

quête de la modernisation

[Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000]

Après quatre années du gouvernement démocratique de Patricio Aylwin, de nouvelles élections présidentielles ont lieu, le 11 décembre 1993. Six candidats se présentent aux élections : un candidat unique de la *Concertación*, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, choisi lors d'élections internes à la coalition, en mars de la même année, un candidat de la coalition de droite *Unión por el Progreso de Chile*, Arturo Alessandri Besa, un candidat de droite qui se présente en tant qu'indépendant, José Piñera Echenique, frère du futur président Sebastián Piñera (2010-2014), et trois candidats de la gauche extra parlementaire, représentant les écologistes avec Manfred Max-Neef, le prêtre Eugenio Pizarro Poblete qui a l'appui des communistes et l'humaniste-vert Cristián Reitze Campos.

Eduardo Frei, démocrate-chrétien comme P. Aylwin, fils de l'ancien président Eduardo Frei Montalva (1964-1970), remportera les élections au premier tour avec 57,9% des suffrages, le meilleur score au premier tour de toute l'histoire chilienne³⁰⁴. Il prendra ses fonctions le 11 mars 1994 pour une période de 6 ans qui viendront couronner une décennie de récupération démocratique stable, sous la houlette de la *Concertación*.

Le mandat sera caractérisé par la prédominance d'une optique economiciste et technocratique-entrepreneuriale³⁰⁵, très axée sur la croissance et l'intégration économique du pays. En ces termes, les premières années sont très réussies. Le boom économique du retour à la démocratie se poursuit avec des taux de croissance annuelle moyenne de 7,1% entre 1990 et 1998 et une économie produisant à la limite de sa frontière de production³⁰⁶, avec un taux de chômage moyen de 7%³⁰⁷. D'importants progrès sont faits dans la lutte contre la pauvreté et

³⁰⁴ Rappelons qu'auparavant, le système d'élections à deux tours était inexistant, car c'était au parlement de ratifier le président. Il s'agit là d'un premier tour où la première majorité est largement supérieure à 50% (en 1989, P. Aylwin avait remporté l'élection au premier tour avec 55,2% des voies).

³⁰⁵ M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, op. cit., p. 111.

³⁰⁶ R. Ffrench-Davis, « Is Chile a Rol Model for Development? », art cit, p. 11.

³⁰⁷ Instituto Nacional de Estadísticas, *Información Histórica Encuesta Nacional de Empleo*, http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/empleo/series_estadisticas/nuevas_empalmadas/series_fecha.php, (consulté le 10 juin 2016).

l'indigence, qui vont diminuer de 38,6 à 21,7% et de 13 à 5,6% respectivement sur la même période³⁰⁸. Le seul bémol dans cet univers de chiffres, encore peu visible, concerne une légère hausse des inégalités, déjà assez élevées au début de la décennie. 10% des Chiliens ayant le plus fort revenu avaient, en 1990, un niveau de vie moyen qui était 30,5 fois plus élevé que le 10% le plus pauvre, rapport qui augmente à 34,7 en 1998³⁰⁹.

La crise asiatique survenue en 1998 aura un fort impact récessif pour l'économie du pays, annonçant la fin de l'essor économique. La production effective va stagner, le chômage augmenter et atteindre des chiffres plus élevés (10,1% en 1999), alors que les inégalités de revenu restent à peu près constantes, avec un coefficient de Gini de 0,58. R. Ffrench-Davis soutient d'ailleurs que la progressive libéralisation des instruments de politique macroéconomique a rendu l'économie chilienne plus perméable aux fluctuations de l'économie internationale³¹⁰.

À la crise économique s'ajoute une crise politique au sein de la coalition gouvernante. Dans la deuxième moitié du mandat, une fracture entre des tendances centrifuges de la *Concertación* va opposer les « auto-complaisants » aux « auto-flagellants », qui représentent des fractions plus libérales face à d'autres plus progressistes. L'apparition de cette divergence de visions politiques concernant l'*éthos* de la coalition gouvernante et, par conséquent, la manière dont le conglomerat oriente la politique au cours de la décennie, va de pair avec un ensemble de publications d'intellectuels qui cherchent à expliquer le malaise citoyen en proposant différentes lectures du processus de transition démocratique³¹¹. L'arrestation de Pinochet à Londres en octobre 1998 va accroître les tensions. Suite à un vote très serré, le Sénat refuse officiellement sa détention et l'exécutif, très passif en matière de « politiques de réparation », commence à faire pression pour demander son extradition.

³⁰⁸ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Social panorama of Latin America, 2007*, Santiago, United Nations publication, 2008, p. 252.

³⁰⁹ Ministerio de Planificación, *Distribución del Ingreso. Encuesta Casen 2009*, Santiago, Gobierno de Chile, 2011.

³¹⁰ R. Ffrench-Davis, « Is Chile a Rol Model for Development? », art cit.

³¹¹ Tomás Moulian, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, 3^e éd., Santiago, Chili, LOM Ediciones, 2002, 355 p ; Marcel Claude, *Una vez mas la miseria: Es Chile un pais sustentable?*, Santiago, LOM Ediciones, 1997, 216 p ; Alfredo Jocelyn-Holt, *El Chile perplejo: Del avanzar sin transar al transar sin parar*, 1^{re} éd., Santiago, Planeta/Ariel, 1998, 330 p.

Ces situations contribuent à faire chuter la popularité du gouvernement, qui diminue progressivement dans les sondages pour finir son mandat avec seulement 28% d'adhésion des citoyens et 45% de désapprobation³¹².

Après avoir tracé les grandes lignes de ce qui nous paraît être le plus caractéristique de ce mandat, nous allons présenter les avancées de la politique d'éducation en trois temps. Premièrement, nous verrons comment se traduit l'optique économiciste et technocratique-entrepreneuriale, intégrée à une rhétorique de la modernisation. Deuxièmement, nous rentrerons dans le détail des actions menées sur les différents niveaux d'éducation. Dans un troisième temps, nous examinerons le lien qui existe entre la modernisation et le processus de décentralisation qui se met en place dans le domaine de l'éducation.

I. La modernisation du Chili

La campagne présidentielle de Frei Ruiz-Tagle est marquée par le sceau de la continuité avec la politique de son prédécesseur, qui appartient à la même coalition politique. Toutefois elle introduit une inflexion rhétorique dans le discours, qui fait passer de la logique de transition vers celle de la modernisation. Le futur président se positionne ainsi comme un homme venant du monde des affaires, entré en politique pour la rénover³¹³, qui allie l'image, héritée de son père, de l'éthique du service public et celle du réformateur, du modernisateur. Cette nouvelle figure entremêle finalement passé et futur, efficacité et idéalisme.

Nous aborderons ci-dessous les transformations que l'injonction de modernisation va engendrer dans la structure de l'État et dans la gestion publique, pour voir, dans un deuxième temps, la modernisation de l'éducation, l'un des axes programmatiques de ce gouvernement.

³¹² « Gestión de Frei sólo concita el 28 por ciento de apoyo », *El Mercurio*, 5 nov. 1999.

³¹³ Eduardo Frei Ruiz-Tagle est un ingénieur civil qui fait son parcours professionnel dans le secteur privé. Bien qu'il s'inscrive au parti Démocrate-Chrétien dès l'âge de seize ans, sa participation à la politique ne va devenir manifeste qu'après la mort de son père, au milieu des années 1980.

I.1. La modernisation de l'État

Avec le slogan « un gouvernement pour les temps nouveaux », le candidat propose comme stratégie électorale de placer le Chili sur la voie de la modernité. Il adopte ainsi une rhétorique qui souligne l'importance de moderniser le pays, par le biais de ses institutions, pour permettre de consolider une démocratie en accord avec les besoins du nouveau millénaire qui s'approche.

Face à un scénario dans lequel la transition démocratique est déclarée terminée³¹⁴, le nouveau gouvernement doit s'organiser sous une autre logique. Le contexte suggère d'entrer dans une phase de consolidation démocratique, dont la logique dominante est celle de la modernisation de l'État. Cette orientation politique est déjà initiée sous le mandat précédent avec la mise en place de la politique sociale et le début d'une modernisation de la capacité d'administration de l'État, sans qu'il existe pour autant de conceptualisation concrète de la question³¹⁵. L'équipe programmatique place désormais la modernisation de l'État au sein du programme gouvernemental et propose un agenda modernisateur transversal, tant de la gestion publique que des différentes institutions.

Le déplacement programmatique des sujets de transition vers ceux de la modernisation ne marque pas une rupture entre ces deux mandats mais rend plutôt compte d'une continuité et d'une cohérence. La modernisation de l'État peut être interprétée, de fait, comme un approfondissement du processus de développement socio-économique entamé au début des années 1990, dans la mesure où l'accent est mis sur la façon dont l'État démocratique se recompose et renforce ses capacités de gestion pour mener à bien son projet politique.

A. Foxley, ancien ministre des Finances, écrit en 1995 que le processus de démocratisation exige de maintenir la croissance et de poursuivre l'amélioration des performances économiques, c'est pourquoi la modernisation de l'État devient tantôt un « impératif économique », tantôt un « impératif d'équité sociale »³¹⁶. Il s'agit d'une injonction de la

³¹⁴ Cf. Chapitre 2.

³¹⁵ Verónica Figueroa, Mauricio Olavarría et Bernardo Navarrete, « Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2010: evidencias a partir de un modelo de análisis. », *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 2011, vol. 18, n° 57, p. 77.

³¹⁶ A. Foxley, « Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia. », art cit, p. 26.

nouvelle démocratie, basée sur le développement económico-social, qui nécessite le renforcement et la flexibilisation de ses institutions. Ainsi, le gouvernement doit améliorer sa capacité d'intervention et de gestion afin de correspondre à la réalité technologique, économique, politique et sociale du pays. La question de la modernisation de l'État va se poursuivre dans les années qui suivront, notamment sous le gouvernement de Ricardo Lagos (2000-2006), mais selon de nouvelles approches.

Au-delà du processus politique chilien, qui explique en partie la centralité donnée à la modernisation de l'État, nous ne pouvons pas négliger un aspect du contexte mondial qui donne au sujet de la modernisation une importance progressive. La crise des États-providence dans les années 1980, allant de pair avec la mondialisation du paradigme néolibéral, a affaibli la légitimité des États et entraîné une remise en question des rôles qu'il assume³¹⁷. Les institutions de l'État et ses acteurs sont poussés à se réformer et à adopter un rôle de stratège et de régulateur entre privés, plutôt que d'investisseur, laissant de côté le modèle économique keynésien pour celui du capitalisme financier, alors en pleine expansion. L'action publique est mise en cause en termes d'efficacité et de coûts, de même que ses acteurs par rapport à leur capacité à faire les bons choix. La modernisation de l'État devient dès lors un *leitmotiv* en soi, qui alimente les comparaisons entre la gestion du public et celle du secteur privé, obligeant à considérer et à recomposer l'État depuis un prisme économiste et managérial.

A – De la modernisation néolibérale à la modernisation de la démocratie

Bien que les organismes internationaux, tels le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'OCDE, promeuvent avec force la modernisation de l'État pour lui permettre de s'adapter à un monde en mutations³¹⁸, il est toutefois frappant de constater l'emploi du même répertoire conceptuel utilisé lors des transformations imposées par le régime autoritaire. Il nous paraît ainsi important de souligner les points communs, ainsi que les différences entre ces deux processus de modernisation, notamment du point de vue idéologique et des mutations structurelles.

³¹⁷ *Dictionnaire de sciences politiques*, Paris, Sirey, 2010, p. 269-275.

³¹⁸ La question émerge avec force dans la région, dans les années 1990, suite aux recommandations faites par ces organismes internationaux pour les pays en voie de développement, notamment le Consensus de Washington qui préconise des modernisations axées sur la dimension économique et la rationalisation de l'appareil administratif.

Au cours des années 1980, le pays a été le théâtre d'un ensemble de modernisations néolibérales. Ces transformations ont refondé l'État, en diminuant sa taille et en procédant à une série de privatisations et à la décentralisation de la fonction publique. Il s'agissait de modernisations qui transformaient l'identité et le rôle étatique, inscrites dans la nouvelle Constitution politique adoptée en 1980.

E. Frei Ruiz-Tagle renouvelle la rhétorique de la *Concertación* en lui insufflant celle de la modernisation, prenant ainsi garde à éviter l'amalgame entre son mandat et celui du dictateur. Il affirme, en effet, que moderniser l'État n'est pas synonyme de privatisations ou de réduction de sa taille, faisant clairement référence aux modernisations néolibérales, mais qu'il s'agit fondamentalement de « *mettre l'État au service des gens [...], de dispenser plus de services améliorés à tous les Chiliens, en assurant l'égalité des chances* »³¹⁹. Ainsi, l'administration de Frei conçoit la modernisation comme un processus de récupération et de rénovation institutionnelle permettant d'offrir à travers la politique institutionnelle, des services qui œuvrent pour la population de manière plus équitable.

La modernisation démocratique est d'une autre nature que celle qui l'a précédée ; en tant que voie de consolidation démocratique, elle cherche à doter les institutions de légitimité. C'est dans cette perspective que, depuis le début de la décennie, différentes initiatives tendent à démocratiser l'appareil d'État : la reprise des élections des autorités locales, le renforcement des organismes sociaux et la promotion de leur intégration et participation aux structures gouvernementales. En outre, ces modernisations visent la gestion publique en portant l'effort sur l'identification des capacités institutionnelles et organisationnelles³²⁰ à un modèle d'administration publique en cohérence avec le nouveau rôle assumé par l'État. Bref, il s'agit d'implanter une politique publique d'adaptation institutionnelle de l'État, afin de consolider sa capacité de gouvernance et d'agir plus efficacement dans la sphère socio-économique, au sein du modèle économique dominant.

³¹⁹ E. Frei, "Discours du 21 mai 1995" dans Marcelo Mella, « El pensamiento sobre la modernización y la democratización durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle », *Revista de Estudios Politécnicos Tékhne, Instituto Politécnico de Cávado e do Ave*, 2011, IX, n° 15, p. 114.

³²⁰ V. Figueroa, M. Olavarría et B. Navarrete, « Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2010: evidencias a partir de un modelo de análisis. », art cit, p. 63.

On le comprend, la modernisation de l'État qui est lancée dans les années 1990 est différente de celle entreprise dans les années 1980, tant dans sa forme que dans le discours qui la sous-tend. De fait, les analyses concernant les ruptures et les continuités entre le régime autoritaire et la phase démocratique rendent compte de visions et de positionnements différents à l'égard de la modernisation. L'éventail des positionnements touche différentes sphères, ainsi que différents moments du processus. En effet, la périodisation du processus de modernisation et le point de vue de l'analyste dépassent largement le débat universitaire : il s'agit d'un enjeu politique majeur qui engage un projet de développement du pays.

La « modernisation démocratique » ne représente pas vraiment une inflexion du modèle économique adopté durant la première vague de modernisations entamée sous la dictature, sur lesquelles nous ne reviendrons pas. Cependant, les visions sont bien distinctes concernant le modèle politique et social, leur prise en main et l'importance qui leur est attribué dans cette reconfiguration des matières concernant l'État, selon l'attachement idéologique des différents analystes. Les avis les plus radicaux, tant de gauche que de droite, s'accordent sur la continuité du modèle néolibéral hérité, sans inflexions importantes, une sorte de simple administration. Pour les auteurs proches de la droite chilienne, les modernisations de la période démocratique viennent confirmer le modèle de développement mis en place sous la dictature, la société de libre marché, allant même jusqu'à le perfectionner. H. Büchi est pourtant un peu critique, affirmant que le nouveau gouvernement s'est contenté de gérer l'État, la modernisation réalisée n'étant que molle, alors qu'elle devrait être plus vigoureuse³²¹, tandis que F. Larraín et V. Vergara estiment que la stratégie adoptée par le pays pour sortir du sous-développement va être approfondie dans les années 1990, et que certaines des modernisations propres au régime démocratique vont même renforcer celles qui les ont précédées³²². Pour sa part, la gauche non-*concertationniste* va dénoncer la totale continuité avec le modèle de développement et la complaisance des gouvernements démocratiques qui se contenteront de gérer le politique. Ainsi T. Moulián dévoile une opération de blanchiment qui élimine tout questionnement et possibilité de changement³²³, tandis que G Salazar et J. Pinto dénoncent le manque de démocratie, avec un État qui a pour moteur l'efficacité du

³²¹ Hernán Büchi Buc, *La transformación económica de Chile: del estatismo a la libertad económica*, Santafé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1993.

³²² Felipe Larraín et Rodrigo Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 2001, 728 p.

³²³ T. Moulián, *Chile Actual: Anatomía de un mito*, op. cit.

marché et qui exclut la société civile pour fonctionner, tout en reconnaissant qu'il existe une plus forte sensibilité face aux inégalités sociales³²⁴.

