sous l'égide de ce programme, l'on constate une importante amélioration des établissements universitaires membres du Conseil de recteurs. La responsable de la division ministérielle de l'éducation supérieure affirme : « *Nous avons voulu que les universités de l'État deviennent plus intéressantes et plus compétitives, et nous y sommes parvenus* ».

Alors que les financements accordés par la Banque mondiale commencent à être renégociés dans la deuxième moitié de cette période gouvernementale, l'équipe de coordination envisage une deuxième étape du programme, dans laquelle le caractère central n'est plus l'amélioration des infrastructures, mais la qualité et l'innovation éducative. De nouveaux instruments d'interventions sont conçus par l'équipe du programme, en étroite collaboration avec celle de la division d'éducation supérieure. L'expérience d'allouer des ressources via concurrence va

[594] Programme d'amélioration de la qualité et l'équité de l'éducation supérieure.
[595] E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 209.

non seulement se poursuivre mais elle sera complétée par un conditionnement des allocations en fonction des résultats de performativité de la gestion institutionnelle[596]. Il est intéressant de constater comment l'exécutif conçoit graduellement la politique d'éducation comme un échange de prestations contre des exigences performatives. Deux nouveaux dispositifs seront ainsi conçus, qui deviendront les principaux instruments de la politique : le Fonds d'innovation académique (FIAC), qui remplacera les Fonds concurrentiels, et les Accords de performance.

Le FIAC favorise des activités de promotion de la qualité et d'innovation académique, insérées dans des projets institutionnels, en lien avec la planification stratégique des institutions. Les Accords de performance pour leur part, cherchent à rendre plus efficaces les dépenses publiques et à aligner les objectifs institutionnels avec des intérêts nationaux de développement. Il s'agit de rapprocher ainsi les institutions universitaires de l'État. Les Accords de performance seront attribués sur concours, en fonction des objectifs visés par les Plans d'amélioration institutionnelle (PMI).

La bonne évaluation de l'expérience du MECESUP, permettra un nouveau financement international du programme pour la période 2006-2011, donnant lieu au MECESUP 2 qui va mettre en place ces innovations. En outre, dans cette nouvelle phase, le programme va s'étendre et permettre de couvrir les nouvelles universités privées qui pourront alors accéder à des financements restreints, en lien avec le développement de programmes de troisième cycle, de doctorats et avec la formation des enseignants.

CNAP

Nous avons vu dans le chapitre précédent que la CNAP est créée dans le but de concevoir une politique capable d'assurer la qualité de l'ensemble de l'éducation tertiaire, par le biais d'un système national d'évaluation du supérieur. Lorsque le gouvernement de Lagos commence, les critères d'évaluation sont déjà définis et le CNAP met en place le projet pilote de l'évaluation volontaire des filières de formation qui donne accès à l'accréditation des parcours professionnels. Ces premières années d'introduction des évaluations se caractérisent par le

[596] Ricardo Reich, « The MECESUP Program in Chile », *ReVista, Harvard Review of Latin America*, 2012, p. 33.

développement du matériel d'évaluation d'une part et par des initiatives pour inciter les établissements éducatifs à intégrer le modèle d'accréditation[597], d'une autre.

L'expérience pilote d'évaluation a permis de tester les outils envisagés et de les perfectionner sur le terrain. Il s'agissait de contrôler la manière dont l'institution assurait l'acheminement de ces étudiants vers le profil du parcours attendu en fin de formation. Ainsi, les processus d'enseignement et d'apprentissage sont révisés, de même que l'adéquation des équipes enseignantes et la gestion des ressources. En 2002, la Commission présente une proposition au ministère pour établir de manière officielle le Système national d'accréditation, donnant lieu à un projet de loi soumis à la discussion parlementaire la même année. Mais le processus législatif sera long et difficile, quatre ans devront passer pour que la loi soit adoptée après une multitude d'amendements qui modifient complètement le système qui avait été envisagé initialement.

Le ministre de l'époque raconte :

> *« Il y a eu une guerre, parce qu'ils ne voulaient pas, personne, que l'État aille contrôler quoi que ce soit. Pour la droite, pour les sénateurs, pour toutes les universités privés, l'enjeu était : pourquoi l'État devrait venir me dire ce qui est bon et ce qui est mauvais ? Non, monsieur. Mais nous devons avoir un système national de contrôle de la qualité, la République est nécessaire ! ».*

Pour sa part, la chef de la division de l'éducation supérieure dit : «*Nous avons essayé de sauvegarder une institution qui fasse sens et les amendements cherchaient à encadrer et à limiter au maximum l'activité de la Commission* ». Un conseiller ministériel ajoute *: « Lorsque nous avons voulu instaurer par la loi la question de l'accréditation, les parlementaires de droite ont introduit des amendements et l'ont défigurée. À ce jour, cela n'a pas été changé »*. Nous reviendrons dans le prochain chapitre sur la loi qui fut adoptée en 2006.

Dans l'ensemble des récits que nous venons de citer, nous pouvons constater l'existence d'une droite politique qui craint et refuse les techniques de gouvernabilité que l'exécutif tente de mettre en place. Il semble assez contradictoire dans un premier temps de voir comment l'opposition, qui joue un rôle pionnier dans la mise en place du modèle néolibéral, refuse une

[597] Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (Chile), *El Modelo chileno de acreditación de la educación superior. CNAP 1999-2007*, Santiago, Comisión Nacional de Acreditación, 2007.

de ses composantes : le *benchmarking*, l'évaluation, le *new public management*. C'est en effet une droite plus traditionnelle qui se profile, une droite qui cherche avant tout à protéger la propriété privée et qui, dans cette optique, refuse même la mise en place d'une « gouvernance néolibérale ».