Les auteurs qui ont un positionnement plus proche du centre s'accordent aussi sur la continuité du modèle économique hérité, mais la justifient comme la seule possibilité d'assurer la croissance économique et le développement. De plus, ils mettent en lumière de nouveaux enjeux qui viennent compléter ou corriger ce modèle de développement économique et qui marquent des ruptures ou des inflexions avec la période dictatoriale. Il s'agit de la poursuite des objectifs d'égalité et de justice sociale, ainsi que la valorisation de la démocratie comme régime politique. Ces nouvelles préoccupations gouvernementales seraient ainsi en mesure de transformer, voire de dépasser les modernisations néolibérales. Les analyses se font plus nuancées. Pour E. Boeninger, l'objectif stratégique du gouvernement consiste à légitimer le modèle néolibéral en y ajoutant des considérations redistributives, en assurant une bonne gestion publique qui confirme la gouvernementalité³²⁵. C. Huneeus reconnaît, pour sa part, une orientation de développement qui cherche à concilier la croissance avec l'équité, mais il suggère que celle-ci est très vite abandonnée, une fois que la priorité absolue est donnée à la croissance économique qui renforce progressivement les modernisations néolibérales et poursuit le processus de privatisation des principaux services³²⁶.

Pour F. Atria, la *Concertación* a fini par gérer un État néolibéral, mais certainement pas du même type affaibli que celui mis en place par le régime de Pinochet : il s'agit plutôt d'un « néolibéralisme à visage humain », à l'intérieur duquel la défense du secteur public devient un cheval de bataille qui ne se traduit pas forcément de manière institutionnelle³²⁷. R. Ffrench-Davis parlera de « réformes des réformes » qui cherchent à stabiliser l'économie en essayant de concilier les équilibres macroéconomiques et les équilibres macrosociaux³²⁸. Pour M. A. Garretón, c'est un « néolibéralisme corrigé avec un progressisme limité »³²⁹ : le

³²⁴ Julio Pinto et Gabriel Salazar, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, Santiago, Chili, LOM Ediciones, 1999, vol.1, 314 p.

³²⁵ E. Boeninger, *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, op. cit.

³²⁶ C. Huneeus, *La democracia semisoberana*, op. cit.

³²⁷ F. Atria Lemaître, *Veinte años después*, op. cit.

³²⁸ Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, 3^e éd., Santiago, J. C. Sáez Ed, 2003, 416 p.

³²⁹ M.A. Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, op. cit.

modèle hérité connaît des améliorations substantielles sur les plans politiques et socioéconomiques, sans pourtant remettre en question la structure néolibérale. De sorte que des principes néolibéraux coexistent avec des principes progressistes, dans une sorte d'hybridation, alors que le marché continue à jouer un rôle prédominant et que l'institution démocratique reste incomplète. M. Castel³³⁰, enfin, met l'accent sur la réussite des gouvernements démocratiques à intégrer l'ensemble de la population aux fruits de la croissance économique par le biais de politiques publiques, même si la redistribution des richesses reste encore insuffisante.

Pour notre part, nous pensons que les réformes n'alimentent pas de dynamiques de redistribution ou de reconfiguration des pouvoirs et de ses rapports, d'où une forte continuité avec les modernisations de la décennie précédente. L'intensification de l'effort pour réformer l'État met l'accent sur des questions d'ordre technique et économique, permettant un État sans doute plus présent, mais dans le but d'accompagner et de corriger les mouvements du marché. L'activité gouvernementale est renforcée dans la même logique de ciblage pour prendre en charge la population qui ne peut pas profiter des bienfaits du marché. De la sorte, cette modernisation confirme et renforce l'orientation des modernisations précédentes : elle consolide le modèle néolibéral et le rend plus complexe, en y ajoutant quelques nuances.

B – La nouvelle gestion publique

La modernisation de l'État comporte une transformation fonctionnelle, qui se concrétise par une réforme de l'administration publique. Il s'agit d'un processus de perfectionnement de la gestion, visant à améliorer l'efficacité et l'efficience des institutions publiques, qui commence à s'amorcer dès le début des années 1990 avec la création de structures de coordination interministérielles, comme le SEGPRES³³¹, et des efforts isolés de modernisation de quelques organismes gouvernementaux³³². Ces initiatives cherchent à améliorer la gestion du service, à diminuer les délais d'attente, à apporter des réponses adéquates aux besoins des citoyens, à introduire de nouvelles technologies, à moderniser processus et procédures et à intégrer des

³³⁰ Manuel Castells, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, 1^{re} éd., Santiago, Fondo de Cultura Económica Chile, 2005, 164 p.

³³¹ Ministère Secrétariat Général de la Présidence.

³³² Mario Drago, « Coordinación de las oficinas de la presidencia y de las relaciones interministeriales » dans Marianela Armijo et Luciano Tomassini (eds.), *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*, 1^{re} éd., Santiago, LOM Ediciones, 2002, p. 61-88.

instruments de mesure, entre autres choses³³³. Il s'agit de réformes qui introduisent un nouveau style de gestion publique.

Une fois président, E. Frei crée le Comité interministériel de modernisation de la gestion publique, qui émet une proposition de politique intégrale en la matière. Le processus de modernisation entrepris dès lors se caractérise par une vision de la gestion publique à fort caractère managérial, qui met l'accent sur l'efficacité et encourage un style de gestion axé sur les résultats et l'évaluation des performances. Le but étant d'augmenter les compétences de l'administration publique et son efficacité dans l'utilisation des fonds budgétaires pour satisfaire les exigences de la société, c'est la culture organisationnelle de l'administration de l'État qui est visée. Les services publics doivent ainsi intégrer de nouvelles approches de gestion censées leur permettre de dépasser une « administration bureaucratique ».

Ces transformations ont lieu dans un contexte international qui rehausse un nouveau paradigme : celui de la « nouvelle gestion publique », basé sur un ensemble de principes de management. Ainsi, la gestion publique adopte la logique de gestion du secteur privé afin d'améliorer sa performance et de devenir plus efficace dans sa prestation de services envers les citoyens³³⁴. L'administration publique aspire à piloter le processus de décisions ainsi que celui de leur exécution, dans une approche plus pragmatique. De toute évidence, le processus modernisateur chilien s'inspire de cette approche de « nouvelle gestion publique ».

Cependant, seules quelques mesures limitées vont être mises en œuvre en 1994 sous l'égide d'un plan pilote de modernisation. Le vrai élan de modernisation se produira en 1997, lorsqu'un Plan stratégique de modernisation, sur lequel repose un Système intégral de gestion, sera mis en place selon six grandes lignes d'actions : inculquer une culture organisationnelle axée sur un État au service de la population, améliorer l'accès et la qualité des services, garantir la transparence et la probité de la gestion publique, optimiser l'efficacité, la flexibilité et la coordination entre les différentes actions gouvernementales, introduire une culture de l'évaluation et placer la question de la modernisation dans l'agenda public, au sein des préoccupations des différents services.

³³³ Felipe Tello, « La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos », *Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 2011, vol. 2, n° 26, p. 247-248.

³³⁴ *Ibid.*, p. 252.

Sans vouloir entrer dans les détails de la mise en œuvre de ce plan stratégique³³⁵, nous aimerions évoquer la stratégie globale qui l'a orienté. F. Tello montre que pour mettre en place ces modernisations, la logique a été d'éviter les réformes législatives, autrement dit d'éviter de passer par des procédures de négociation³³⁶, afin de faciliter le processus. La stratégie retenue fut donc celle des réformes administratives progressives et des transformations assujetties aux lois de financement, coordonnées depuis la direction de budget du ministère des Finances. E. Boeninger affirme que cette institution devient le moteur principal de la nouvelle gestion publique, de par sa position privilégiée au sein de l'exécutif : « *Ses fonctions et son prestige lui donnent le pouvoir nécessaire pour agir avec efficacité dans ce champ, en assumant des tâches qui ne lui incombent pas, depuis une perspective strictement fonctionnelle* »³³⁷.

Il s'agit d'une période dans laquelle le ministère des Finances, investi d'une plus grande importance politique au sein de l'exécutif, empiète avec autorité le pilotage des décisions publiques relevant de sujets politiques et sectoriels. La position dominante de ce portefeuille, qui s'annonce comme telle depuis le début des années 1990, sous le mandat de A. Foxley, va se consolider et perdurer dans les gouvernements qui se succéderont.

C – Une mutation des fonctionnaires publics

Pour appréhender la logique de modernisation, au-delà du fonctionnement des institutions, il est important de considérer la volonté de changer la culture organisationnelle de l'administration publique, ce qui entraîne des changements de la fonction publique elle-même. Nous allons nous intéresser ici aux acteurs qui incarnent l'action étatique : les fonctionnaires publics.

³³⁵ Pour une étude détaillée du processus de modernisation, voir Álvaro Vicente Ramírez Alujas, *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2004, 182 p.

³³⁶ F. Tello, « La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos », art cit, p. 251.

³³⁷ Edgardo Boeninger, *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, 4^e éd., Santiago, Chili, Uqbar editores, 2011, p. 57.

Les fonctionnaires commencent dès le début des années 1990 à percevoir d'importantes transformations, dès lors que l'appareil d'État cherche à se pourvoir de spécialistes. Dans le chapitre précédent, nous avons vu comment, avec l'avènement de la démocratie, les intellectuels des CAI³³⁸ accèdent au gouvernement. Tant dans le domaine de l'éducation que dans les autres secteurs, ils assument en général des rôles de conseillers des cabinets ministériels, dotant par là même la décision politique des acquis de la parole des experts.

Par ailleurs, dès la fin 1992, la presse nationale³³⁹ commence à évoquer un « nouveau groupe » au sein de l'administration publique : la technobureaucratie. Il s'agit d'acteurs qui combinent le politique et le technique, c'est-à-dire qui cherchent des solutions optimales aux problèmes de politique publique, eu égard aux intérêts des différents acteurs impliqués dans ces décisions.

La proposition de réforme du nouveau gouvernement cherche à favoriser un « comportement approprié » des fonctionnaires publics, en misant sur un changement culturel de la gestion publique. Dans ce but, la politique de modernisation cherche à développer les capacités de ses effectifs et à créer des conditions qui visent à promouvoir l'engagement des travailleurs et des directions avec les objectifs des institutions³⁴⁰. Il s'agit de l'optique managériale, que nous avons mentionnée ci-dessus, adoptée en vue de la gestion publique. Le « bon » fonctionnaire public sera ainsi le bon gestionnaire public, flexible et autonome, qui dispose de mécanismes d'incitations effectives et accepte que des processus d'évaluation mesurent ses performances³⁴¹.

Progressivement les fonctionnaires publics changent d'identité, de statut. Ils proviennent d'autres formations, commencent à être évalués et leur rémunération évolue en conséquence. Il s'agit d'encourager l'efficacité dans le travail, en récompensant davantage le mérite que l'ancienneté dans le poste, tout en permettant le licenciement des fonctionnaires inefficaces. Ces transformations modifient radicalement la façon de concevoir la fonction publique, l'État-employeur voulant s'assimiler à une entreprise, en s'appropriant ses modes de relation avec

³³⁸ Centres académiques indépendants.

³³⁹ Juan Pablo Donoso, « Volvo con motor de citroneta », *APSIS*, sept. 1993, p. 26-28.

³⁴⁰ Á.V. Ramírez Alujas, *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*, op. cit., p. 69.

³⁴¹ Mario Waissbluth, « La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al consenso », *Boletín electrónico de la ESADE*, mars 2006, p. 18.

les employés, en introduisant des mécanismes de récompenses et de sanctions et en flexibilisant les conditions de travail des fonctionnaires.

En outre, la technocratie gouvernementale acquiert une importance croissante, dans laquelle « *prédominent les économistes, bien qu'il existe un certain nombre d'ingénieurs, d'avocats et de sociologues* »³⁴², pour reprendre les termes de E. Boeninger. Ainsi, le biais économiciste adopté par l'exécutif n'est pas purement lié au rôle prépondérant du ministère des Finances dans les décisions politiques, mais également au développement d'un langage expert, de prédominance économiciste au sein des différents cabinets ministériels. L'ancien directeur de la Direction du budget du ministère des Finances ajoute que les technocrates se caractérisent par une orientation plutôt néolibérale en termes économiques, de sorte qu'il règne un climat de consensus politique : « *Concrètement, il n'y a pas de différences substantielles entre techniciens et militants des différents partis de la Concertación, pas plus que de controverses profondes avec leurs pairs de l'opposition* »³⁴³.

Toutes ces transformations changent progressivement le fonctionnement de l'appareil d'État, qui devient un lieu qui tend vers la professionnalisation de ses activités, qui privilégie un langage expert. La politique devient alors un territoire dans lequel les moyens deviennent plus importants que les fins, où des techniciens cherchent des solutions optimales aux problèmes soulevés. De cette manière, l'action gouvernementale se dépolitise davantage.

I.2. La modernisation éducative

La tendance modernisatrice du gouvernement de Frei est présente dans de nombreux services dont l'éducation. Le programme gouvernemental propose d'orienter son action autour de six axes prioritaires : (1) renforcer le développement économique dans l'optique qui avait été proposée par son prédécesseur, à savoir « la croissance avec équité », (2) vaincre la pauvreté, (3) moderniser les relations de travail, (4) construire un système d'éducation moderne, (5)

³⁴² E. Boeninger, *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, op. cit., p. 56.

³⁴³ *Ibid.*

construire un système de santé efficace et équitable, (6) renforcer et améliorer « l'insertion internationale » du pays³⁴⁴.

L'éducation est donc une sphère sectorielle dans le programme de modernisations du gouvernement de E. Frei, mais une sphère qui acquiert progressivement de l'importance. Elle sera mise en avant dans le discours du 21 mai 1994 comme l'une des priorités sociales avant de devenir, quelques mois plus tard, la *priorité première du mandat*³⁴⁵.

Mais que signifie moderniser l'éducation ? Un des conseillers de l'époque explique :

«Le logo du ministère de l'Éducation était la modernisation, un terme un peu ambigu. C'est-à-dire qu'il avait beaucoup de sens au-delà de la sphère éducative, des significations socio-politiques et autres... Mais appliqués à l'éducation, "Regardez, on entre dans une phase de modernisation", ça restait ambigu ».

Afin de répondre à cette question, nous étudierons dans un premier temps la prise en charge de ce champ d'action par le nouveau gouvernement. Dans un deuxième temps, nous verrons les accords souscrits dans le cadre de la Commission nationale de modernisation sur lesquels reposera la politique éducative adoptée par le gouvernement. Finalement, nous expliciterons le sens donné à l'annonce de la réforme éducative par le ministre du portefeuille.

A – Les temps nouveaux

Lors de l'investiture de E. Frei Ruiz-Tagle en mars 1994, Ernesto Schiefelbein, professeur et membre de la communauté de recherche éducative - sans affiliation partisane - assumera la tête du ministère de l'Éducation. Deux autres ministres lui succéderont au cours des six ans de mandat : Sergio Molina et José Pablo Arellano, tous deux économistes et membres du Parti Démocrate-Chrétien.

L'équipe de conseillers du ministère reste presque inchangée et l'équipe ministérielle continue à travailler sur l'agenda qui avait été établi au cours du gouvernement précédent. L'accent est mis sur la qualité et sur l'équité de l'éducation, avec un intérêt particulier pour les couches

³⁴⁴ Concertación de Partidos por la Democracia, *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*, 1993.

³⁴⁵ Banque interaméricaine de développement (BID), « El proceso de reformas puertas adentro: la experiencia del ministro », art cit, p. 59.

scolaires les plus pauvres. La stratégie suivie est d'intervenir graduellement sur les différents niveaux éducatifs par le biais des programmes et, pour ce gouvernement en particulier, le défi est d'améliorer la situation de l'éducation secondaire.

En effet, après la mise à niveau des conditions de fonctionnement de l'enseignement primaire depuis le gouvernement précédent, l'équipe gouvernementale considère urgent de s'investir dans le secondaire, qui concentre une population beaucoup plus nombreuse et diversifiée³⁴⁶. Les études entreprises par le ministère en matière d'éducation secondaire au cours du gouvernement de Aylwin, permettent à ce gouvernement d'envisager d'entrée de jeu les nouvelles bases programmatiques ainsi qu'un agenda d'actions.

C'est ainsi que débute ce deuxième mandat de la *Concertación*, par une politique éducative en continuité avec celle qui la précède, sans aucun bouleversement. La mission de modernisation va être prise en main par la Commission de modernisation de l'éducation, convoquée par le président quatre mois après son investiture et coordonnée par José Joaquín Brunner. Nous aborderons plus loin le travail de cette Commission, externe au ministère, ainsi que les effets qu'elle entraîne sur la politique éducative.

Comme nous l'avons déjà annoncé, au cours du gouvernement de E. Frei, trois ministres d'éducation vont se succéder. Ces changements ne signifient pas vraiment des changements de ligne du ministère, étant donné la continuité claire de la politique adoptée. Cependant, ils rendent compte d'une présence progressivement croissante des économistes dans ce domaine, l'une des tendances engendrées par la modernisation de la gestion publique.

Le ministre qui restera le moins longtemps à la tête du portefeuille sera Ernesto Schiefelbein, en place entre mars et septembre 1994, jusqu'au premier remaniement du gouvernement. Sergio Molina assumera par la suite ces fonctions pour deux ans, jusqu'en septembre 1996, où José Pablo Arellano prendra le relais jusqu'à la fin du mandat de Frei.

Il n'est pas anodin de constater que le ministère de l'Éducation est offert dans un premier temps à Alejandro Foxley, ancien ministre des Finances (1990-1994), qui n'accepte pas le poste étant donné qu'il souhaite s'éloigner des postes politiques. Ainsi, dès le début, on

³⁴⁶ Entre 1970 et 1990, le taux de scolarisation connaît une croissance de 54%, bien que le secondaire ait été défini comme une « situation d'exception » par le régime militaire. Voir Chapitre 1.

constate la volonté de mettre l'enseignement entre les mains d'un économiste, l'un des personnages politiques les plus importants de la *Concertación* à l'époque.

Après l'expérience « *sui generis* » de E. Schiefelbein³⁴⁷, ce sont des figures qui jouissent d'un poids politique majeur et d'une large expérience dans le domaine économique qui assument la direction ministérielle. Sergio Molina – renommé pour ses qualités de négociateur - a été ministre des Finances dans les années 1960, directeur de l'ODEPLAN³⁴⁸ au début des années 1990, pour devenir ministre de la Planification et de la Coopération en juillet de la même année sous le gouvernement de Aylwin. José Pablo Arellano, pour sa part, également économiste et militant de la démocratie chrétienne, à l'instar de S. Molina, a été directeur exécutif du CIEPLAN³⁴⁹ pendant les années 1980 et directeur général de budget au sein du ministère des Finances depuis le retour de la démocratie (1990-1996). Depuis son poste à la tête du budget, J. P. Arellano coordonne la modernisation de la gestion publique ; aussi, une fois ministre de l'Éducation, il encourage des modernisations au sein de cette sphère ministérielle. L'ancien ministre raconte : « *J'ai apporté au fur et à mesure un modèle qui est utilisé depuis des années dans la sphère économique. Tous les ans, on fait une présentation de la politique. J'ai essayé de faire cela dans les discours d'ouverture de l'année scolaire* ».

L'arrivée d'économistes à la tête du ministère marque sans doute un nouveau sceau de direction politique du secteur. Au cours des entretiens, les décideurs politiques de l'époque soulignent une présence plus forte tant des économistes que du ministère des Finances dans le pilotage du secteur. L'un des conseillers suggère que la présence d'économistes à la tête du ministère diminuait les tensions avec le ministère des Finances dans la mesure où il était mieux accepté que les Finances interviennent dans les décisions de l'Éducation : « *On le sentait davantage, moi au moins j'ai eu cette sensation, d'une mainmise plus forte du ministère [des Finances]* ». Ce même interviewé raconte que c'est d'ailleurs le ministre des Finances qui annonce la réforme de la Journée scolaire - que nous étudierons plus bas -, alors qu'il ne lui incombe pas d'être le porte-parole de cette politique d'éducation. Il conclut : « *Ils*

³⁴⁷ Un des interviewés définit l'expérience Schiefelbein à la tête du ministère en ces termes, puisque c'est un ministre qui veut à tout prix continuer à se concentrer sur le primaire, alors que toute l'équipe prévoit d'introduire des transformations dans le secondaire.

³⁴⁸ Bureau national de planification qui devient, en juillet 1990, le ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN) avant d'être renommé ministère de la Planification, en 2005, puis ministère du Développement social, en 2011.

³⁴⁹ Corporation de recherches économiques pour l'Amérique latine, renommée plus tard Corporation de recherches pour l'Amérique latine. Centre de recherches très connu dans la région, notamment au cours des années 1980. C'est là que se développent les bases du programme économique pour le premier gouvernement de la *Concertación* et où se forment de nombreuses autorités des gouvernements démocratiques.

ont une tendance croissante à définir, sous prétexte d'une bonne administration des ressources fiscales, à exercer une influence dans ce domaine». Un autre interviewé explique le poids du ministère des Finances sur l'enseignement par l'importante injection de ressources que les réformes éducatives exigent : « Le ministère des Finances était très concerné par toute la réforme de la Journée scolaire complète, parce qu'elle impliquait beaucoup de ressources ».

Quelle que soit la cause, le fait est que l'influence des économistes dans la prise de décisions politiques en matière d'éducation est, à cette époque, beaucoup plus forte qu'auparavant et qu'elle aura des impacts sur l'optique dans laquelle la politique éducative sera conçue. En définitive, c'est sous le deuxième gouvernement de la *Concertación* - alors que le poids des politiciens diminue et que la transition n'a désormais plus besoin de jongler avec le contexte - qu'a lieu la techno-bureaucratisation de l'éducation. Sous l'effet de l'esprit modernisant de cette période, le discours éducatif devient hautement technocratique, répondant à une rationalité technico-instrumentale. Des arguments de rendement, à connotation économique, sont utilisés de préférence pour justifier les politiques du secteur. Le système d'éducation dans son ensemble sera envisagé par la coalition de centre-gauche comme le modèle qui permettra de compléter la démocratisation sociale, dans la mesure où il vise à égaliser les opportunités de départ dans la vie.

B – La Commission nationale de modernisation éducative

Le décret n°351, promulgué le 8 Juillet 1994 par le ministère de l'Éducation, crée la Commission nationale de modernisation de l'éducation, dans le but de construire des consensus et des accords nationaux sur l'éducation avec les différents acteurs de ce domaine et des institutions des sphères scientifique, politique, entrepreneuriale, religieuse et municipale. La commission élabore un diagnostic de l'enseignement primaire et secondaire afin de proposer à l'exécutif un agenda de politiques éducatives consensuelles visant la modernisation des systèmes d'apprentissage et d'enseignement ainsi que de la gestion éducative³⁵⁰.

³⁵⁰ Ministerio de Educación Pública, Décret n°351 du 8 juillet 1994, *Crea Comisión nacional para la modernización de la educación*. Publié au Journal Officiel le 28 juillet 1994 / Id. 12574, 3p.

Un comité technique consultatif, composé de 29 membres, prépare un premier rapport intitulé « Les défis de l'éducation chilienne du XXI^e siècle ». Le rapport fait justice à la logique modernisante et impose un regard très technique du fonctionnement de l'institution éducative en termes de résultats, au détriment d'autres logiques éducatives, telle que la dimension politique de l'éducation, par exemple. Ce rapport sera utilisé comme document de travail pour les sessions du Comité national, composé de dix-neuf membres, dont les conclusions alimenteront le rapport de la Commission nationale pour la Modernisation de l'Éducation. Le tout constitue un des documents les plus importants en matière d'éducation des 20 dernières années. Ce rapport qui « *a guidé globalement les politiques de gouvernement de la Concertación, pratiquement jusqu'à 2010* » - pour reprendre les termes de J.J. Brunner, qui présidera ces commissions³⁵¹ - dessine ainsi un horizon à long terme pour la politique éducative.

Le rapport du comité technique est structuré en quatre parties ; il pose d'abord un cadre théorique au sein duquel se fera le diagnostic, qui est proposé dans un deuxième chapitre où le bilan de l'enseignement affiche des résultats ambigus. En effet, bien que l'on constate des progrès en matière d'accès à l'école et de scolarisation de la population, les conclusions révèlent un piteux état général de l'éducation, « une performance de mauvaise qualité, inéquitable et inefficace »³⁵². Les politiques qui ont été menées au cours du gouvernement de Aylwin, considérées comme un bon début de l'action étatique, s'avèrent insuffisantes. Le rapport attire l'attention sur des dépenses en éducation relativement faibles et sur l'importance d'agir sur l'ensemble du système d'éducation à travers la sphère légale-administrative (gestion des ressources humaines, matérielles et économiques).

Une fois le diagnostic établi, le comité liste dans un troisième chapitre les principaux défis pour l'avenir et le rôle qui revient à l'éducation. Celle-ci est considérée comme la clé de voûte de la lutte contre l'extrême pauvreté et de l'égalité des chances, de la croissance à long terme, du développement compétitif ainsi que de la modernisation de la société. Ainsi, la notion de capital humain est au centre de la compréhension des objectifs sociaux de l'éducation, comme

³⁵¹ Ces deux commissions devaient être dirigées par le ministre Schiefelbein qui, d'une certaine manière, cède sa place à José Joaquín Brunner. Le processus consultatif sera par la suite connu comme la *Comisión Brunner*.

³⁵² Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (ed.), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, 1^{re} éd., Santiago, Universitaria, 1995, p. 27.

J. E. García-Huidobro l'observait déjà dans les discours ministériels de l'époque³⁵³. C'est probablement dans ce positionnement de l'éducation que réside la principale nouveauté conceptuelle du modèle éducatif proposé par la *Concertación* : la théorie du capital humain dans un système qui conçoit l'éducation comme le seul moyen efficace de faire face à la pauvreté³⁵⁴.

Finalement, dans la dernière partie de son rapport, le Comité présente des orientations et des propositions pour faire face aux défis de l'avenir, structurées autour de cinq axes : (1) un enseignement de qualité pour tous, « priorité absolue », (2) réformer l'enseignement secondaire est « impératif », (3) renforcer le statut des enseignants est une « condition nécessaire », (4) renforcer l'autonomie des établissements scolaires, une « exigence fondamentale », (5) augmenter l'investissement éducatif requiert un « engagement national ».

Il nous semble intéressant de mettre en relief le cadre institutionnel du système éducatif qui est ébauché par ce rapport, qui valorise tant les transformations de la structure éducative mises en place au début des années 1980, tant les principes de qualité et d'équité.

Concernant la municipalisation, le comité d'experts considère que le processus de décentralisation du système scolaire a encouragé sa diversification, permettant d'augmenter les options pour les étudiants et leurs familles. Ils constatent que l'inscription dans les établissements privés subventionnés a connu une forte croissance depuis la mise en place des réformes (114% en 11 ans³⁵⁵) tandis que la plupart des élèves de la tranche de revenus la plus faible ainsi que d'origine rurale et des régions les plus reculées fréquentent les établissements municipaux. Ces constats n'attirent pas l'attention sur la segmentation des populations qui est en train de se mettre en place dans les différents types d'établissements scolaires et dans la société. Néanmoins, le rapport indique que les établissements qui appartiennent au secteur privé-subventionné pourraient obtenir un meilleur degré d'efficacité. En outre, concernant les lycées professionnels, le rapport fait une très bonne évaluation des établissements qui ont été transférés vers des corporations du secteur productif, appréciant depuis la pertinence de leur

³⁵³ J.E. García-Huidobro, R. Ferrada et M. Gil, « La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los Gobiernos de la Concertación (1990-2009) », art cit.

³⁵⁴ Pablo Solari, « Una historia del pensamiento filosófico chileno sobre educación (1980-2010) », *Revista La Cañada*, 2012, n° 3, p. 38.

³⁵⁵ Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (ed.), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, op. cit., p. 45.

enseignement jusqu'à leur gestion. Ils suggèrent alors d'adopter des mesures légales afin de faciliter de nouveaux transferts.

L'évaluation faite du schéma de financement, à savoir des subventions par élève, considérant que l'instrument favorise une utilisation adéquate des ressources et introduit une plus grande efficacité du système scolaire, suggère donc son maintien. La commission constate toutefois que l'instrument pose des problèmes, notamment liés au montant de la subvention, très faible, et s'avère incapable de s'ajuster aux besoins des établissements ou de récompenser leur réussite. Cela pourrait expliquer la plus grande efficacité des établissements privé-subsidionnés qui peuvent s'adapter plus facilement aux fluctuations de la demande, ce qui n'est pas le cas de l'éducation municipale. De fait, le rapport justifie l'adoption de la loi de financement partagé de 1993 pour augmenter le financement de l'enseignement par la participation des foyers et du secteur privé. Il suggère même d'étendre sa portée et de le perfectionner, en introduisant par exemple des incitations à la subvention en lien avec les résultats. Le texte ajoute que la grande partie des services sociaux au Chili dépend de formes de financement partagé, « *étant entendu que c'est là le fondement d'une plus grande équité* »³⁵⁶. Un des conseiller suggère que c'est sur ce point que le rapport exerce une influence significative: « *Non seulement il le défend [le financement partagé], mais il met l'accent sur sa valeur, son importance, et conseille de le favoriser ... proposition à laquelle plusieurs d'entre nous qui étions au ministère, nous sommes opposés* ».

La décentralisation administrative et financière du système d'éducation est ainsi défendue et mise en avant par la commission technique, qui évalue positivement les bases du système d'éducation néolibéral imposé au cours des années 1980. Par là même, la technobureaucratie de la *Concertación* se rapproche de la perspective éducative adoptée par la dictature. À cet égard, la composition des commissions, l'identification de leurs membres et de leurs affiliations politiques méritent que nous nous y penchions avec une plus grande attention. C. Ruiz Schneider constate que si le Comité national est composé de représentants qui couvrent un large spectre politique et culturel de la société chilienne, la commission technique, en revanche, se caractérise plutôt par une « *surreprésentation étonnante d'entrepreneurs, d'organisations entrepreneuriales et de centres d'études liés à la droite (5 membres sur 18)* »³⁵⁷. Consulté à ce sujet, le président de cette instance affirme :

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 111.

³⁵⁷ C. Ruiz Schneider, *De la República al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*, op. cit., p. 133.

« Les membres n'étaient pas représentatifs des positions de la droite, au contraire. Ils étaient représentatifs en gros de ce qui commence à s'imposer comme la politique à plus long terme de la Concertación. Mais avec une grande légitimité, parce que ça a été la construction d'un consensus technique. Au final, dans ce document, il n'y a pas du tout de dissidence ».

Il importe aussi de noter qu'hormis le fait qu'il accepte l'héritage du régime autoritaire, le document vient réaffirmer la lignée politique du gouvernement, en adhérant aux principes qui ont orienté la politique éducative depuis 1990, à savoir l'amélioration de la qualité de l'éducation et la recherche d'une plus grande équité de sa distribution. Le diagnostic du système scolaire ainsi que les défis soulevés répondent à une optique régie par ces principes. De sorte que le document proposé par la Commission ne marque pas d'inflexion sur l'agenda éducatif du début des années 1990, qui établit la trajectoire de la politique éducative à suivre. Il définit cependant un « nouveau » cadre institutionnel, qui combine les critères de décentralisation et de concurrence pour les ressources publiques, avec ceux de discrimination positive et d'action proactive de l'État central³⁵⁸, sur lequel se construit le consensus national en matière d'éducation. La modernisation de l'école est ainsi conçue comme « *synonyme de progrès, de démocratie, d'adaptation à la vie contemporaine* »³⁵⁹.

L'importance de ce document réside dans le consensus établi entre les différents secteurs politiques et acteurs sociaux sur l'importance accordée à la politique éducative, ainsi que dans l'accord sur l'orientation de ces politiques. Selon les mots de C. Belleï, la Commission « *investit les politiques de consensus, de légitimité entre les acteurs, en combinant les acteurs de la sphère éducative avec ceux du milieu entrepreneurial et ceux de la politique nationale* ». Les fonctionnaires du ministère et les décideurs politiques de l'époque conviennent que la Commission de modernisation ne structure pas la politique éducative de cette période, ni de la période à venir, mais qu'elle confirme et légitime les orientations suivies. Par ailleurs, c'est un document qui énonce une ligne politique claire quant aux choix éducatifs vus comme un ensemble, au-delà des politiques et des dispositifs eux-mêmes, dont certaines propositions ont été intégrées et d'autres non. Il définit des choix vis-à-vis de la structure du système d'éducation établie par les modernisations des années 1980 et les justifie, laissant dans le

³⁵⁸ Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, Santiago, Gobierno de Chile, 1998, p. 112.

³⁵⁹ C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, op. cit., p. 206.

passé le positionnement ambigu. Cette définition permet de porter un regard sur les principes et les motivations des politiques éducatives mises en place au cours de ces décennies.

Après le rapport technique, un processus de consultation institutionnelle et sociale est mené tout au long du pays ; il s'ensuivra de nombreuses réunions de la Commission nationale pour la modernisation. Celle-ci, forte d'un énorme soutien politique et social, va finalement ratifier les propositions qui avaient été faites par le Comité technique. Ce processus aboutit à la mise en place d'un agenda de l'éducation qui reprend les propositions de la Commission et qui bénéficie d'un accord politique entre tous les partis politiques chiliens de l'époque, ainsi que d'un accord législatif entre les différentes fractions du parlement. C'est une « *opération de construction de consensus nationaux de grande ampleur, sans doute la plus importante et productive dans le champ de l'éducation chilienne, au moins au cours des trois dernières décennies* »³⁶⁰.

En somme, nous pouvons affirmer que le rapport de la Commission nationale de modernisation est un document essentiel qui clarifie et légitime le cadre institutionnel sur lequel se fonde la politique éducative. Il délimite ainsi un chemin tout tracé pour sa mise en œuvre, sans pour autant marquer d'inflexion sur les objectifs poursuivis au jour le jour par l'équipe ministérielle. Dans une approche techniciste, la *Concertación* se rapproche d'une certaine perspective adoptée par la dictature, qui sera justifiée au nom du « consensus » revendiqué par tous les secteurs politiques. Ainsi, on peut inférer que, si la convergence entre néolibéraux et conservateurs se fait pendant la dictature au nom de la « liberté d'enseignement », en démocratie c'est la *gestion technobureaucratique efficace de l'école* qui agit comme *axe articulateur des positionnements entre gouvernement et opposition*.

À ce propos, il nous semble important de souligner la capacité du système politique de récupérer ses traditionnels talents de négociation. Une des plus grandes forces du système politique chilien qui a été brisé par la dictature était sa capacité de chercher des consensus multipartistes pour faire face aux moments de tension. Cela avait permis de développer une grande capacité de négociation d'une part, en privilégiant la recherche du centre du système des partis, mais avait surtout garanti une stabilité politique importante³⁶¹. Depuis 1988 et les

³⁶⁰ C. Bellei, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, op. cit., p. 7.