Entre temps, en plus des accréditations des programmes, des processus expérimentaux d'accréditation institutionnelle se développent en 2003 afin d'utiliser l'accréditation comme un instrument de politique éducative. Il s'agit non seulement d'évaluer que les institutions poursuivent leur projet corporatif mais aussi qu'elles répondent aux critères de gestion, pour l'établissement et pour les enseignants du premier cycle. La secrétaire générale de la CNAP raconte que l'accréditation institutionnelle est créée lors de la conception du CAE[598], comme critère de sélection des institutions qui pouvaient y accéder :

> *« Cela ne pouvait pas être une accréditation des parcours, parce que tous les parcours ne peuvent pas être accrédités, c'était encore volontaire, et pourquoi allait-on refuser le crédit à un étudiant en philo alors que l'université n'avait pas pu accréditer sa filière d'architecture ? Personne n'allait accréditer la philosophie, ça ne se faisait pas. Alors nous avons dit, bon, il faut chercher un mécanisme différent, et nous avons commencé à travailler sur la possibilité de faire une accréditation institutionnelle. Parce que c'était beaucoup plus approprié comme mécanisme pour évaluer l'intégralité de l'institution ».*

La figure de l'accréditation se consolide progressivement au sein du système supérieur. Le gouvernement de Lagos réussit à consolider la technocratie ; c'est sur ce point que l'on peut voir son « néolibéralisme », par le biais des efforts faits pour mettre en place cet ensemble de techniques de gouvernabilité, au-delà d'une pure orientation pro-marché ou d'une concurrence généralisée. La légitimation de ce processus a été possible grâce à l'accroissement progressif de la participation des institutions dans les processus d'évaluation volontaire, les établissements voyant finalement d'un bon œil l'acquisition du label d'accréditation et les avantages qui en résultent.

[598] Crédit avec l'aval de l'État.

C – L'enseignement technique et la formation continue

Dans les études concernant le système d'éducation, pour le secondaire et le tertiaire, le parcours technique professionnel est généralement exclu. Il représente peut-être dans l'imaginaire universitaire un monde à part, qui n'est traité presque exclusivement que par les recherches spécifiques, consacrées à cette sphère éducative. Et ce, alors qu'il s'agit dans les deux cas d'une proportion importante de la population étudiante. On constate, par ailleurs, que ce n'est pas seulement une exclusion en tant qu'objet d'analyse, mais aussi comme priorité de politique, étant par définition un domaine à résonance sociale réduite. Ceux qui prennent les décisions intègrent rarement l'éducation technique dans le récit de leurs exploits, dans les progrès et les difficultés de leurs mandats. Cet oubli devient encore plus frappant et étrange sous ce mandat, alors que le cadre met en avant le projet de la société de la connaissance, de l'innovation, etc. C'est pourquoi il nous paraît fondamental de faire ici une incursion dans l'éducation technique, partie intégrante et fondamentale des systèmes éducatifs, qui connait dans cette période aussi d'importantes avancées.

Rappelons que la réforme du secondaire, entamée sous le gouvernement de Frei, avait établi que la séparation des parcours TP et CH[599] se ferait dans les deux dernières années du secondaire, au même temps qu'elle envisageait un nouveau socle commun pour les deux voies. La réforme pédagogique du TP réussit à développer un modèle de compétences professionnelles et pour ordonner le désordre des formations; 46 spécialités sont alors créées dans 14 secteurs économiques, qui se mettent en place en 2001 avec le nouveau gouvernement. Au cours de ce processus de mise en place, l'articulation entre l'enseignement secondaire TP, le monde du travail et l'enseignement supérieur devient urgent aux yeux de l'équipe de conception et de mise en œuvre de la réforme. Mais le défi s'avère complexe en raison de l'énorme réseau d'institutions qu'il faut coordonner.

Dans cet objectif d'articulation et avec l'idée que la mise en place d'un système d'éducation permanente est un pas nécessaire pour accéder à la société de la connaissance, un nouveau programme d'éducation et de formation permanente avec la participation du secteur privé commence à se concevoir. La conception du programme est entre les mains d'un représentant du ministère de l'Éducation, qui travaillera avec des membres des ministères de l'Économie et

[599] Technique-professionnel et Scientifique-humaniste.

du Travail dans une commission tripartite. Deux ans plus tard, en 2002, le programme intitulé « *Chile Califica* » obtiendra des financements de la Banque mondiale et commencera alors la phase d'exécution qui devra durer six ans. Celui-ci intègre quatre composantes : (a) la création de nouvelles opportunités d'éducation et de formation permanente, c'est-à-dire un système d'information et d'orientation, (b) l'amélioration de la qualité et l'augmentation de la couverture éducative, (c) la mise en place d'instruments de support pour la formation permanente et finalement (d) une composante de renforcement institutionnel[600], qui se traduit par des mises à niveau d'études pour la population.

La troisième composante est sans doute la plus importante, puisqu'elle implique de revisiter l'ensemble de l'éducation technique et de proposer un langage commun pour ces différents niveaux. Ainsi, va se développer un cadre national de compétences professionnelles, en ligne avec la réforme du curriculum TP et plus en accord aussi avec le monde du travail. Le modèle de compétences développé pour l'éducation secondaire est alors utilisé, ainsi qu'un autre modèle développé par le Service national de formation et de l'emploi (SENCE)[601] avec la Fondation *Chile*[602].