³⁶¹ J. Pinto et G. Salazar, *Historia contemporánea de Chile: Estado, legitimidad y ciudadanía*, op. cit., p. 80.

démarches faites par la classe politique pour rétablir la démocratie, les « pactes politiques internes » sont repris. Une fois revenu le régime politique démocratique, la *Concertación* réinstaure de manière définitive, pour atteindre rapidement une vitesse de croisière, l'art de la négociation. Cet accord national autour de l'éducation, des orientations et des politiques à suivre en la matière en est la preuve indéniable.

C – La décision de réformer l'éducation

Suite à la Commission de modernisation et à la mise en place d'un agenda pour l'éducation qui repose sur des accords politiques transversaux, l'éducation devient donc la plus haute priorité gouvernementale en matière de politiques sociales. Un ensemble de mesures coordonnées pour moderniser le système scolaire sont envisagées puis annoncées en mai 1996 par le ministre S. Molina qui, pour la première fois depuis le retour de la démocratie, emploie le terme de « réforme », ce qui marque un tournant clair dans la conduite politique.

Le terme, au Chili, était très connoté. En effet, le mot *réforme* est utilisé pour la dernière fois lors des changements institutionnels qui sont impulsés au cours des années 1960³⁶². Le projet de réforme ébauché sous le gouvernement d'Allende, sera abandonné après avoir déclenché des réactions très virulentes³⁶³. Tout au long des années de dictature, le mot ne sera jamais plus utilisé et, une fois la démocratie récupérée, personne n'ose l'employer de peur d'être taxé d'extrémiste ou de « révolutionnaire ». Un conseiller ministériel affirme, à ce propos :

« Si l'on était complètement conscient de la complexité du concept, oser avoir l'assurance d'offrir une nouvelle réforme éducative, en démocratie cette fois [...], c'était récupérer le concept de réforme des deux gouvernements qui avaient précédé Pinochet, c'était revenir à "réforme", un concept enraciné dans le monde de l'éducation scolaire ».

L'utilisation du concept n'est pas simplement novatrice, elle est aussi résignifiante. À ce sujet, J.E. García-Huidobro et C. Sotomayor remarquent qu'historiquement le concept est utilisé pour des transformations de la structure du système d'éducation, ce qui n'est pas le cas ici. Les réformes envisagées se centrent sur les établissements scolaires et cherchent à modifier les manières d'enseigner et d'apprendre, c'est-à-dire le contenu de l'éducation. Bref, il s'agit

³⁶² Réforme du système scolaire en 1965 et du système d'éducation supérieure en 1967.

³⁶³ Il s'agit du projet d'École nationale unifiée (ENU), cf. Chapitre 1.

de réformes pédagogiques³⁶⁴. L'ancien chef du cabinet ministériel, convaincu qu'il y a eu une conceptualisation un peu poussée des politiques d'amélioration qui étaient en cours, affirme : « *Cela a créé à nouveau une mystique du "Nous allons faire un pas de plus !" Mais la réforme continuait à ne pas modifier les bases structurelles du système, à savoir l'éducation de marché, le régime des subventions et tout cela* ». Nous pouvons conclure que cette annonce marque un engagement accru du gouvernement en termes de politique éducative. Il s'agit d'une démarche de modification du système scolaire qui est déjà en cours lors de l'annonce, mais qui sera habillée comme une inflexion politique, sans que les transformations ne compromettent pour autant la structure du système. En effet, la vraie inflexion produite par la réforme qui englobe l'ensemble de l'enseignement est de nature programmatique.

La réforme annoncée cherche à insérer le système éducatif dans la modernité, vu que l'éducation est considérée comme « *l'instrument le plus important dont disposent les sociétés pour se développer et intégrer tous ses citoyens aux bienfaits de la modernité* »³⁶⁵. Elle propose ainsi un plan d'action cohérent avec les diagnostics communément admis par la Commission de modernisation, ainsi qu'avec les principes de qualité et d'équité. Une réforme qui ajoute le principe de modernisation au « nouveau » cadre institutionnel s'annonce donc, avec l'objectif affiché de ne pas se limiter à améliorer l'éducation, mais aussi de la « *transformer qualitativement en une "nouvelle éducation"* »³⁶⁶. Nous verrons dans la sous-partie qui suit la mise en œuvre de cette réforme.

Le processus modernisateur accompagne un processus de modernisation de la gestion ministérielle, qui s'inscrit dans la droite ligne des efforts de modernisation de la gestion publique. Un conseiller ministériel de l'époque raconte comment il ressent le processus d'institutionnalisation ou d'aménagement hiérarchique :

« *Avec le temps, les autorités de la ligne ministérielle commencent à avoir de plus en plus d'importance dans le soutien apporté au ministre, c'est-à-dire la structure régulière du ministère ; le sous-secrétaire et les chefs des divisions, ainsi que les organismes liés au ministère, JUNJI, JUNAEB, etc. Je pense que les ministres s'appuyaient de plus en plus sur la structure régulière* ».

³⁶⁴ Juan Eduardo García-Huidobro et Carmen Sotomayor, « La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2^e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 258.

³⁶⁵ Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, op. cit., p. 114.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 109.

Lorsqu'on parle d'institutionnalisation du MINEDUC³⁶⁷, il faut comprendre qu'il ne s'agit pas du tout d'une restructuration, comme celle qui a lieu en 1990, avant le changement de régime. Ici, il n'y a pas de réforme de la structure fondatrice. Cependant, il s'agit d'une période au cours de laquelle des changements dans l'organisation et les fonctions ministérielles s'opèrent. En ce qui concerne le MINEDUC, il assume progressivement la responsabilité d'assurer la qualité et l'équité éducative³⁶⁸. Ainsi, il intégrera dans sa structure et son fonctionnement des tâches d'intervention directe du système d'éducation, jusqu'alors circonscrites aux programmes. C'est le cas, par exemple, du programme MECE-*básica*, qui arrive à terme en 1995, mais dont les fonctionnaires et les différentes composantes seront transférées au ministère. Par ailleurs, on assiste aussi à une réorganisation interne, qui implique l'apparition de nouvelles divisions ministérielles dont la mission est d'institutionnaliser certaines tâches qui relevaient auparavant d'autres entités, comme la conception des programmes. L'Unité de curriculum et d'évaluation (UCE) permet de regrouper les différentes actions concernant les programmes scolaires, de les réviser de manière permanente, de les mettre en œuvre et de les évaluer.

Une dernière image que nous voudrions évoquer, en lien avec la gestion ministérielle, c'est qu'au terme de l'époque d'épopée, une décomposition de l'unité ministérielle commence à se faire ressentir, entraînant une dégradation des relations internes. Un fonctionnaire relie cette situation à l'arrivée des nouvelles technologies de l'information au ministère :

« Bien qu'elle ait accéléré le processus, en facilitant la gestion, elle déshumanise les rapports. Tu ne te retrouvais plus face à face, à négocier les choses, mais c'était via mail et documents pour toute chose. Et les communications se sont transformées, malheureusement de manière négative. Imagine toi ce que c'est que de répondre par mail à quelqu'un qui ne va pas le lire le matin, le soir, mais le lendemain, alors que t'avais besoin de résoudre rapidement quelque chose, même de le discuter avec cette personne. Mais tu ne l'as pas discuté, ni arrangé, rien. C'est comme ça que commence cette transformation brutale des communications, internes et externes ».

³⁶⁷ Ministère de l'éducation.

³⁶⁸ Iván Nuñez et José Weinstein, « Chile: una Reforma Educacional ¿sin reforma del Ministerio? (1990-2007) » dans *Institucionalidad de los Ministerios de Educación: Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2010, p. 95-199.

II. Le développement de la politique éducative

Comme nous l'avons précisé plus haut, le gouvernement de Frei, parce qu'il accorde une grande importance à l'éducation, engage une réforme éducative d'envergure qui signifie un ensemble d'interventions en matière d'éducation scolaire. D'autres interventions auront également lieu dans le supérieur mais elles ne feront pas partie de politiques globales.

Nous aborderons cette sous-partie en trois temps. Tout d'abord, nous ferons un bilan de cette gouvernance en la matière, par le biais des indicateurs éducatifs de l'ensemble du système, pour nous consacrer à la réforme éducative du scolaire et à l'ensemble des actions qu'elle envisage. Dans un troisième temps, nous nous arrêterons sur les différentes interventions prévues dans l'enseignement supérieur, qui ne parviennent pas à s'articuler sur une ligne politique mais qui commencent toutefois à profiler un type d'intervention défini depuis le gouvernement central.

II.1. Les chiffres

Nous commencerons par proposer une photographie générale de l'éducation, en observant l'évolution des principaux indicateurs au cours de la période et les tendances de cette première décennie de gouvernance. Comme dans le chapitre précédent, ainsi que dans ceux qui suivront, nous distinguerons dans un premier temps les indices relatifs au développement du système éducatif, son architecture, ses composantes, avant de nous concentrer dans un deuxième temps sur les formes de financement et la structure des dépenses³⁶⁹.

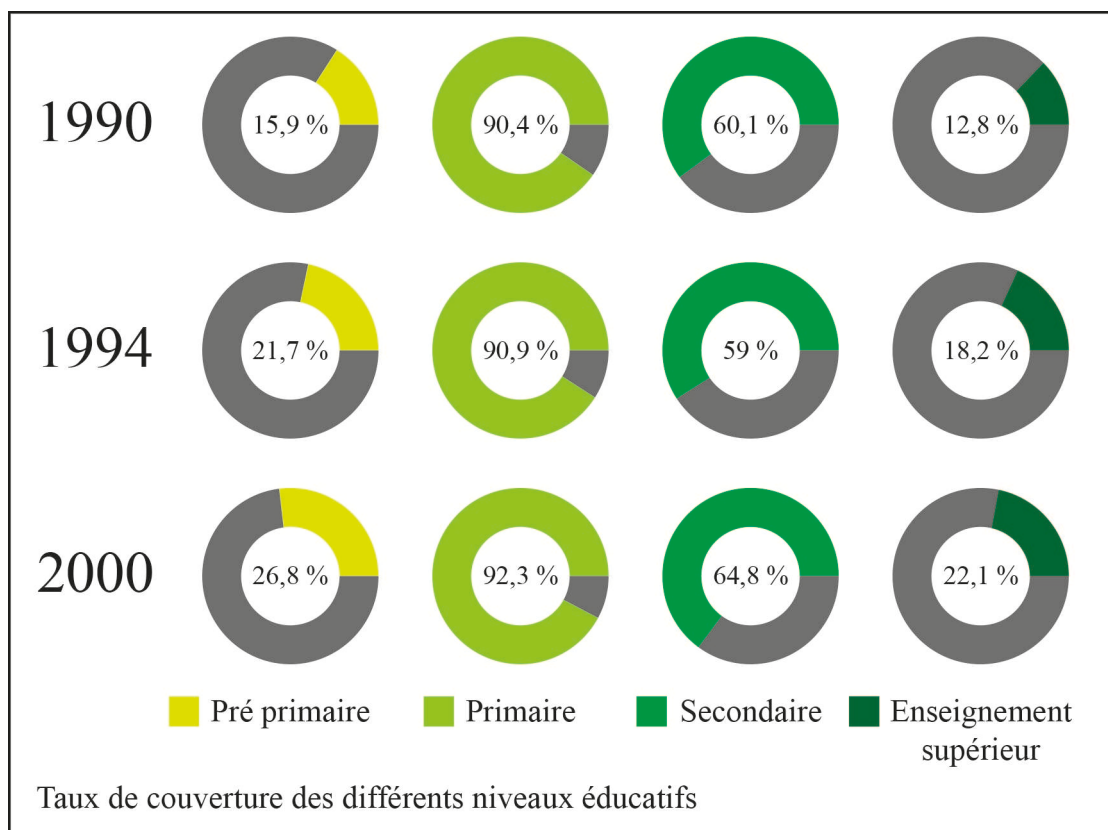
A – Une croissance mue par le secteur privé

Au cours de ce gouvernement, la couverture nette de scolarisation s'étend dans tous les niveaux éducatifs, notamment dans le préscolaire qui affiche la hausse la plus importante.

Pour ce qui est de la petite enfance, les taux d'inscription augmentent de 21,7 à 26,8% entre 1994 et l'année 2000, ce qui signifie presque 11 points de pourcentage au cours de la

³⁶⁹ Pour le détail des données et ses sources, voir Annexes n°3 et 4.

décennie, puisque elle était de 15,9% en 1990. Comme sous le mandat précédent, l'augmentation de la couverture concernera notamment la tranche d'âge de 4 et 5 ans, qui atteint des taux d'inscription de 55%, alors que pour les enfants entre 0 et 3 ans, elle arrivera à 11%, attestant seulement une croissance de 3 points de pourcentage en 6 ans (3 fois plus importante pour les 4-5ans).



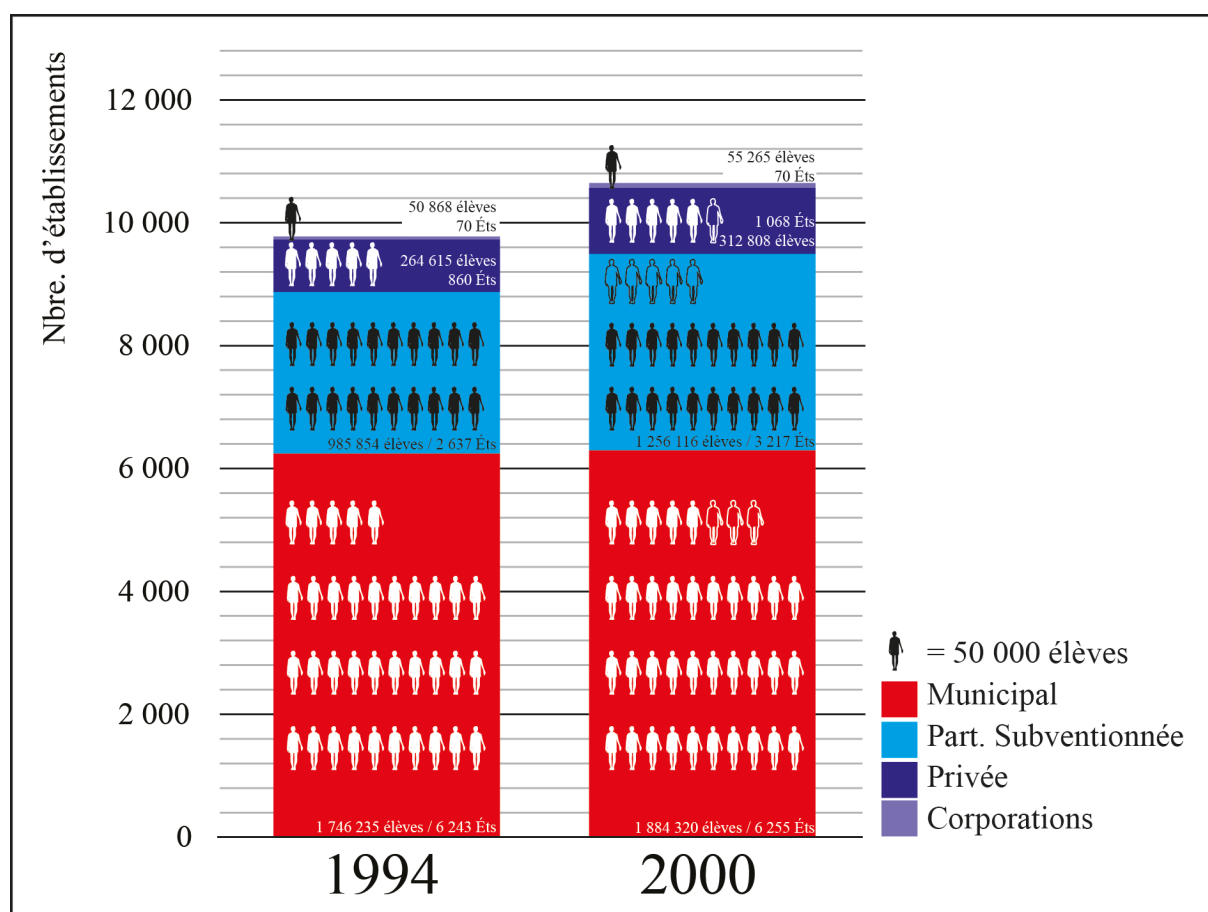
Le primaire et le secondaire enregistreront des croissances plus timides. La couverture nette du primaire passe, entre 1994 et 2000, de 90,9% à 92,3%, alors que les taux nets du secondaire augmentent de 59% à 64,8% dans la même période. Comme les chiffres de 1990 ne sont pas très distincts de ceux de 1994, étant donné que le développement de ces niveaux d'éducation pour la décennie sera de 1,9% pour le primaire et de 4,7% pour le secondaire.

Finalement, dans l'enseignement supérieur, la hausse est plus impressionnante - quoique moindre que celle du préscolaire - allant de 18,2 à 22,1% pour ce mandat, ce qui représente une croissance nette de 9,3% pour la décennie. En termes de croissance brute, elle atteindra 30,9% en 2000, dénotant une quasi-duplication des 15,6% du début de la décennie.