L'exercice d'articulation du parcours technique dévoile de fortes tensions entre les équipes des différents niveaux d'éducation. Un haut responsable du niveau secondaire du parcours TP affirme: « *Le grand problème était que l'éducation technique de niveau supérieur répondait à des logiques de marché, alors que le secondaire TP répondait à des logiques d'État. Alors, nous n'avons pas réussi à dialoguer* ». D'autres interviewés relèvent cette opposition au sein du ministère en faisant références à « deux âmes » : une plus néolibérale, qui cherche à ranger les formations professionnelles selon des paramètres marchands et une autre qui se base sur des conceptions plus étatiques, qui repose sur le travail amorcé lors de la réforme scolaire, pour définir des secteurs d'activité. Malheureusement cette querelle entre les équipes non seulement ne permettra pas d'articuler les parcours, mais les mettra même en opposition.

[600] The World Bank, *Chile - Lifelong Learning and Training Project*, Washington DC, The World Bank, 2002.
[601] Organisme technique de l'État créé en 1976, dépendant du ministère du Travail et du ministère de la Prévision sociale. Le SENCE doit veiller à améliorer l'employabilité et à contribuer ainsi à la productivité nationale.
[602] Corporation privée à but non lucratif qui promeut, dès 1976, des innovations en durabilité, en développement de capital humain, en éducation, aquiculture et alimentation.

Malgré les difficultés, un cadre national de compétences professionnelles sera quand même développé par le ministère du Travail, qui révèlera par là même qu'il existe bien une gouvernementalité néolibérale technocratique commune au marché et à l'État, et qui viendra s'imposer de manière transversale. Il s'agit en effet d'une des seules composantes du programme qui perdurera dans les textes, sans pour autant se matérialiser. Un conseiller raconte : « *Des instruments extrêmement importants tels les cadres de qualifications n'ont jamais pu être intégrés, parce qu'ils étaient loin des visions des autorités supérieures* ». Il n'y a pas eu de volonté politique majeure de la part des autorités politiques placées en haut de la structure ministérielle pour pousser ces transformations. Interrogée sur le programme, la plus haute hiérarchie de l'éducation tertiaire nous dit : « *Je n'ai jamais était convaincue par l'éducation technique, alors je suis restée en retrait de* Chile Califica *[…] bien que je n'aie jamais dit formellement que cela ne m'importait pas, je n'ai jamais travaillé pour* ». Ainsi, l'articulation entre les différents niveaux éducatifs n'aboutira pas.

Le programme *Chile Califica* arrivera à terme en 2008. Comme aucun dispositif d'institutionnalisation n'est prévu, pratiquement tout ce qui a été fait est perdu. Le responsable de la conception du programme affirme : *« Le programme a été exécuté, mais il n'a pas été institutionnalisé […]. Si aujourd'hui tu me demandes quel est mon diagnostic, je te dirai que c'est le même qui a justifié le Chile Califica, aujourd'hui, nous avons perdu 15 ans, le système d'éducation permanente n'existe pas ».* Un autre interviewé affirme sur ce même sujet :

> *« Je pense qu'on a eu du succès en termes d'orientation, par rapport à ce qui était lié à la garantie de la qualité, mais un échec total sur la formation des enseignant et un échec total sur l'articulation. Mais les deux choses sur lesquelles nous avons eu du succès n'ont jamais été institutionnalisées et elles ont disparu ».*

Le cas du développement de la politique pour l'éducation technique est assez alarmant. Il s'agit d'actions menées sans cohérence et d'un travail ardu totalement perdu. Peut-être le silence des autorités à ce sujet reflète-t-il également une certaine frustration.

III. La cristallisation de l'État évaluateur

À partir de l'année 2000 et de la crise déclenchée par la publication du SIMCE[603] qui révèle des performances scolaires en stagnation, une attention croissante est portée sur l'évaluation. L'opinion publique, ainsi que le gouvernement, se penchent sur les différents indicateurs métriques qui renseignent sur le niveau et la qualité de l'éducation. La tendance est la même pour l'éducation supérieure ; on assiste de fait à une intensification et une multiplication des instruments d'*accountability* dans l'ensemble du système éducatif.

Force est de constater, dans un contexte plus large, que l'évaluation occupe une place charnière dans la gestion gouvernementale des sociétés modernes et que la sphère de l'éducation n'est plus une exception. Il nous intéresse ici, en prenant en considération cette tendance globale, de nous pencher sur les particularités du processus de valorisation de l'évaluation dans le système éducatif chilien. Un processus certes initié par les transformations néolibérales des années 1980, mais qui acquiert une prépondérance frappante au cours de ce mandat. Ces transformations feront basculer la manière d'agir de l'exécutif, c'est pourquoi plusieurs chercheurs parleront désormais de l'émergence d'un « État évaluateur »[604].

Nous aborderons ce sujet en trois temps. Premièrement, nous verrons comment la culture de l'évaluation s'empare de la sphère éducative, pour examiner ensuite le concept même d' « État évaluateur », sa pertinence et les basculements qu'il entraine dans le rôle de l'exécutif. Finalement, nous réfléchirons sur les conséquences de cette politique, notamment sur l'intronisation du mérite comme idéal de justice.

III.1. La consolidation de la culture de l'évaluation

Depuis la fin des années 1980, lorsque les premières tentatives de mise en place d'un système d'évaluation voient le jour, nous assistons à un développement constant des instruments de

[603] Système de mesure de la qualité de l'éducation.

[604] Alejandra Falabella, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », *Educaçao & Sociedade*, juillet 2015, vol. 36, n° 132, p. 699‑722 ; C. Belleï et X. Vanni, « The evolution of educational policy in Chile, 1980-2014 », art cit.

métrique, fortement intensifié avec l'avènement du nouveau siècle. Les instruments conçus pour faire des évaluations nationales deviennent de plus en plus sophistiqués tandis qu'en parallèle la participation à des tests internationaux devient une habitude. La culture de l'évaluation se développe ainsi graduellement au point d'avoir le poids d'une croyance collective.

Rappelons que, dès 1980, la refondation de l'État commence sa mise en œuvre dans la sphère éducative. Les réformes qu'elle va déclencher relèvent de la philosophie néolibérale, fortement pro-marchée et qui introduit désormais des principes technocratiques[605]. Dans ce cadre, le système d'évaluation qui se développe - phénomène très en avance sur le contexte régional - cherche à se positionner comme un outil d'autorégulation du marché éducatif, présupposant une parfaite élasticité-qualité de la demande. Les dispositifs d'évaluation qui mesurent les performances permettraient ainsi de renseigner les familles, consommatrices des services éducatifs, sur la qualité des établissements scolaires – en termes d'efficacité performative- et de réguler par conséquent le fonctionnement du système éducatif.

Plus tard, avec le retour de la démocratie, les modes d'évaluation vont se perfectionner, non seulement pour informer le marché, mais aussi pour permettre un contrôle de l'État sur l'enseignement, et enfin pour construire et accompagner les politiques destinées aux écoles et à ces acteurs. Ainsi, les mesures qui initialement ne servaient pas vraiment à fournir des informations aux familles, lorsque les résultats n'étaient pas publiés, servent à cibler la population la plus vulnérable, en faveur de laquelle sont mises en place des politiques de discrimination positive. Par la suite, les tests vont se perfectionner, s'harmoniser sur la réforme pédagogique entamée, afin de correspondre aux améliorations attendues pour chaque niveau d'éducation. Selon une vision de l'instruction fondée sur l'apprentissage quantitatif des connaissances, l'information fournie par les mesures devait permettre d'éclairer sur la qualité du travail réalisé par les écoles et de cerner les problèmes rencontrés dans le processus éducatif.

À partir de l'année 2000, on perçoit nettement une intensification de cette optique. D'ailleurs les mauvais résultats à ces tests provoquent une recrudescence de l'évaluation, qui s'étend à

[605] Cf. Chapitre I.

l'ensemble du système d'éducation, tant dans son ampleur que dans ces différentes sphères (niveaux, acteurs). Comme nous l'avons décrit plus haut, d'une part le SIMCE est généralisé à l'éducation scolaire ; les évaluations augmentent en nombre, elles sont introduites à de nouveaux niveaux éducatifs et pour de nouvelles matières. Dans l'enseignement supérieur, on assiste également au développement d'un système d'accréditation qui introduit dispositifs et instruments d'évaluation des programmes d'études mais aussi des mécanismes de gestion des établissements. D'autre part, le renforcement de la politique de reddition de comptes encourage l'évaluation des différents acteurs éducatifs, d'où de nouvelles formes d'évaluation des enseignants. Il y a là une sorte d'obsession générale pour la métrique.

L'enjeu des tests étant de mesurer les performances scolaires, notamment dans l'enseignement scolaire, les discours ministériels rendent compte de l'importance qu'elles acquièrent[606]. La sophistication des évaluations cherche ainsi à contrôler les « produits » du système éducatif à un niveau qualitatif et quantitatif : le nombre d'étudiants par diplôme, ainsi que la qualité de cette certification.

Parallèlement à la sophistication des instruments de mesure, des dispositifs de communication, de sanction ou de récompense se développent. Le fait que les résultats des performances scolaires soient rendus publics depuis la deuxième moitié des années 1990, familiarise la population à ce type d'information. Les résultats scolaires sont publiés dans la presse sous la forme de *rankings*, dans le but que les établissements scolaires entrent en concurrence – ils y sont d'ailleurs incités économiquement[607] - plus ouvertement pour attirer l'intérêt des familles. Concernant l'éducation supérieure, son développement en est encore à un stade qui n'admet pas une telle diffusion, même si elle commence à communiquer des critères de qualité à la population, ou aux « consommateurs éducatifs ». Les mesures et les indices, le langage technique des métriques éducatives devient familier pour la population étant donné que les différents dispositifs et instruments d'évaluation produisent une quantité non négligeable d'informations.

[606] A. Falabella, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », art cit.
[607] C. Belleï et V. Pérez, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario », art cit, p. 528.

Ce mouvement est complétement lié au processus de modernisation de la gestion publique, renforcé sous le mandat de Frei, qui cherchait à améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion par le biais de l'introduction de nouvelles techniques, dont l'évaluation. Il s'agit en effet de l'importation de la vision managériale au domaine de l'éducation, vision qui s'impose comme dominante. Cette obsession de la métrique répond aussi à une mouvance internationale, due à l'importance accrue de l'éducation et de la formation, et à leur massification[608]. La mesure des rendements de l'éducation serait donc gage de son accroissement ainsi que d'une plus grande efficacité de l'économie globale[609]. La qualité de l'éducation en termes de rendements des résultats devient alors le fétiche des sociétés modernes. Pour leur part, les tests deviennent des instruments privilégiés de la politique, un instrument clé de la régulation des systèmes d'éducation.