Concernant l'architecture du système scolaire, nous constatons que la structure scolaire va s'agrandir au cours de ces 6 ans, tant au niveau du nombre d'établissements que du taux d'inscription.

800 nouveaux établissements vont en effet ouvrir leurs portes, ce qui correspond à une croissance de 8% des établissements qui sera presque entièrement assumée par le privé (1,5% de cette croissance seulement correspond au secteur municipal). Rien que pour le secteur privé subventionné, 580 nouveaux établissements sont créés, conséquence directe de l'adoption du financement partagé en 1993.

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



Pour sa part, le taux d'inscription connaît lui aussi une importante hausse : 461 000 étudiants intègrent la structure, ce qui signifie une croissance de 15%. Un tiers de cette croissance sera pris en main par le secteur municipal et tout le reste par le privé, au sein duquel le privé subventionné commence à gagner peu à peu de l'importance. Ainsi, la distribution des

étudiants dans les différents types d'établissements commence à subir des modifications. On observe que les établissements municipaux, qui concentraient 57,3% des inscriptions en 1994, voient leur participation diminuer à 53,7%, tandis que le secteur privé voit la sienne passer de 41 à 44,7% (il convient d'excepter le privé sans subvention qui ne subit pas de grandes modifications, passant de 8,7 à 8,9% de participation). Pour leur part, les corporations ont une participation presque inchangée qui demeure à 1,6%.

La tendance que nous avons déjà observée dans le mandat précédent, concernant la distribution des étudiants secondaires entre les voies scientifique-humaniste (HC) et technique-professionnelle (TP) va se maintenir. C'est-à-dire, la voie TP continue de grandir, de sorte qu'en 2000 presque 45% des étudiants du secondaire en font partie. Il s'agit ainsi d'une croissance de presque 10 points de pourcentages sur la décennie.

Le nombre d'institutions du supérieur continue à diminuer, affichant une réduction de 18% pour la période, cette fois-ci pour tous les types d'institutions : alors qu'en 1994, on comptait 70 universités, 76 Instituts professionnels (IP) et 135 Centres de formation technique (CFT), pour l'année 2000, on enregistre 64 universités, 56 IP et 109 CFT.

Parallèlement, le nombre d'étudiants continue d'augmenter : 125 000 nouveaux étudiants intègrent le supérieur au cours de ces six ans, ce qui représente une augmentation de 38% des inscriptions, hausse quasiment absorbée par les seules universités. On observe ainsi que les taux d'inscription universitaire connaissent une hausse de 86%, celles des IP de 34%, alors que les inscriptions dans des formations techniques supérieures enregistrent une chute de 20% (24 000 étudiants sortent des formations techniques pour s'orienter vers des parcours plus professionnalisants offerts soit par les universités soit par les instituts professionnels).

En définitive, au cours de cette décennie, le nombre d'étudiants du tertiaire subit une hausse vertigineuse, doublant pratiquement le nombre d'inscrits (180%). Poussée qui concerne notamment les voies universitaires. Ainsi, outre le développement accéléré, le premier cycle tertiaire voit sa composition changer sensiblement : en 1990, 53% des étudiants vont à l'Université, 16% aux IP et 31% aux CFT, alors qu'en 2000, 70% des inscrits le sont dans les universités, 18% dans les IP et 12% seulement dans les CFT.

En ce qui concerne l'élargissement du système universitaire, malgré la croissance effrénée des universités privées (qui quintuplent leurs effectifs d'élèves), au cours de cette décennie ce sont les universités du CRUCH³⁷⁰ qui assument plus de la moitié de la croissance des inscriptions (55%) et qui concentrent encore 67% des étudiants universitaires. Ce chiffre a cependant considérablement diminué puisque, en 1990, elles comptabilisaient 85% des effectifs. Au cours de la décennie qui suivra, les universités privées prendront le dessus avec un rythme de croissance qui ira en s'intensifiant.

Les programmes d'études de deuxième et troisième cycle qui étaient encore assez rares en 1994, vont connaître une croissance graduelle et modérée, passant de 3 600 à 6 500 élèves en 2000. Bien qu'au début du mandat, seules certaines universités du CRUCH offrent ces formations, à la fin de la décennie, 15% des inscriptions se feront dans de nouvelles universités privées.

La période se caractérise aussi par une amélioration considérable des performances scolaires. Les redoublements diminuent de plus de moitié : de 6,9% au primaire, ils baissent à 2,9% en 2000, alors que pour le secondaire ils passent de 12,3 à 6,5%. Concernant l'abandon scolaire, alors que les taux frôlaient 2 et 7% en 1994 pour le primaire et le secondaire respectivement, ils diminuent à 1,4% et 4,1%. De sorte que les taux de passage vont s'améliorer de 4,5 points de pourcentage pour le primaire (ils seront de 95,7% en 2000) et de 8,7 points pour le secondaire (89,4%).

Au cours de la décennie de 1990, la performance des élèves s'améliore de 5,8 points de pourcentage pour le primaire et de 9,1 pour le secondaire.

B – Le financement

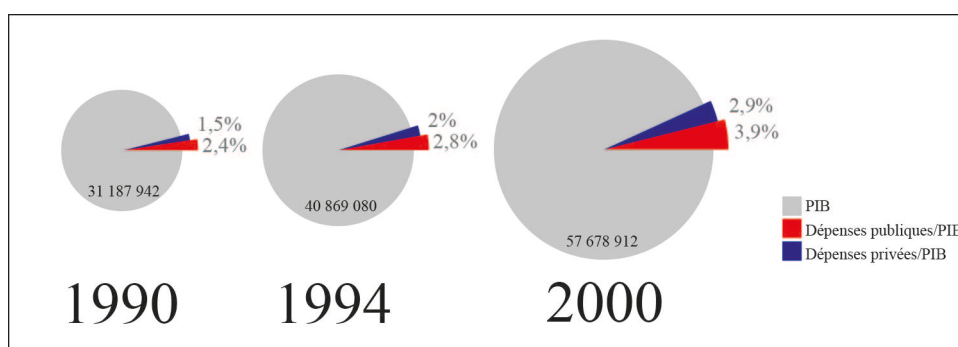
Entre 1994 et 1999, les dépenses en éducation continuent à croître, au rythme moyen annuel de 13,1%. De la sorte, en 1999, d'après les données du ministère, 6,7% du PIB seront destinés au secteur éducatif, entre dépenses publiques et privées³⁷¹. L'engagement envers ce secteur est solide, puisque malgré la crise asiatique qui affecte l'économie du pays et qui a un fort

³⁷⁰ Conseil des recteurs des universités chiliennes (agroupe universités traditionnelles).

³⁷¹ Departamento de Estudios, *Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008*, Santiago, Ministerio de Educación, 2009.

impact sur la croissance qui chute en 1998 et 1999, les ressources du secteur continuent à croître. Ainsi, le budget éducatif total est, en 1999, trois fois celui de 1990 avec un investissement public qui s'accroît du même pourcentage que l'investissement privé. Ce dernier passe de 2 à 2,9% du PIB entre 1994 et 1999, alors que le secteur public passe de 2,8 à 3,8%. Comme nous l'avons indiqué auparavant, il nous est impossible d'analyser plus en profondeur la composition des dépenses privées.

Évolution des dépenses totales en éducation en proportion au PIB

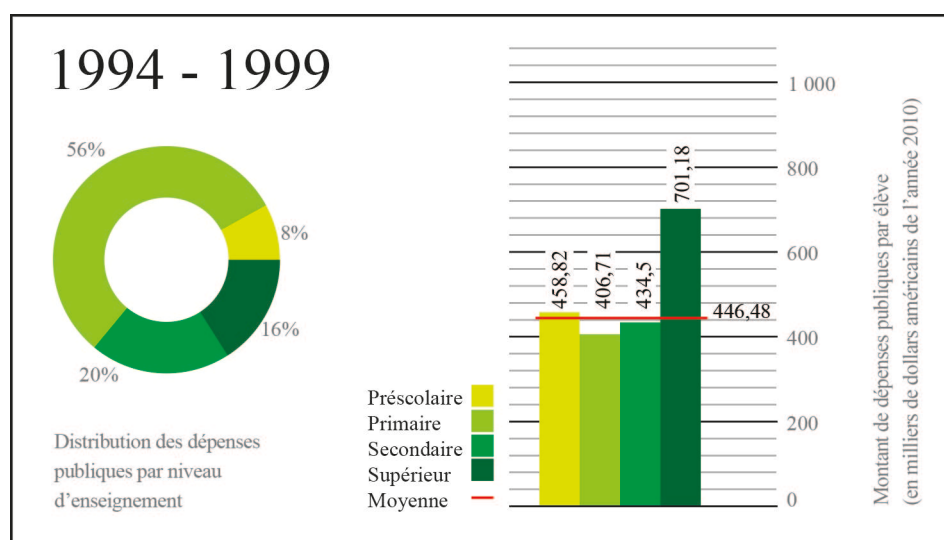


Concernant les dépenses publiques, le taux de croissance annuel moyen améliore de façon assez substantielle, il croît de 12,5% tandis que sous le gouvernement précédent, la croissance annuelle moyenne était de 11,2%. Entre 1994 et 1999, les dépenses en éducation augmentent de 176%. De surcroît, l'éducation prend de plus en plus de poids dans les dépenses publiques totales : si elle représentait 12,9% en 1994, en 1999, elle atteint 15,6%.

Il convient de noter que la distribution des dépenses change. Nous observons en effet que bien que l'éducation primaire continue d'absorber plus de la moitié des ressources - 56% des dépenses gouvernementales pour être exacts -, et que le préscolaire continue d'en recevoir 8%, il y aura une redistribution entre le secondaire et le tertiaire. Dans la période 1990-1993, le secondaire recevait 18% des ressources publiques et le supérieur 19%, alors que pour la période 1994-1999, les pourcentages seront de 20 et 16% respectivement. Ainsi, la priorité donnée au secondaire au cours de ce mandat va se traduire par une hausse considérable des financements.

En observant comment se comporte l'investissement par élève, nous constatons que le montant moyen par élève des dépenses publiques est une fois et demi le montant alloué pendant la période précédente, ce qui équivaut à 940 dollars américains de 2010. Les

dépenses par élève augmenteront ainsi pour tous les niveaux d'enseignement, mais avec différents ratios pour équilibrer un peu la donne. Rappelons que dans la période précédente un étudiant du supérieur bénéficiait d'un investissement de 2,6 fois supérieur à celui d'un étudiant du primaire. Les dépenses par étudiant pour chaque niveau éducatif sont ainsi distribués : 966 dollars annuels pour le préscolaire, 857 pour le primaire, 915 pour le secondaire et 1 477 pour l'éducation supérieure. De sorte que l'écolier du primaire est celui dont le budget éducatif est le plus restreint, alors que l'étudiant du secondaire a vu augmenter de 1,8 fois le budget qui lui était alloué³⁷².



Nous allons maintenant voir de manière plus approfondie comment se décomposent les dépenses du gouvernement central pour les différents niveaux d'éducation.

Le scolaire

Comme nous l'avons déjà remarqué, nous constatons que la plupart des dépenses sont réservées aux subventions du système scolaire. D'après les lois de finances, celles-ci représentent presque 60% des dépenses moyennes de la période, dont plus du 80% sont alloués aux établissements par élève en fonction de l'assistance. L'unité de subvention par élève connaîtra elle aussi une augmentation de 60% sur la période³⁷³. Il est intéressant de constater cependant, qu'au cours des deux premières années, 20% de celles-ci sont affectés

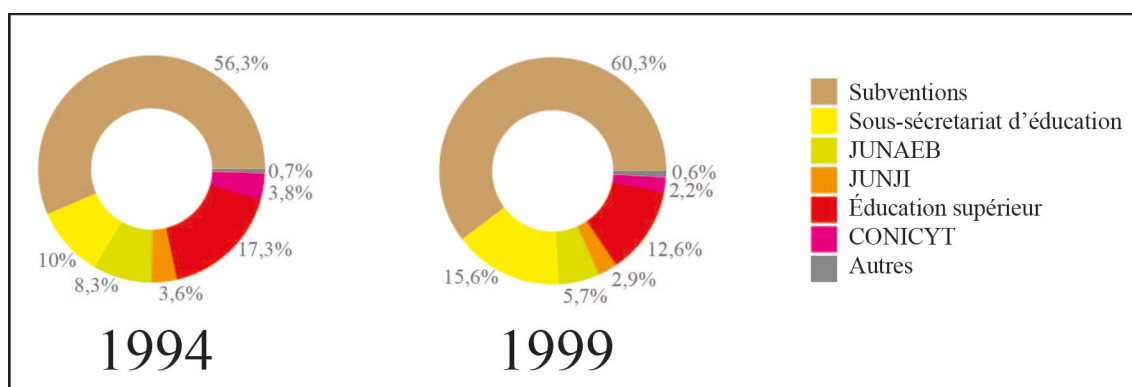
³⁷² Voir annexe n°3 financement.

³⁷³ Sergio Bitar, *Educación nuestra riqueza: Chile educa para el siglo XXI*, Santiago, Aguilar, 2005, p. 77.

aux enseignants sous formes de primes, proportion qui diminuera au cours des années pour ne représenter que 8,5% du total des subventions en 1999.

Nous observons également une importante allocation de ressources à partir de 1996 au fonds national de développement régional, nom de l'organisme par lequel l'État engage l'investissement en infrastructure pour mettre en place la Journée scolaire complète, que nous verrons plus bas. Cette importante injection de ressources, au début, représentera 1,7% du budget du ministère, puis trois ans plus tard constituera un poste budgétaire qui concentrera 2,7% des dépenses du secteur.

Ventilation du budget ministériel en éducation



Le financement accordé à la JUNJI³⁷⁴ pour le développement du préscolaire augmentera annuellement de 9% en moyenne, ce qui signifie en 1999 un budget deux fois supérieur à celui du début de la décennie.

Quant à lui, le budget alloué à la JUNAEB³⁷⁵, payant l'assiduité et les bourses scolaires, augmentera de 30% sur la période, révélant une croissance bien irrégulière d'année en année. Cela signifiera cependant une moindre proportion du budget ministériel total, qui descend de 10 à 7,3%.

³⁷⁴ Junta nacional de jardines d'enfants.

³⁷⁵ Junta nacional d'aidе scolaire et des bourses.

Le supérieur

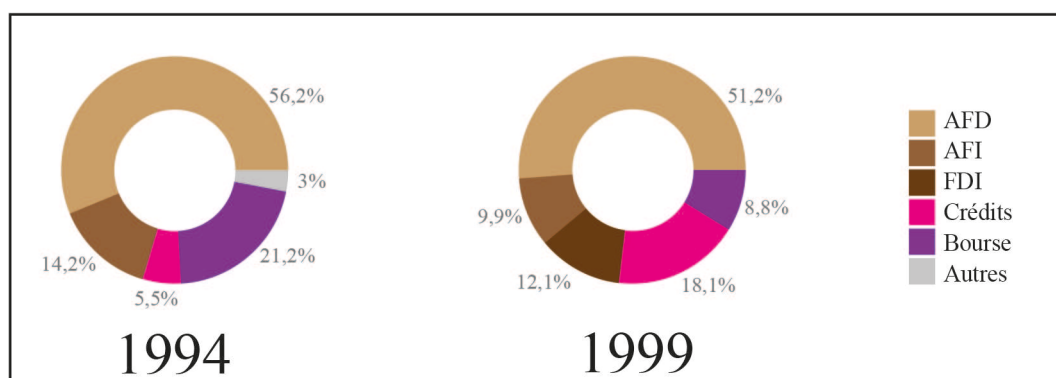
Pour l'enseignement supérieur, $\frac{1}{4}$ du budget se présente sous la forme d'instruments de financement consacrés à la demande éducative, alors que les $\frac{3}{4}$ restants seront destinés à financer l'offre éducative, sous la forme de subventions directes (AFD), indirectes (AFI) et à travers le nouvel outil qui se développera : les fonds de développement institutionnel (FDI). Même si le budget pour l'éducation supérieure va croître pendant la période, la distribution des dépenses restera à peu près constante sur le même temps. On observe ainsi que les AFD auront une croissance moyenne annuelle faible de 5%, alors que le budget pour les AFI restera quasiment constant, voire en légère baisse. Cependant, les FDI qui apparaîtront dans les postes budgétaires en 1996, prendront progressivement de la place jusqu'à représenter, en 1999, 16% du financement de l'offre éducative et un montant supérieur à celui attribué sous la forme de FDI.

Les instruments de financement de la demande vont, pour leur part, également se développer. De nouvelles bourses, que nous verrons en détail plus bas, vont être créées, augmentant considérablement le budget alloué par l'État pour les études ainsi que pour le maintien des étudiants dans le système supérieur. D'autre part, le Fonds solidaire de crédit universitaire (FSCU) va remplacer le système de crédits universitaires. Ces deux instruments de financement vont se compléter, augmentant à tour de rôle d'une année sur l'autre. Le chef de la division de l'enseignement supérieur de l'époque affirme : *« Chaque année, il y avait davantage de ressources, plus de ressources pour les crédits universitaires, plus de ressources pour les bourses du MINEDUC. Quand je suis parti du ministère, je pense que 102 étudiants recevaient des bourses ou des crédits, ou les deux »*. Mais, à la fin de la période, le FSCU semble être privilégié, représentant $\frac{2}{3}$ des ressources destinées à la demande du secteur tertiaire.

Pour sa part, le CONICYT³⁷⁶, institution chargée de la recherche nationale, ne va pas attester de changements significatifs de son budget, présentant une augmentation moyenne annuelle de 1,8%.

³⁷⁶ Commission nationale de recherche pour la science et la technologie.

Distribution des dépenses publiques en éducation supérieure



Pour finir de faire le point sur le système d'éducation, nous constatons qu'au cours de ces six ans de gouvernement, la moyenne de scolarité de la population active continue à croître, jusqu'à atteindre un niveau éducatif de 9,9 années d'études, ce qui signifie une croissance de 10% en dix ans. Par ailleurs, le taux d'analphabétisme de la population va diminuer de 6,27 à 4,55% au cours de cette décennie³⁷⁷. Concernant les taux de rendements, il y aura une diminution dans tous les niveaux. Ainsi, en 2000, le taux de rendement du primaire est de 5,6% (diminution de 0,9% sur ces 6 ans), pour le secondaire HC de 7,1% (-1,6%), pour l'université de 12,6% (-1,2%), dans le parcours technique, pour le secondaire TP de 8,1% (-1,2%) et pour le technique-supérieur de 10,8% (-0,8%). Ces taux restent toutefois importants en comparaison avec les autres pays de la région³⁷⁸, ce qui signifie que les années d'éducation payent.

II.2. La réforme de l'enseignement scolaire

L'annonce de la réforme, en mai 1996, nomme et englobe la dynamique des transformations entreprises depuis 1990 sur les conditions et les processus éducatifs, auxquelles s'ajoutent de nouvelles interventions. Elle vise à couvrir graduellement l'ensemble du système scolaire - les niveaux préscolaire, primaire et secondaire - dans toutes ses dimensions, en intervenant directement sur les établissements³⁷⁹. Les interventions témoignent d'une plus grande préoccupation envers la qualité éducative qu'envers l'équité, celle-là devenant le principal

³⁷⁷ Departamento de Estudios y Estadísticas, *Estadísticas de la Educación, Año 2001*, Santiago, Ministerio de Educación, 2002, p. 190.

³⁷⁸ C. Sapelli, « Los Retornos a la Educación en Chile », art cit.

³⁷⁹ Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, op. cit., p. 23-24.

objectif. En effet, la réforme considère que, pour avoir des incidences directes sur les résultats des étudiants, la transformation du système scolaire doit viser les principaux acteurs du processus de scolarisation. Ainsi les politiques gouvernementales sont orientées vers les enseignants, considérés comme les moteurs du processus d'apprentissage, vers les établissements éducatifs et leur organisation, les infrastructures et le matériel pédagogique. Il s'agit d'une « *stratégie d'agrégation de changements partiels* »³⁸⁰ sur les étudiants qui intervient directement sur le contexte et sur les acteurs responsables de leur apprentissage.

La réforme est structurée autour de quatre grands axes : poursuivre les programmes d'amélioration en les élargissant à l'éducation secondaire, établir de nouvelles bases des programmes scolaires, augmenter le temps scolaire et renforcer les politiques en faveur de la profession d'enseignant. Nous verrons plus en détail les interventions faites pour chacun de ces axes. Le processus de réforme prendra fin l'année 2000, lorsque l'on considèrera que les bases matérielles, programmatiques et financières de l'enseignement scolaire se sont consolidées³⁸¹, même si les différents programmes et changements voulus par la réforme n'ont pas forcément aboutis.

A – Programmes d'amélioration et d'innovation

La stratégie qui consiste à intervenir sur le système d'éducation directement par le biais de programmes est renforcée. Le MECE-*básica*³⁸², l'un des programmes phares du premier gouvernement, est étendue à l'enseignement secondaire et de nouveaux programmes sont conçus et mis en œuvre afin d'améliorer la qualité de l'éducation proposée par les établissements, en cherchant à répondre à leurs besoins particuliers. Il s'agit d'un ensemble de programmes différenciés, conçus et financés par le ministère³⁸³, à travers lesquels il donne des orientations et apporte un soutien technico-pédagogique aux établissements scolaires. Nous essayerons de rendre compte du développement des différents dispositifs de la période, pour chacun des niveaux éducatifs.

³⁸⁰ I. Nuñez et J. Weinstein, « Chile: una Reforma Educacional ¿sin reforma del Ministerio? (1990-2007) », art cit, p. 148.

³⁸¹ C. Bellei, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, op. cit.

³⁸² Programme d'amélioration de la qualité et l'équité, pour le primaire.

³⁸³ Dagmar Raczynski et Gonzalo Muñoz, « Reforma educacional chilena: El difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica », *Serie Estudios Socio/Económicos*, février 2007, n° 31, p. 77.

Le préscolaire et le primaire

L'intervention dans l'enseignement préscolaire a pour principaux objectifs d'augmenter la couverture et d'améliorer la qualité de l'offre éducative³⁸⁴. L'effort vise ainsi à élargir l'accès aux crèches et à la maternelle sans que cette expansion ne diminue la qualité du service. Il est intéressant de constater que l'équité ne fait plus partie de la rhétorique des principes directeurs de la politique menée pour ce niveau d'éducation. Même si les politiques ciblées sur les enfants des secteurs les plus pauvres continuent à se développer, elle n'est, en tout cas, plus présentée comme étant l'objectif premier.

Les efforts pour élargir la couverture se font conjointement avec JUNJI³⁸⁵ et *Integra*, comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent. Outre l'augmentation des places vacantes du système, deux programmes spécifiques ciblés sur les enfants habitant en zones pauvres et rurales sont mis en place : le Programme d'amélioration de l'enfance, qui est un dispositif du MECE Préscolaire pour stimuler un rôle actif et participatif des enfants vulnérables, et le Programme « Connaître votre enfant » pour les zones rurales³⁸⁶ qui travaille directement avec les parents, sans passer par l'école. D'ailleurs, d'après les mots d'une fonctionnaire de la JUNJI, cette époque est caractérisée par l'importance accordée au rôle de la famille.

Afin d'améliorer la qualité éducative, en plus de la dotation en matériel didactique sous l'égide du MECE, les établissements ont bénéficié d'un soutien technique et pédagogique. Les interventions consistent en une dotation de bibliothèques dans la salle de classe et d'un renforcement des équipes techniques. Des dispositifs de formation vont être conçus et proposés aux différents acteurs du processus éducatif pour mieux accompagner les enfants. Ainsi, des formations sont offertes aux parents, aux enseignants et aux agents éducatifs.

Pour ce qui est de l'éducation primaire, cette période se caractérise par une forte continuité et consolidation des programmes qui avaient été mis en place au cours de l'administration Aylwin. Les programmes majeurs qui ont été mis en œuvre sous le mandat précédent, le P900 et le MECE-*básica* qui visaient à améliorer la qualité et l'équité des processus d'apprentissage, continuent en effet à fonctionner.

³⁸⁴ Patricia Mardesic et al., *La Educación Parvularia en Chile*, Santiago, Ministerio de Educación, 2001, vol.1.7, p. 22.

³⁸⁵ Junta nationale de jardins d'enfants.

³⁸⁶ Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, op. cit., p. 25-28.

Le P-900, programme d'appui technique pour les écoles qui accueillent des étudiants défavorisés sur le plan éducatif et social, continue à agir dans ses différentes axes, mais il sera intégré dès 1993 à l'unité de programmes du MECE-*básica*³⁸⁷. À partir de 1998, il s'étend au deuxième cycle du primaire, de la 5^e à la 8^e année de scolarisation. Concernant les efforts portés sur l'équité scolaire, le Programme « *Básica Rural* », initialement créé comme un dispositif du MECE-*básica* - le MECE *Rural* que nous avons présenté dans le chapitre précédent - et qui vise les établissements ruraux à classe unique, complète la politique éducative dans le domaine des programmes.

Le MECE-*básica*, pour sa part, est un programme qui doit arriver à terme en 1995. Dès lors, les professionnels qui le composent intègrent formellement le ministère dans la division d'éducation générale ou celle de planification et budget ministériel³⁸⁸. Ainsi, le dispositif continuera de se développer pour améliorer les conditions, les processus et les résultats scolaires, tâches qui seront désormais assumées par l'équipe ministérielle et non plus par la structure externe qui la caractérisait.

Le secondaire

Après les recherches menées pour l'éducation secondaire sous l'égide du MECE dès 1992, le MECE-*media* - une adéquation du programme MECE-*básica* qui présente de nombreuses innovations dans l'éducation secondaire - est mis en œuvre en 1995. Son objectif est d'améliorer la qualité, l'équité et l'efficacité des conditions, des processus et des résultats scolaires dans le secondaire - « *la media* » - et de préparer le terrain pour les changements prévus par le programme. L'approche, très semblable à celle du programme pour le primaire, prévoit des investissements matériels pour dynamiser les processus pédagogiques et la gestion des établissements, ainsi que des actions directes sur les institutions et auprès de leurs acteurs, tout comme des actions indirectes qui visent à renforcer leur autonomie³⁸⁹. Nous verrons sommairement les actions menées pour chacun de ces trois axes³⁹⁰.

³⁸⁷ Ignacio Jara, « La organización central de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación escolar chilena en los noventa » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2^e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 668.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 676-695.

³⁸⁹ C. Bellei, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, op. cit.

³⁹⁰ Pour plus de précision M.J. Lemaitre et al., « La reforma de la educación media », art cit.

Les investissements matériels concernent les infrastructures, les textes scolaires, les bibliothèques, le matériel didactique et l'équipement informatique nécessaire à l'application du réseau *Enlaces* à l'échelle du pays³⁹¹. Le programme prévoit l'équipement d'une seule bibliothèque par établissement, au lieu de petites bibliothèques dans chaque salle de classe comme l'envisageait le programme pour l'enseignement primaire.

En matière d'innovation des processus éducatifs, en termes d'actions directes, trois nouveaux domaines d'action sont ciblés sur différents acteurs : les enseignants, les directions scolaires et les jeunes. Concernant les enseignants, le dispositif « Gestion du pédagogique » cherche à créer des groupes de travail entre les professeurs de chaque établissement qui composent un espace de discussion et de construction professionnelle, voué à être l'endroit de régulation permanente du processus de changement du lycée. La « Gestion des directions scolaires » cherche, de son côté, à stimuler de nouvelles pratiques de direction et à renforcer leur position de leader au sein des communautés scolaires. Finalement, la « Composante Jeunesse » est une action qui vise à resserrer le lien entre les établissements et les étudiants, en faisant des lycées des endroits plus agréables pour les jeunes par le biais d'activités de libre choix hors programmes scolaires, comparables aux centres de loisir en France.

Pour finir, pour ce qui est des actions indirectes d'innovation des processus éducatifs, des dispositifs sont mis en place sous la forme de fonds de financement concurrentiels pour accéder à des dispositifs d'appui : les Plans d'amélioration éducative (PME), un dispositif d'Assistance technique et la constitution des Centres de ressources d'apprentissage. Les PME, dispositif qui fonctionne encore, alors que le MECE finira en 2001³⁹², permettent aux établissements du secondaire de participer. Le dispositif d'Assistance technique propose aux unités éducatives d'avoir recours à un réseau externe d'assistance pour appuyer leurs projets éducatifs et mener à bien des innovations et des améliorations des processus scolaires. L'assistance technique est procurée majoritairement par les universités, mais elle peut aussi être sollicitée auprès de *think tank* ou de cabinets de conseil privés. La constitution des Centres de ressources de l'apprentissage permet aux équipes scolaires de choisir de manière autonome le matériel pédagogique qui sera attribué à leur établissement (bibliothèques, équipement audiovisuel et matériel didactique) sur un ensemble de produits sélectionnés en amont par le ministère.

³⁹¹ Cf. Chapitre précédent.

³⁹² Nous y reviendrons dans le chapitre suivant.

Le programme débute en 1995 dans 325 établissements, soit presque $\frac{1}{4}$ des lycées³⁹³, et atteint la totalité de l'enseignement secondaire en 1997³⁹⁴. Financé par des prêts de la Banque mondiale, il reçoit 207 millions de dollars, soit plus du double de l'investissement par étudiant qui est confié au MECE-*básica*³⁹⁵. Seulement 20% de l'adjudication des ressources est faite de manière centralisée par le ministère, les 80% restants devant être le résultat d'un choix de l'équipe pédagogique et des fonds de financement concurrentiel (PME, assistance technique, etc.).

Le MECE-*media* joue un rôle prépondérant dans la réforme pédagogique, puisqu'il constitue un cadre d'organisation et de ressources techniques sur lequel le ministère a pu compter pour préparer la réforme.

Un autre programme emblématique qui va se développer au cours de cette période est le Programme *Monte grande*, nommé initialement « Lycées d'anticipation », pour promouvoir l'innovation éducative. Le gouvernement cherche des communautés scolaires engagées dans des projets de rénovation et d'amélioration scolaires, ayant de fortes chances de réussite. Il s'agit donc d'un programme ciblé envers des établissements susceptibles d'innover et de devenir des exemples à suivre pour d'autres établissements. Les bénéficiaires sont sélectionnés par concours public.

51 lycées subventionnés ont fait partie de ce programme tout au long du Chili – au moins un établissement par région -, soit 40 000 étudiants, c'est-à-dire 7% des inscrits dans l'enseignement secondaire. Pour mener les projets de développement institutionnels, ces lycées bénéficient de ressources supplémentaires représentant 28% de plus que la subvention normale par élève. Les premiers projets commencent à se développer dans la deuxième moitié de 1998, 70% du financement sera attribué avant la fin 2002. Les derniers projets finissent de se mettre en place en 2005³⁹⁶.

³⁹³ On utilise ce concept bien qu'il s'agisse des trois années qui le composent et la dernière année du collège, c'est-à-dire les 9^e, 10^e, 11^e et 12^e années de scolarité.

³⁹⁴ Cristián COX, « La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación », *Estudios CIEPLAN*, 1997, n° 45, p. 5-32.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ C. Bellei, *Reforma de la Educación Secundaria en Chile, 1994-2002*, *op. cit.*

Ce projet permet de tester plusieurs formes d'intervention et d'anticiper la réforme depuis ses différents axes. À ce sujet, le ministre de l'éducation de l'époque raconte : « *Nous avons constitué un conseil en mélangeant des éducateurs expérimentés, des techniciens, des experts. Je me souviens que c'était le conseil qu'on a créé pour le Montegrando, pour anticiper la réforme. Ainsi, l'élaboration du curriculum a eu énormément de participation* ».

B – La réforme des curriculums

Au-delà de l'appui technique-pédagogique apporté aux unités éducatives, le gouvernement reprend la mission qui avait été déterminée par la LOCE³⁹⁷ : celle de définir le socle commun de l'éducation. L'injonction normative d'intervention dans cette matière, héritée du régime autoritaire, était devenue tâche urgente pour atteindre le développement éducatif visé par le gouvernement. Elle constituera en effet l'une des transformations majeures de la réforme éducative : la refonte des curriculums.

La réforme pédagogique entreprise a pour fondement la mise à jour des plans d'enseignement et des programmes scolaires qui dataient du début des années 1980, ainsi que la commande de produire une éducation de qualité. Une importance particulière sera accordée à l'expérience scolaire, aux étudiants et aux contextes d'enseignement afin d'atteindre une éducation conforme aux attentes. En effet, cette proposition pédagogique rend compte d'une volonté explicite de fournir aux élèves un enseignement plus dynamique qui valorise davantage l'expérience des établissements³⁹⁸.

Une telle rénovation devait en outre correspondre aux dispositions imposées par la LOCE. La loi stipulait une décentralisation dans la conception des programmes, ce qui signifiait de poser le socle commun en termes d'objectifs fondamentaux (OF) et de contenus minimaux obligatoires (CMO), en permettant aux unités scolaires de faire leurs propres programmes³⁹⁹. Le principe de souplesse de l'enseignement, imposé par la législation et guère apprécié initialement, va être resignifié par les autorités éducatives qui s'engagent à respecter la liberté

³⁹⁷ Loi organique constitutionnelle d'enseignement.

³⁹⁸ C. Cox, « La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación », art cit.

³⁹⁹ Par souci de traduction, nous avons choisi de parler de *réforme du curriculum* ou de *socle commun* au lieu de *réforme des programmes*. La réforme pédagogique qui s'engage sous ce gouvernement cherche à redéfinir les Contenus minimum obligatoires et les Objectifs fondamentaux de chaque niveau d'enseignement, c'est pourquoi nous faisons appel à cette notion de socle commun de connaissances, de compétences et de culture qui donne une vision d'ensemble des objectifs des programmes sans pour autant les définir.

d'enseignement. Lors de la réforme des curriculums du secondaire, le principe de souplesse des socles communs témoignera d'une opérationnalisation de la décentralisation éducative. L'exécutif appréciera la possibilité d'instaurer un système mixte, dans lequel l'État et les unités scolaires jouent conjointement un rôle essentiel dans la définition du programme, instaurant un socle commun d'apprentissage qui coexiste avec un enseignement spécifique au contexte scolaire. Ainsi, non seulement les établissements qui le souhaitent seront en mesure de créer leurs propres programmes scolaires, en utilisant les OF et CMO comme feuille de route, mais les programmes proposés par le ministère vont stipuler un temps pédagogique de libre disposition.