Ceci entraine un nouveau type de rapports sociaux, les établissements éducatifs sont contraints à rendre des comptes à la société qui, à son tour, va se baser sur ces mesures pour juger de la performance des étudiants, des professeurs, des établissements, ainsi que de l'efficacité des politiques publiques. Les notes, les points, les classements, les comparaisons, les pourcentages deviendront les critères privilégiés pour parler d'éducation et juger de sa qualité, d'où une augmentation des exigences internes et externes au système.

L'élargissement des mesures légitime cette rationalité et consolide la culture de l'évaluation au sein de la société. Une sorte de consensus social partagé se crée sur les niveaux scolaires à atteindre et les objectifs nationaux à poursuivre. Mais cette simplification *économiciste* risque d'avoir d'importantes conséquences dans la manière de concevoir l'enseignement[610]. Les métriques deviennent des instruments purement techniques, censés être dépourvus d'idéologie, alors qu'elles traduisent un parti pris, notamment par rapport au rôle que doivent accomplir les enseignants et aux objectifs même de l'enseignement. La qualité devient elle aussi une mesure standard, acceptée internationalement. Les résultats scolaires deviennent le leitmotiv pour tout le monde : l'État, les organismes internationaux, les clients du système, élèves et parents.

[608] Agnès van Zanten (ed.), *Dictionnaire de l'éducation*, *op. cit.*
[609] C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, p. 223.
[610] Danilo Martuccelli, « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, vol. 128-129, n° 1, p. 27.

On observe, en effet, que l'intensification de l'évaluation répond aux différents objectifs distingués par P. Broadfoot[611] : la production d'information concernant la performativité du système scolaire, l'évaluation de la bonne utilisation des ressources et la croyance en la concurrence comme mécanisme pour augmenter la qualité de l'éducation.

Il est intéressant de constater que la promotion du paradigme de l'évaluation fait des instruments de métrique non plus des moyens, des dispositifs instrumentés, mais des fins en soi. Selon les mots de V. Dupriez et A. Franquet : « *L'évaluation est devenue elle-même une politique et un mode de régulation des systèmes éducatifs ; elle est un processus permanent qui vise à peser, par des voies diversifiées, sur les objectifs, les pratiques, les représentations de l'action au sein des systèmes éducatifs* »[612].

Cette évolution vers une culture de l'évaluation dans le champ éducatif montre à quel point la technocratie est mise à l'honneur sous le gouvernement de Ricardo Lagos, et qu'elle s'impose en parallèle de la philosophie néolibérale qui lui est sous-jacente. La société de la connaissance, pour sa part, comme projet articulant qui revêt de sens politique cette phase du processus de modernisation, parvient à son couronnement.

Une des plus grandes difficultés de cette mise en place fut l'incapacité de développer des outils capables de donner un bon usage à l'information tirée des évaluations. Le directeur de l'unité de curriculum et évaluation de l'époque songe: « *À quoi bon avoir des thermostats si sophistiqués, si il n'y a personne qui puisse les lire ? Les traduire en implications pédagogiques ? Ça ne sert à rien* ». En effet, les enseignants n'avaient pas les moyens de lire ces évaluations pour qu'elles leur permettent de les orienter sur les fragilités de leurs étudiants. L'intervenant ajoute :

> *« Les capacités professionnelles du pays dans la dimension évolution et métrique, augmentent et augmentent exponentiellement. La capacité de communiquer au professorat s'éloigne de plus en plus de celle de former les professeurs sur ce type d'évaluation, et on finit par avoir un mouvement mi-expert, mi-social qui s'oppose au SIMCE, qui se généralise ».*

[611] Patricia Broadfoot, « Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur », *Revue française de pédagogie*, 2000, vol. 130, n° 1, p. 43‑55.
[612] *L'évaluation dans les systèmes scolaires*, *op. cit.*, p. 23.

Il ne s'agit pas cependant d'une particularité propre au modèle chilien, l'un des plus grands défis des politiques d'*accountability* partout dans le monde étant de se servir des évaluations pour identifier et comprendre les difficultés du processus d'enseignement afin d'améliorer les services éducatifs.

III.2. L'évaluation : nouvel outil de pilotage

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, l'évolution des capacités métriques n'est pas un phénomène nouveau, mais il connait une intensification sans précédents à cette période. Pourquoi parler alors de l'émergence d'un État évaluateur ? Ne s'agit-il pas d'un processus déjà en cours bien auparavant ?

Lors d'une analyse du système supérieur d'éducation en Europe, G. Neave approfondit ce concept[613]. Il explique alors qu'il s'agit d'une rationalisation et d'une redistribution en gros des fonctions entre le centre et les périphéries, par le biais des systèmes d'évaluation. Ainsi, le centre conserve le contrôle stratégique du système via quelques leviers politiques : la fixation d'un système d'objectifs et l'opérationnalisation de critères liés à la qualité des résultats.

C'est en quelque sorte le basculement qui modifie l'action publique. Bien que depuis son origine, le système d'évaluation de l'enseignement primaire ait pour intention de piloter le fonctionnement du système, son utilisation était restée assez réduite. L'exécutif n'utilisait ces informations que pour cerner la population dont les résultats scolaires étaient les plus bas, population visée par des politiques ciblées de discrimination positive, sans chercher pour autant à piloter le système d'éducation dans son ensemble. C'est là précisément, que l'on assiste à un basculement. Les outils d'*accountability* sont de plus en plus utilisés pour contrôler et concevoir l'action éducative. L'évaluation acquiert ainsi une fonction décisive dans la politique éducative et devient un *mécanisme pour gouverner et gérer l'éducation*.