La coalition de centre-gauche cherche parallèlement à mettre en place une base morale consensuelle en toile de fond des programmes, à savoir des objectifs fondamentaux transversaux, que l'ancien sous-secrétaire d'éducation nomme « l'*ethos* officiel de l'État ». Cette contribution à la conception programmatique avait été, rappelons-le, l'une des principales causes de l'échec des propositions pédagogiques faites en 1992. Mais le contexte est désormais différent. Le Comité de modernisation de l'éducation est essentiel pour réussir un accord : il est alors convenu qu'il faut un programme commun de formation personnelle qui doive permettre aux étudiants de développer leurs capacités et leurs capacités d'apprendre tout au long de leur vie, basé sur les concepts moraux de liberté, de dignité humaine, de citoyenneté, de respect, etc.⁴⁰⁰.

C'est en effet le cadre pédagogique du socle, notamment la définition des objectifs fondamentaux, qui va constituer l'axe de la réforme scolaire par lequel le gouvernement imprègne sa marque, à savoir l'orientation donnée à l'enseignement. Les définitions adoptées sont celles définies par la Commission, très proches par ailleurs des orientations faites par la CEPAL pour la région, dans le document « Transformation productive avec équité »⁴⁰¹. À ce sujet, C. Belleï, spécialiste en éducation affirme :

« Les orientations de la réforme pédagogique au primaire, mais surtout au secondaire, sont une tentative de transférer le discours, probablement le plus générique, fait par l'UNESCO avec la CEPAL, de constitution d'une citoyenneté moderne, en plaçant l'effort sur une meilleure formation de capital humain ».

⁴⁰⁰ Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (ed.), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, op. cit., p. 118.

⁴⁰¹ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, op. cit.

Le gouvernement réussit alors à proposer un socle commun pour le primaire et pour le secondaire, qui seront finalement validés par le Conseil supérieur de l'éducation. Le processus d'élaboration des OF et des CMO est très différent pour chacun des niveaux éducatifs que nous analyserons ci-dessous en détail.

Le primaire

Concernant le processus d'élaboration du socle commun du primaire, la même équipe qui avait proposé le projet rejeté en 1992, reprend cette tâche à la fin 1994 sous le mandat de S. Molina. Les équipes techniques qui avaient développé les programmes phares de la décennie, le P-900 et le MECE-básica⁴⁰², se joignent à son travail. Au cours de l'année 1995, l'ensemble de l'équipe réussit à spécifier le socle commun du primaire, processus que l'ancien directeur de la division générale d'éducation commente:

« Il se fait rapidement et de façon relativement artisanale, en partie parce que bien que la structure des curriculums n'était pas tout à fait élaborée, la thématique des programmes avait été longuement travaillée ; ce qu'il fallait enseigner en espagnol, en maths. C'était le noyau du P900, puis du MECE-básica ».

La réforme pédagogique du primaire proposée par le ministère est adoptée par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) en janvier 1996, et le décret n°40, promulgué à la fin du même mois, établit légalement les OF et les CMO pour l'éducation primaire. Le terme de « réforme » n'est pas encore utilisé, bien qu'il s'agisse de transformations qui impliquent des changements majeurs dans la mise en place des programmes scolaires et qui sont menés avec la conviction qu'elles doivent contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation chilienne.

Le décret n°40 stipule que les plans et les programmes d'études proposés par le ministère doivent être présentés pour validation au CSE progressivement, par niveau, tout au long de l'année en cours. Les plans et les programmes sont les documents normatifs qui indiquent pour chaque niveau, les différents enseignements, activités, plannings horaires ainsi que la division par niveaux des contenus d'enseignement. Les établissements scolaires peuvent

⁴⁰² Cristián Cox, « Construcción política de reformas curriculares: El caso de Chile en los noventa », *Revista de currículum y formación del profesorado*, 2006, vol. 10, n° 1, p. 24.

adopter les plans et les programmes proposés par le ministère ou concevoir les leurs qui doivent alors recevoir l'assentiment ministériel par le biais des secrétariats régionaux avant d'être utilisés. Le processus de réforme pédagogique sera instauré graduellement entre 1997 et 2001, chaque année une nouvelle classe de l'enseignement primaire doit mettre en place les enseignements qui correspondent au nouveau socle⁴⁰³.

Le secondaire

Le travail sur la réforme du socle commun du secondaire commence en août 1996 et s'achève le 18 mai 1998 avec la promulgation du décret suprême n°220 qui établit les OF et le CMO pour l'éducation secondaire et fixe les normes générales de son application. Le processus de cette définition programmatique sera très différent de celui qui a été fait dans le primaire. C'est ce dont nous allons tenter de rendre compte ici. Le directeur de la Division générale d'éducation raconte :

« Il y a une construction du socle commun beaucoup plus ordonnée, faite avec zèle et avec l'aval des scientifiques, des littéraires, de philosophes. Une fois prête, elle a été examinée par les enseignants, lors d'une consultation qui a été faite dans tous les lycées. Il y a là la conception d'une manière d'élaborer un socle plus fort ».

Alors qu'un participant du processus estime : *« J'ai la sensation qu'un soin particulier a été apporté à l'éducation secondaire, tandis que le primaire en est laissé à la main de Dieu ».*

En effet, à la différence du processus mené au primaire par une équipe du ministère, la construction du socle pour le secondaire sera plus participative, grâce à la contribution d'équipes internes et externes au MINEDUC, coordonnées par une équipe du MECE-media, qui deviendra par la suite l'Unité de curriculum et d'évaluation du ministère.

L'une des décisions les plus importantes de cette réforme, c'est la manière de structurer l'enseignement secondaire qui, sans modifier le cadre institutionnel, distingue les différents parcours, en déplaçant les limites des cycles des différentes voies⁴⁰⁴. En effet, depuis la modification du système scolaire en 1965, lors de la réforme de l'éducation sous le

⁴⁰³ Ministerio de Educación Pública, Décret n°40 du 24 janvier 1996, *Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación básica y fija normas generales para su aplicación*. Publié au Journal Officiel le 3 février 1996 / Id. 8043, 48p.

⁴⁰⁴ M.J. Lemaitre et al., « La reforma de la educación media », art cit, p. 350.

gouvernement de E. Frei Montalva – père de l'alors président-, l'éducation secondaire constituait un cycle de quatre ans (de la 9^e à la 12^e année de scolarité), différencié en deux voies. La réforme du socle commun pour le secondaire conserve ces filières - la scientifique-humaniste (HC) et la technique-professionnelle (TP) - mais leur impose un parcours commun et général pour les 2 premières années du secondaire (9^e et 10^e), puis des parcours différenciés autour d'un socle commun pour les deux dernières années (11^e et 12^e). La conservation de cette structure d'organisation scolaire, c'est-à-dire un primaire de huit ans et un secondaire de quatre ans avec des parcours différenciés, alors que cet ordonnancement était fortement questionné, lui valut d'être considérée comme une réforme conservatrice⁴⁰⁵.

Ce choix de donner aux élèves une base commune plus étendue doit leur permettre de retarder la décision de leur spécialisation. Cependant, dans les faits, les unités d'éducation secondaire sont en général divisées entre les établissements HC et les TP pour les quatre ans de parcours, ce qui fait que, dans la pratique, les étudiants choisissent quand même leur trajectoire après les huit ans de l'enseignement primaire⁴⁰⁶.

Pour assumer la tâche de conception des programmes et leur distribution par cycles, deux équipes de travail se constituent : une pour les premières années de la formation générale du secondaire et pour le parcours HC, une autre pour la formation spécialisée, c'est-à-dire le parcours TP. Bien que les équipes ne travaillent pas forcément ensemble, elles entretiennent un dialogue constructif et, pour reprendre les mots d'un des responsables, il y avait beaucoup de « sensibilité » entre les équipes, toutes mues par un désir commun de mener à bien une réforme « complète ».

La programmation générale (HC) change d'objectif, ne se cantonnant plus à la seule la préparation aux études supérieures, mais proposant une préparation à la vie. L'idée est d'offrir aux étudiants une expérience de formation générale, qui mette en jeu les compétences fondamentales nécessaires pour le développement, l'identité et l'affirmation de soi. Il faut qu'ils puissent ensuite s'intégrer à des institutions d'éducation supérieure ou au marché du travail, qu'ils aient des perspectives d'intégration culturelle, politique et dans le développement du pays.

⁴⁰⁵ Cristián Bellei, *El gran experimento: mercado y privatización de la educación chilena*, Santiago, LOM Ediciones, 2015, p. 31.

⁴⁰⁶ Osvaldo Larrañaga, Gustavo Cabezas et Francisca Dussailant, *Informe completo del Estudio de la Educación Técnico Profesional*, PNUD - Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la desigualdad, 2013.

La conception du socle commun (CMO et OF)⁴⁰⁷ de la formation générale est prise en main par des équipes disciplinaires, qui comprennent des représentants du ministère et des personnes externes, notamment des enseignants et des professeurs d'universités. Un membre d'une de ces équipes raconte :

« Le ministère fait appel à nombreuses personnes : professeurs universitaires, enseignants des lycées, représentants de l'Église, des francs-maçons, des représentants de l'armée. À partir de là, ceux-ci vont se séparer en équipes beaucoup plus petites, par secteur d'apprentissages, par matière. Ainsi on arrive à des petits groupes de six à huit personnes qui sont ceux qui créent le cadre ».

Ici encore, la capacité de négociation du système politique est affichée à un niveau plus spécifique d'intervention, ce qui nous donne un aperçu non seulement de son impressionnant renouveau, mais aussi de sa versatilité.

Concernant le travail sur le socle commun des TP, il est important de relever que lors des modernisations des années 1980, ce parcours avait perdu tout type de cadre pédagogique, les établissements étant contraints de proposer leurs propres formations en lien avec le marché du travail. Cela explique le fait que lorsque le ministère veut prendre les choses en main, plus de 400 formations sont alors proposées par les établissements. Définir un socle commun pour l'enseignement TP revient alors à ordonner les parcours, tâche qui commencera avec la création des « familles professionnelles ».

Plusieurs commissions externes sont créées, en fonction des secteurs de production économique, avec des acteurs tant du monde politique que du monde privé, ainsi que des coordinateurs de l'enseignement technique des régions, pour élaborer les cadres pédagogiques. La première tâche est alors de délimiter le nombre de parcours professionnels, qui seront restreints à 46 spécialités dans 14 secteurs d'activités. Des profils professionnels sont alors définis pour chacun de ces parcours, ainsi que des plans et des programmes⁴⁰⁸. De cette manière, le diplôme de technicien niveau moyen⁴⁰⁹, accordé aux élèves qui finissent le secondaire avec un stage professionnel, sera désormais réglementé.

⁴⁰⁷ Contenidos mínimos obligatorios y Objetivos fundamentales.

⁴⁰⁸ Comisión Externa de análisis de la política de formación técnico-profesional, *Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile*, op. cit., p. 31.

⁴⁰⁹ Le diplôme de technicien supérieur est décerné par les CFT.

Bien que pour la première fois, la conception des curriculums porte sur le parcours TP et le parcours HC, dans l'optique de concevoir une politique éducative plus intégrale de l'enseignement secondaire, cette articulation restera limitée à ce travail normatif. En termes d'application ainsi que de politiques complémentaires, comme le soutien à la formation des enseignants ou la liaison avec d'autres niveaux du système éducatif, le parcours TP reste fortement isolé. Il n'y a pas d'investissement particulier pour ce type d'enseignement afin d'articuler les différents niveaux. Les responsables des plans et des programmes sont assez libres de promouvoir les transformations qu'ils estiment nécessaires, mais dans le cadre restreint des deux années scolaires spécialisées. À ce sujet, le responsable de la réforme pédagogique affirme :

« Les conditions pour faire le changement étaient données du point de vue de l'État. Je pense que, dans le cas de l'éducation technique, le monde politique n'a pas trop d'importance, et c'est un atout. L'éducation pour adultes et l'éducation technique sont marginales, et tu arrives à faire des transformations que tu ne peux pas faire ailleurs ».

L'ensemble du processus d'élaboration des plans d'enseignement et des programmes est suivi par plusieurs groupes consultatifs de caractère technique, ainsi que par d'autres plutôt politiques, par les différents acteurs du monde éducatif, des spécialistes, des représentants de la sphère politique et du monde productif⁴¹⁰. Par ailleurs, la supervision directe du ministre S. Molina à ce moment-là, puis celle de J.P. Arellano apporte une certaine caution. Une fois la proposition faite, entre juin et août 1997, elle est soumise à une Consultation nationale dans tous les lycées, consultation qui a entraîné des modifications importantes de la proposition originale. Ces changements concernent d'abord les OF et les CMO, les professeurs exigeant une délimitation plus claire des programmes, ce qui a affaibli la souplesse de ceux-ci. D'autre part, ils réclament une plus grande différenciation des parcours HC et TP. Les programmes HC diminuent alors à 23% le temps destiné à une spécialisation, alors que les programmes TP l'ont augmenté à 61%, ce qui a fait grandir l'écart entre ces parcours.

Finalement, le nouveau socle est approuvé le 2 avril 1998 et promulgué le 18 mai 1998 par le décret suprême n°220, un document quatre fois plus long que celui du primaire. Comme pour ce dernier, les plans et programmes d'études proposés par le ministère se construisent progressivement, à partir des contenus d'enseignement, des apprentissages et des activités

⁴¹⁰ Cristián Cox, « Le curriculum scolaire au Chili », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, avril 2011, n° 56, p. 51-61.

scolaires. À partir de 1999, les établissements se doivent d'appliquer les transformations programmatiques. Chaque année, un nouveau niveau éducatif doit se mettre à jour pour qu'en 2002, l'ensemble du système scolaire soit constitué de plans et de programmes rénovés. De sorte que la mise en place des nouveaux cadres d'enseignement dans le secondaire a plutôt eu lieu au cours du mandat de Ricardo Lagos.

Jusqu'à ce moment-là, c'était l'unité d'éducation générale du ministère qui créait une équipe pour travailler sur les programmes. Le travail effectué en amont pour cette réforme, entre 1996 et 1998, inaugure aussi une nouvelle division au sein du ministère, l'Unité de curriculum et d'évaluation (UCE), née en 1996, après que l'équipe qui travaillait sur les programmes du secondaire prend aussi en charge les plans et les programmes de l'éducation primaire. L'équipe devient alors une unité permanente du ministère dédiée à la conception, à l'évaluation et au développement des cycles et des programmes scolaires, rassemblant en une seule unité les équipes des programmes, de l'évaluation et des textes. Cela marque un avant et un après dans la prise en charge de ces tâches par le ministère, qui sont dès lors coordonnées par cette unité dont la fonction est d'assurer un lien beaucoup plus direct entre tous ces aspects.

Le préscolaire

Il faudra attendre que l'enseignement préscolaire soit reconnu comme un niveau du système éducatif, ce qui a lieu en 1999 avec une loi qui réforme la Constitution⁴¹¹, pour qu'une réforme pédagogique commence à germer pour ce niveau d'enseignement.

La conception de nouvelles bases pédagogiques est prise en charge par la « Composante réforme pédagogique pour l'éducation préscolaire », une équipe composée par la UCE, comme représentants du MINEDUC, ainsi que par des professionnels de la JUNJI et de la Fondation *Integra*. Ils mettent en place un processus de « diffusion et consultation »⁴¹² auprès des différents acteurs de la sphère éducative, processus qui sera la base de la construction du cadre pédagogique. La systématisation de ces données permet de définir les orientations centrales pour la construction d'un parcours commun : les fins et objectifs, les fondements, les

⁴¹¹ Ministerio de Educación, Loi n°19634 du 21 septembre 1999, *Reforma la Constitución política de la república, estableciendo el reconocimiento de la educación parvularia*. Publié au Journal Officiel le 2 octobre 1999 / Id. 144589, 4p.

⁴¹² P. Mardesic et al., *La Educación Parvularia en Chile*, op. cit., p. 70.

principes pédagogiques, les cycles d'organisation et les critères qui vont présider à sa construction.

Les bases pédagogiques vont distinguer deux cycles dans le préscolaire : de 0 à 3 ans et de 3 à 6 ans. Le document accorde une grande importance à la famille - en tant que premier espace d'éducation des enfants - et cherche à faire du préscolaire une étape de préparation pour l'école, notamment du deuxième cycle d'enseignement où le processus graduel d'apprentissage devient plus intense.

Il s'agit également dans ce cas d'un processus participatif, marqué par différentes étapes de consultation, par différents acteurs et qui aboutira à l'adoption de nouvelles bases pédagogiques en 2001, sous le gouvernement qui suivra⁴¹³. Dans ce cas, ce sont des bases pédagogiques qui indiquent des orientations de référence aux éducateurs des jeunes enfants et non un socle commun avec des objectifs fondamentaux et des contenus minimum à accomplir.