La politique des années 1990 cherchait à atteindre une plus grande qualité et équité éducative en améliorant les conditions de base des étudiants et des enseignants. L'État apporte alors un

[613] Guy Neave, « On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988 », *European Journal of Education*, 1988, vol. 23, 1/2, p. 7‑23.

soutien important aux institutions scolaires afin de combler leurs manques, ce qui permet d'assurer les conditions de base pour mener des études dans des conditions dignes. Vu que cette stratégie ne se traduit pas par des améliorations des performances, l'exécutif redéfinit ses fonctions et s'investit davantage dans un rôle de tierce personne, celui qui définit des objectif à accomplir et déploie un ensemble d'indicateurs qui lui permettent de contrôler le système d'enseignement. A. Falabella parle de l'émergence d'un *« État hyper-vigilant »*[614], qui évalue des standards que lui-même impose et pilote le système avec des actions qui agissent comme des sanctions ou des récompenses envers les unités éducatives. En d'autres termes, l'État devient de plus en plus présent sur le marché éducatif : par le biais de la technocratie publique, il organise, dirige les mouvements du marché.

Un des meilleurs indices de ce changement d'optique est la conception d'une politique pro-équité lorsque sera adoptée, en 2008, la loi de subventions scolaires préférentielles (SEP). Cette politique, sur laquelle nous reviendrons au chapitre suivant, cherche à améliorer l'intervention ciblée, en attribuant des subventions majorées aux établissements, presque du double d'une allocation normale, pour chacun des étudiants considérés prioritaires. Cependant, le financement sera assujetti à l'engagement des unités éducatives de suivre les objectifs d'apprentissage et de les traduire par les réussites de performances visées par le SIMCE. Le soutien institutionnel va de pair avec des exigences, donc des sanctions si celles-ci ne sont pas remplies[615].

Dès lors, l'État exige davantage de responsabilisation des institutions éducatives ainsi que des différents acteurs du système, vis-à-vis des performances scolaires. Pour ce faire, il se pourvoit d'instruments adéquats : établissements et enseignants sont contraints de rendre des comptes sur la performativité de leurs élèves. Ainsi, d'après les mots utilisés par un spécialiste en éducation, lorsque le gouvernement fait le choix d'insérer l'évaluation comme une composante institutionnelle, dans le discours : *« On nous dit que nous devons être plus exigeant avec les acteurs et que nous pouvons utiliser de manière plus intelligente la combinaison d'incitatifs et de sanctions ».*

[614] A. Falabella, « El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009) », art cit.
[615] C. Cox, « Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010 », art cit.

L'émergence de la reddition de comptes comme mécanisme de pilotage permet au gouvernement d'imposer un meilleur contrôle sur le système d'éducation, tout en renforçant la décentralisation administrative, qui prend des teintes plutôt de responsabilisation que d'autonomie. Il réussit ainsi à imposer un contrôle stratégique dans le but d'atteindre les objectifs nationaux et de rendre opérationnels les critères qui mesurent la qualité des résultats du système éducatif. De plus, le renforcement de cet instrument en tant que stratégie d'action lui permet de gommer les contradictions permanentes entre une politique qui promeut la décentralisation et des actions jugées centralisatrices[616]. Il s'agit là d'une alternative de régulation bureaucratique conforme à l'idéologie néolibérale : l'exécutif laisse faire les unités éducatives, tout en leur imposant un impératif d'efficacité. Celle-ci dépend de leur capacité à produire de bons chiffres concernant leurs « produits », autrement dit des réussites de performance scolaire qui se traduisent par le nombre d'étudiants qui finissent leur formation et la valeur que cette certification a sur le marché.

Au terme de ces mutations, l'éducation semble s'apparenter de plus en plus à un bien de marché et le système d'éducation à une énorme industrie qui opère selon les lois de l'offre et de la demande. De leur côté, les différents acteurs doivent faire preuve de créativité, d'engagement et de performativité pour ne pas se voir expulsés du système. C'est dans ce cadre que l'État se rend paradoxalement de plus en plus présent à son tour, pour surveiller, arbitrer et, pourrait-on même dire, organiser le fonctionnement du marché. Le système d'éducation déjà extrêmement hybride s'en trouve renforcé, une sorte de modèle « soviétique-technocratique » au service du modèle capitaliste-privé.

III.3. L'intronisation du mérite

Cette inflexion dans la stratégie d'action gouvernementale a, entre autres conséquences, celle d'introniser le mérite au sein du système scolaire. Nous allons ici nous intéresser à cet aspect.

La responsabilisation des différents acteurs vis-à-vis des performances se traduit par l'injonction individuelle de mener à bien, seuls, la lutte visant à améliorer leur performativité, lutte qui concerne directeurs, professeurs, enseignants et étudiants. La seule manière de

[616] G. Neave, « On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988 », art cit, p. 11.

réussir, d'avoir du succès et de s'en sortir avec les honneurs, repose sur le mérite personnel : une combinaison d'effort et d'efficacité[617]. Sont méritants ceux qui font preuve de sérieux, sont travailleurs et appliqués. Placée sous ce principe de justice, la réussite scolaire devient un défi individuel.

On assiste ainsi à un mouvement à double causalité. D'une part, la responsabilisation individuelle, stimulée par l'intensification de l'évaluation renforce le caractère compétitif du système éducatif, déjà bien ancré. Il semble que la compétition interindividuelle et interinstitutionnelle soit l'aiguillon du progrès, de l'amélioration de l'instruction générale ainsi que de la qualité de l'enseignement dispensé. D'autre part, on pourrait également affirmer que c'est en réalité le marché éducatif, où l'on observe des dynamiques de compétition constante et intensifiée, qui oblige les individus à devenir des agents de méritocratie[618]. Quelle que soit la relation causale, le fait est que méritocratie et compétitivité vont se renforcer mutuellement et, dans ce mouvement, faire disparaître - ou du moins réduire - le poids des différences autrefois justifiées par les caractéristiques des groupes sociaux, des groupes ethniques ou dues aux caractéristiques environnementales, contextuelles.

Ici encore, ce n'est pas un phénomène nouveau : le mérite se développe en un mouvement continu depuis les premières transformations néolibérales. Mais lorsque le gouvernement change sa stratégie d'action et s'investit du rôle d'arbitre pour guider le système d'éducation, non seulement le sentiment de solitude des différents agents se trouve renforcé mais aussi le mérite est érigé en valeur de justice. Il s'agit d'un basculement majeur. Les différences performatives entre établissements qui pouvaient s'associer auparavant à des critères sociaux, à des contextes, sont maintenant tenues d'aiguiser la volonté d'amélioration des acteurs. Le gouvernement ayant accompli sa tâche d'équilibreur des bases du système éducatif, c'est maintenant au tour des unités éducatives de faire face à leurs responsabilités. C'est par ce changement de rôle que le mérite termine de s'ancrer en tant qu'horizon de justice.

Ce mouvement va de pair avec l'élargissement de la couverture éducative[619] qui renforce les attentes d'une plus grande ouverture ou démocratisation des places, tant aux différents

[617] François Dubet, *Le travail des sociétés*, Paris, Seuil, 2009, 329 p.
[618] Raymond Boudon, Nathalie Bulle et Mohamed Cherkaoui (eds.), *Ecole et société*, *op. cit.*, p. 146‑149.
[619] Kathya Araujo et Danilo Martuccelli, « La escuela y la cuestión del mérito: reflexiones desde la experiencia chilena », *Educaçao e Pesquisa*, décembre 2015, vol. 41, spécial, p. 1506.

niveaux à l'intérieur même du système d'enseignement que dans les positions sociales elles-mêmes. L'extension de la couverture provoque une amélioration des perspectives scolaires de la population et un élargissement de l'éventail des ambitions, qui va accélérer l'intériorisation de l'exigence de méritocratie.

Il semble cependant paradoxal que les mauvais résultats aux tests de performances, qui entrainent la crise de l'année 2000, provoquent d'abord la réaction gouvernementale de remplir le système scolaire de dispositifs d'évaluation puis de renforcer la méritocratie, alors que ces mêmes tests dévoilaient d'importantes inégalités de résultats selon les établissements, intimement liées à la situation socioéconomique des élèves. Pour expliquer cette antinomie, on pourrait se rapporter à la thèse de D. Martuccelli en rapport avec le vécu des inégalités scolaires et ses conséquences, qui est invoquée par Duru-Bellat et Tenret: *« Les dominants arriverait à imposer la méritocratie comme un système d'interprétation et de justification de la réalité, tandis que les dominés apprendraient l'acceptation des inégalités et la "dévalorisation de soi"* »[620].

Cette intronisation du mérite en tant qu'aspiration de justice vient compléter et renforcer le triomphe néolibéral dans le champ de l'éducation. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une aspiration à caractère progressiste, dans une société latino-américaine où les héritages patrimoniaux et les réseaux sociaux jouent encore un rôle particulièrement fort. Dans ce contexte, le mérite, ainsi que les attentes d'équité sont des demandes sociales véritablement novatrices. Il importe de rappeler qu'en ce début de siècle, les pays latino-américains vivent un tournant qu'on pourrait nommer progressiste, avec la mise en place de gouvernements issus de la gauche dans la plupart des pays de la région, accompagnée d'une sorte de réanimation des mouvements et des demandes citoyennes, qui dévoile un rejet des projets néolibéraux, ainsi que les attentes accrues de la population[621]. Mais les demandes sociales relèvent plutôt de la reconnaissance des minorités, de la participation et de la redistribution des revenus, elles ne se mobilisent pas encore sur les attentes de mérite et d'équité. Le cas chilien est encore novateur en ce sens.

[620] Marie Duru-Bellat et Elise Tenret, « L'emprise de la méritocratie scolaire: quelle légitimité? », *Revue française de sociologie*, 2009, n° 50, p. 231.
[621] Christian Adel Mirza, *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, 291 p.

Le principe du mérite, selon lequel la population entrerait en concurrence pour accéder aux meilleures places, présuppose que toutes les places sont ouvertes à tous, qu'il s'agit en effet d'une société parfaitement mobile et compétitive[622]. Les individus sont tenus d'être actifs, de se plier aux exigences de performance et d'œuvrer à mériter leur chance. C'est cette démarche qui leur permettra d'accéder à un type de soutien, ainsi qu'aux chances de réussite. Le message transmis est : l'État *« aide ceux qui veulent s'aider eux-mêmes »*[623].

L'intronisation du mérite scolaire est autant plus importante, que c'est dans le domaine de l'éducation que se concentrent toutes les promesses de mobilité sociale : réussir devient donc fondamental. Ainsi, alors que la confiance dans le mérite se consolide principalement dans les différentes sphères du système d'éducation, par osmose, elle s'ancre également dans les différentes sphères de la vie sociale. Par la suite, cette notion subira un processus d'érosion en raison des difficultés rencontrées par la population dans sa quête de reconnaissance. Dans la course généralisée pour la reconnaissance du mérite, l'effort et la réussite ne seront en effet pas vraiment vécus comme des critères qui rendent possible une égalité des chances.

Conclusions

Le nouveau siècle entraine l'adoption d'un nouveau paradigme pour penser le futur : la voie de la « société de la connaissance ». Il s'agit en effet d'un imaginaire nouveau, qui englobe un ensemble de promesses rattachées à une forme concrète de modernisation Ce tournant majeur permet d'envisager un nouveau modèle de développement, capable de rompre avec le sempiternel modèle économique d'extraction des ressources naturelles qui règne encore dans le contient. Mais les limites de cette promesse ne permettront pas d'achever une telle transition et malgré une plus grande diversification des exportations, le modèle de développement restera le même.

Dans le champ éducatif, où les perspectives pourraient s'élargir, on constate une déconnexion entre le paradigme néo-développementiste et la réalité éducative : la nouvelle rhétorique ne modifie pas du tout l'orientation de la politique en la matière. Cependant, bien que la théorie

[622] K. Araujo et D. Martuccelli, *Desafíos Comunes: Retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, *op. cit.*
[623] François Dubet, *Les places et les chances: Repenser la justice sociale*, Paris, Seuil, 2010, p. 62.

ne se traduise pas par une pratique différente, ce choix aura une fonctionnalité politique majeure, celle de permettre de ressouder la convergence des différents secteurs politiques autour de l'importance de la politique éducative, mettant un point final à la remise en question de l'action gouvernementale des dernières années. Ainsi, l'éducation constituera à nouveau une zone d'entente et de consensus, au demeurant éphémère.

À travers la rhétorique de cette société de la connaissance, Lagos revitalise le processus de modernisation entrepris par Frei, son prédécesseur. On assiste ainsi à une sorte de consolidation et d'aboutissement de la question éducative en tant que pierre angulaire du modèle économique de développement, en tant que promesse d'avenir, en tant que moteur social. Un processus qui avait entrepris cette rénovation sous l'égide de la qualité et de l'équité au début des années 1990 avec le retour démocratique, mais qui arrive désormais à maturité dans les années 2000 : l'éducation acquiert une importance inouïe, devenant le lieu qui concentre les attentes de la population d'un meilleur avenir.

Malgré la non concrétisation de la société de connaissances en termes pratiques, nous constatons pourtant que le gouvernement de Lagos réalise d'importantes avancées matérielles concernant l'éducation. Nous tenons à souligner l'augmentation conséquente des taux de couverture du niveau préscolaire, secondaire et supérieur. Parallèlement à ces efforts de développement du système d'éducation, un évènement symbolique a lieu : la réforme constitutionnelle de 2003 qui, en termes éducatifs, augmentera de 8 à 12 ans la scolarité obligatoire, témoignant ainsi de l'engagement du gouvernement en la matière. Cette réforme, accompagnée d'un ensemble de dispositifs et de programmes qui donnent continuité aux changements engagés par la réforme éducative, termine de renforcer l'enseignement secondaire. Quant à l'éducation supérieure, considérée la priorité stratégique de ce mandat, les efforts en terme de couverture vont se traduire par la création de nouveaux mécanismes de financement, par ailleurs très efficaces, à savoir un élargissement des bourses et surtout, la mise en place d'un nouveau type de crédit, le CAE[624], qui articulera étroitement la banque privée et système éducatif.

[624] Crédit avec l'aval de l'État.

Les autres avancées que nous souhaitons mentionner concernent le développement et la sophistication des outils d'évaluation, qui se généralisent et augmentent quantitativement dans l'ensemble du système. Cet élan viendra ancrer définitivement la culture évaluative. Il nous semble important de relever la mise en place d'un nouveau système d'évaluation individuelle pour les enseignants, ainsi que le développement du système d'accréditation du tertiaire, qui s'institutionnalise sous l'égide du CNAP[625]. Ce dernier, cherche à se rendre obligatoire via l'accès aux crédits ou d'autres politiques spécifiques de soutien gouvernemental.

Enfin, malgré des politiques intéressantes en matière d'éducation technique, on constate clairement à cette époque que le poids politique qui leur est donné est conforme aux possibilités de transformations. Ainsi, malgré la visibilité que ce type d'enseignement pourrait avoir acquis dans un contexte de questionnement du type de développement, les avancées vont être minées par l'absence d'appuis politiques nécessaires. Il est pertinent d'ajouter qu'il n'y aura pas non plus de progrès conséquents en matière de recherches et d'innovation, alors que le contexte y était pourtant propice.

Le développement des politiques éducatives nous permet de constater la montée en force de la triangulation des thématiques de la qualité, de l'évaluation et du mérite, qui vont alors se cristalliser. L'émergence d'un État évaluateur, dans la continuité immuable d'une orientation politique très claire, est le summum de ce processus, où le mérite apparait comme la poutre maîtresse de la logique concurrentielle. Il s'agit de la consolidation du marché éducatif, dans la droite ligne de l'idéologie néolibérale qui lui est sous-jacente, mais organisée depuis un État qui assume de plus en plus une position de vigile. Des caractères que l'on pourrait penser comme opposés vont ainsi se rencontrer, voire se compléter, donnant lieu à une morphologie éducative remarquablement riche et complexe.

La morphologie du système éducatif global, construit peu à peu à partir des orientations de qualité et d'équité posées sous Aylwin, puis consolidé par l'injonction de modernisation et l'élan donné sous Frei, finit de prendre forme sous Lagos, sans qu'interviennent de grandes innovations. La lignée se poursuit, ce qui a pour effet de consolider l'éducation comme pièce fondamentale de la société.

[625] Conseil national d'accréditation du premier cycle universitaire.