La réforme pédagogique, en refondant les contenus éducatifs, devient le principal visage de la réforme éducative. Un processus qui fait état du succès de l'accord national qui porte ce domaine, mais surtout de la gestion technobureaucratique de l'éducation qui entoure le processus d'un langage d'expertise, de telle manière qu'il ne peut être interprété comme un enjeu politique. En effet, le processus participatif de construction programmatique met en avant une forme de construction politique démocratique qui intègre différents acteurs sociaux et les rend partie intégrante de la tâche. Dans son fondement cependant, la réforme mettra en avant une approche pédagogique par compétences, ce qui se traduira par la mise en place progressive d'outils plus sophistiqués pour son opérationnalisation (les cartes de progressions par exemple, prêtes à la fin des années 2000, qui listent les connaissances et les compétences attendues pour chaque discipline et niveau éducatif. Nous les verrons dans les chapitres qui suivent). Il s'agit d'une tendance plus accentuée à la formation de capital humain, très en accord avec le contexte de globalisation et les recommandations faites par la CEPAL en 1992 : « Transformation productive avec équité »⁴¹⁴.

⁴¹³ *Ibid.*, p. 22.

⁴¹⁴ Cristián Bellei et Víctor Pérez, « Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario » dans *Cien años de luces y sombras*, España, Penguin Random House Grupo Editorial Chile, 2013, vol. 2/2, p. 434.

C – Développement professionnel des enseignants

La réforme éducative vise les enseignants comme étant les principaux acteurs des changements éducatifs : c'est à eux qu'il revient de mobiliser les ressources mises à leur disposition dans les établissements. Améliorer leur formation ainsi que leurs conditions de travail devient donc un objectif urgent.

La promulgation d'un Statut enseignant au début de la décennie est un événement majeur, en ce sens où il donne un cadre légal au travail des enseignants et marque un premier pas vers l'amélioration de leurs conditions de travail. Les objectifs éducatifs imposant davantage de défis, ils exigent une politique plus forte encore visant à améliorer parallèlement l'instruction des enseignants et leurs conditions de travail. La réforme envisage alors une politique intégrale pour les « protagonistes » de la réforme : le « Programme de perfectionnement professionnel des enseignants ».

I. Nuñez attire l'attention sur la professionnalisation de l'activité enseignante⁴¹⁵, qui n'est pas de moindre importance. Même si depuis le gouvernement de Aylwin, l'on perçoit déjà la volonté de représenter la fonction des enseignants en termes de profession, c'est avec la Commission de modernisation qu'apparaît publiquement le concept « *plus proactif de renforcement de la profession des enseignants* »⁴¹⁶ et que leur professionnalisation devient aussi l'un des principaux axes de la réforme

Arrêtons-nous cependant sur l'emploi de ce concept qui est, d'une certaine manière, une façon de valoriser l'enseignement. En effet, le changement de nature de cette activité va de pair avec des processus de développement et de socialisation professionnelle⁴¹⁷. Ainsi, le rôle des enseignants est redéfini et revalorisé par le biais de diverses stratégies, qui permettent en outre aux enseignants de développer de nouvelles capacités, d'accepter et de partager des valeurs et de normes. Dans le cas chilien, ces processus aident à la reconstitution d'une identité collective, brisée durant dix-sept ans de régime autoritaire, et à la revalorisation du rôle social accompli par les enseignants. Le « Programme de perfectionnement professionnel des

⁴¹⁵ Iván Nuñez, « El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente » dans *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*, 2^e éd., Santiago, Universitaria, 2005, p. 481.

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ Raymond Bourdoncle, « Note de synthèse: La professionnalisation des enseignants : analyses sociologiques anglaises et américaines », *Revue française de pédagogie*, 1991, vol. 94, n° 1, p. 73-91.

enseignants » envisagé intègre les initiatives pour améliorer la formation et le perfectionnement pédagogique des enseignants, ainsi que pour améliorer leurs conditions de travail et leur statut au sein de la société chilienne.

Mais la professionnalisation des enseignants est aussi une manière de promouvoir un imaginaire qui souhaite réinterpréter l'exercice de l'enseignement, en alignant l'école et l'entreprise, comme une fonction à but unique : la formation de la main-d'œuvre⁴¹⁸. Ainsi il est possible d'exercer un contrôle sur le secteur d'activité, avec une structure bien normée qui intègre les concepts d'efficacité et s'adapte au modèle concurrentiel existant. Ce qui fait que l'enseignant « *se centre en effet [en tant que] "praticien" sur les besoins de son "client" en lui fournissant les savoirs et l'autonomie nécessaires pour trouver une solution convenable et individuelle* »⁴¹⁹. Il s'agit d'un renforcement de la technicisation des enseignants qui accentue la tendance à la formation du capital humain.

En matière de politiques envers les enseignants, le paquet inclus dans la réforme débute en 1996, suite à l'annonce du 21 mai⁴²⁰ faite par le président. Avant cela, trois politiques héritées du gouvernement précédent sont encore en vigueur. Il s'agit des améliorations salariales d'une part, ainsi que des composantes des programmes d'amélioration et d'innovation destinés aux enseignants, qui sont encore en application. Une dernière intervention envers le corps professoral est l'adoption parlementaire d'un ensemble de modifications du Statut des enseignants⁴²¹.

Il importe de relever les modifications concernant le régime de travail des enseignants municipaux qui les rendent moins « inamovibles », donnant plus de souplesse à la législation les concernant. En outre, bien que le Statut promulgué en 1991 envisage l'évaluation du travail et de la performance des enseignants⁴²², celle-ci ne verra jamais le jour vu qu'aucun dispositif à cet effet n'est mis en place. Les modifications législatives introduisent alors un Système national d'évaluation de la performance des établissements (SNED) qui doit évaluer

⁴¹⁸ C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, op. cit., p. 83-86.

⁴¹⁹ Raymond Bourdoncle, « Note de synthèse: La Professionnalisation des enseignants : les limites d'un mythe », *Revue française de pédagogie*, 1993, vol. 105, n° 1, p. 113.

⁴²⁰ Chaque année dans cette date, jour des gloires navales, le président fait un discours devant le Congrès pour faire état de la situation politique et administrative du pays.

⁴²¹ I. Nuñez, « El profesorado, su gremio y la reforma de los noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente », art cit, p. 484.

⁴²² Article 18, Ministerio de Educación Pública, Loi n°19070 du 27 juin 1991, *Aprueba estatuto de los profesionales de la educación*, op. cit.

la performance des établissements subventionnés - privés et publics - et améliorer le système d'incitations économiques destinés aux enseignants⁴²³. Il s'agit alors d'une manière d'évaluer collectivement les enseignants d'un établissement, par le biais des résultats scolaires des étudiants, mesurés par le SIMCE⁴²⁴, en essayant de « corriger » l'effet des différences socioéconomiques⁴²⁵. Ce type d'évaluation va à l'encontre de la culture enseignante qui traditionnellement favorise la mesure des processus éducatifs et non celle des résultats⁴²⁶. Parallèlement, au ministère et dans la Corporation des enseignants, se développe une réflexion autour des évaluations individuelles. Un conseiller ministériel raconte :

« Il fallait faire quelque chose de nouveau, de différent de ce qu'il y avait dans le Statut. Mais par coïncidence, il y avait à ce moment une équipe de conseillers de la corporation des professeurs - dirigée par Jorge Pavez- et l'une de ses membres était un de mes collègues au PIIE, Jenny Asael. Jenny travaillait au nom de la corporation sur ce même sujet. Alors nous avons commencé à travailler ensemble, et on lisait la documentation internationale ».

Mais le rejet du corps professoral face à l'instauration de nouvelles formes d'évaluation est si fort que cette initiative d'évaluation individuelle devra attendre le prochain gouvernement pour se matérialiser.

Au cours de l'année 1996, alors que la réforme éducative est annoncée, le développement professionnel des enseignants devient formellement matière de politique publique et un Programme de perfectionnement professionnel intégral est envisagé. Celui-ci se compose de deux dispositifs de formation pour que les enseignants s'approprient le nouveau socle ; le Programme de renforcement de la formation initiale et le programme de perfectionnement fondamental. Le premier cible les jeunes enseignants et propose un plus grand contrôle des institutions qui décernent le diplôme, via le programme MECESUP⁴²⁷ que nous verrons ci-dessous. Le programme de Perfectionnement fondamental, en revanche, cherche à perfectionner le travail pédagogique, en renforçant via des formations complémentaires les pratiques pédagogiques elles-mêmes.

⁴²³ A. Mizala et P. Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile », art cit, p. 542.

⁴²⁴ Système de mesure de la qualité de l'éducation.

⁴²⁵ Cf. Alejandra Mizala et Pilar Romaguera, *El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile*, Inter-American Development Bank, 2003.

⁴²⁶ A. Mizala et P. Romaguera, « Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile », art cit, p. 543.

⁴²⁷ Programme d'amélioration de la qualité et l'équité de l'éducation supérieure.

Des bourses pour que les élèves les plus brillants suivent les filières de pédagogie sont aussi remises, ainsi qu'un Programme de stages à l'étranger, assorti de bourses. L'ancien ministre du portefeuille estime que tout cela traduit une volonté de reconnaissance des enseignants : *« C'était très important, il s'agissait d'une opportunité pour les professeurs d'aller ailleurs dans le monde, deux ou trois mois, pour connaître davantage de leur matière. C'était une très belle expérience »*. À cet ensemble de politiques, s'ajoute la création d'un Prix national d'excellence pour l'enseignement⁴²⁸.

D – La Journée scolaire complète (JEC)

Placée sous le sceau de la qualité et de l'équité, la réforme choisit d'étendre la journée scolaire pour l'ensemble des niveaux éducatifs, d'augmenter le temps de présence des étudiants dans les établissements scolaires et leurs heures de cours. Le pari de la qualité misait sur le nouveau socle qui exigeait plus de temps d'apprentissage, alors que le pari de l'équité, cherchait à offrir un milieu plus favorable à l'apprentissage et à l'acquisition des codes de l'école aux étudiants provenant des familles les plus défavorisées. En effet, la flexibilisation du programme scolaire dans les années 1980, exigeait un minimum de 25 heures de cours par semaine au primaire, et entre 33 et 36 au secondaire, ce qui était la norme générale dans les établissements les plus défavorisés, qui fonctionnaient en double rotation. Par exemple, ils recevaient le matin les élèves du primaire et l'après-midi ceux du secondaire.

En septembre 1997, la loi n°19 532 créant le régime de Journée scolaire complète est publiée. Elle augmente les heures de présence des étudiants dans les établissements scolaires à temps plein, c'est-à-dire 38 heures de cours par semaine au primaire et 42 au secondaire, et étend le calendrier scolaire de 37 à 40 semaines par an. Non seulement ce changement augmente en moyenne l'année scolaire d'un mois et demi de cours supplémentaires, mais la journée scolaire augmente elle aussi en termes absolus, de sorte qu'elle ne peut plus tenir sur une demi-journée.

Avec l'extension des horaires, les plans scolaires du ministère organisent l'usage du temps, en considérant un temps de libre disposition (18% pour les secondaires HC et 15% pour les TP) pour lequel les établissements peuvent choisir des activités programmatiques. Par ce biais, le

⁴²⁸ Ministerio de Educación, *Reforma en marcha: buena educación para todos*, op. cit.

gouvernement cède un temps scolaire important à la libre discrétion des institutions éducatives, temps qui peut être investi par les établissements privés pour des enseignements propres à leurs orientations morales. Cela traduit l'assentiment, voire l'engagement, du gouvernement d'assurer une offre éducative diversifiée et, par là même, de permettre la matérialisation du principe de liberté d'enseignement revendiqué par le régime dictatorial.

La mise en marche de cette nouvelle disposition se fait progressivement : les premiers établissements qui disposent d'une infrastructure leur permettant le changement entrent dans ce régime en 1998, alors que les derniers le font en 2002. La principale difficulté à laquelle il faut faire face est le manque d'infrastructure. Les établissements nécessitent d'importants investissements, notamment ceux qui fonctionnaient jusque-là avec le système des classes alternées entre le matin et l'après-midi. La politique intègre alors un budget considérable d'investissements en infrastructure pour tous les établissements subventionnés qui ne peuvent pas s'adapter au nouveau régime d'études en raison de leurs dimensions, peu importe leur propriété (privée ou publique). Cependant, des retards et des lenteurs dans ces investissements structurels ont exigé de reporter les délais initialement fixés pour l'année 2007, puis pour 2010. Encore aujourd'hui, certains établissements ne fonctionnent pas en journée scolaire complète.

Le changement de régime suppose en outre une augmentation des montants des subventions par élève, attribuées aux établissements pour qu'ils puissent faire face à l'augmentation de leurs dépenses, pour payer les heures de cours additionnelles par exemple. L'ancien ministre de l'éducation affirme : « *La JEC exige beaucoup de travail parce que c'était un changement énorme. Les gens pensent que la principale modification était l'infrastructure, mais la grosse difficulté, au vu des ressources engagées, concernait l'augmentation des heures des enseignants* ».

II.3. L'intervention dans le supérieur

L'ancien sous-secrétaire d'éducation, Raúl Allard, assume la direction de la division d'éducation supérieure (DIVESUP) à cette période, ce qui permet une importante continuité de la politique éducative avec le gouvernement précédent sur ce niveau d'enseignement. Les efforts pour améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement par le biais de dispositifs de

financement se poursuivent, avec le perfectionnement ou le maintien des différents instruments qui permettent d'allouer des ressources. Toutefois l'obligation de modernisation va également impacter l'enseignement supérieur.

La DIVESUP produit en effet un document qui décrit les politiques visant à moderniser le tertiaire, intitulé « Défis de l'éducation supérieure chilienne et politiques pour sa modernisation ». Ce document traduit les efforts pour systématiser une politique d'éducation supérieure, tout comme la Commission de 1990, dont il retient d'ailleurs plusieurs points. Cependant, les interventions continueront à se faire de manière isolée. Ce n'est que quelques années plus tard, en 1997, sous le ministre J. P. Arellano, qu'un effort coordonné majeur est consacré au supérieur, lors de l'adoption d'un « Cadre de politiques pour l'éducation supérieure ». Ce texte propose un diagnostic de la situation de l'enseignement supérieur, établit des objectifs de politiques, liste des tâches considérées urgentes, dont des sujets de réglementation, d'accréditation et de financement⁴²⁹. Depuis, un ensemble de politiques articulées composent l'agenda de l'intervention sur l'éducation supérieure.

Concernant les politiques en cours, de nouvelles bourses pour les frais de scolarité sont créées vers la fin du mandat, intégrées dans les lois budgétaires annuelles. Il s'agit de la bourse Juan Gómez Millas, destinée aux étudiants défavorisés économiquement qui ont de bonnes performances scolaires et sont inscrits dans des universités autonomes. En outre, il existe la bourse pour les enfants des professionnels de l'éducation et une bourse pour les étudiants de haut niveau qui choisissent la pédagogie. Ainsi, le financement comme instrument politique se maintient, les injections de ressources pour améliorer la qualité des universités traditionnelles persistent et de nouveaux instruments que nous verrons ci-dessous se développent. Il importe de noter qu'à partir de 1995, le Fonds de développement institutionnel (FDI) exigeait des institutions la présentation d'un projet institutionnel, orienté à améliorer la capacité universitaire et la gestion, mais il restera encore fortement axé sur des projets d'infrastructure et d'équipement⁴³⁰.

La modernisation de l'éducation supérieure va se focaliser sur trois axes : l'amélioration de l'équité et de la qualité, la régulation de l'offre privée et le renforcement des institutions publiques.

⁴²⁹ R. Allard Neumann, *Ambientes múltiples*, op. cit., p. 325.

⁴³⁰ E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 207.

A – Qualité et équité

Un programme d'Amélioration de la qualité et de l'équité de l'enseignement supérieur, commence dès l'année 1997 avec un prêt de la Banque mondiale. Il s'agit en effet d'une adaptation du MECE à ce niveau d'enseignement, ce qui lui vaut le nom de MECESUP. C'est la première fois que l'enseignement supérieur intègre les priorités de coopération et de crédits de la Banque⁴³¹ en matière de politique éducative nationale.

Dès sa conception, l'année 1997, le directeur du programme travaille en étroite collaboration avec le directeur de la Division de l'éducation supérieure, au cours des différents gouvernements. Comme son nom l'indique, le programme devait améliorer la qualité et l'équité de l'éducation supérieure. Mais en termes concrets, seul le concept de qualité sera promu. Le Directeur du programme affirme :

« En vérité, comme parallèlement les aides étudiantes ont été divisées en deux, ce sera la "zone étudiante" qui coordonnera la variable équité. Ainsi, il y a une contradiction dans le nom. Je pense que le MECE, au cours de ces 10 premières années n'a pas d'actions explicitement orientées vers l'équité, parce que pour cela il y avait les budgets de l'État pour les bourses et ensuite les crédits ».

Le renforcement des aides étudiantes, qui constitue la politique d'équité de ce gouvernement, ne dépend pas du MECESUP. En évoquant le sujet, notre interviewé considère que le programme avait peut-être une composante d'équité géographique, en ce qui concerne la distribution des ressources, puis il ajoute : *« Mais celui-ci n'était pas pensé en ces termes et les gens ne pensent pas à ça non plus quand ils l'évoquent ».*

Le programme qui débute à la fin de la période, en 1999, pour une durée de six ans, est destiné aux universités traditionnelles qui font partie du CRUCH, et aux CFT⁴³². Il se compose de quatre lignes d'action : garantir la qualité, renforcer institutionnellement les établissements d'éducation, allouer un fonds concurrentiel et la formation technique de niveau supérieur⁴³³. Avec des prêts renouvelés, le programme sera enrichi de nouvelles phases, et cette étape initiale, principalement caractérisée par la réparation et l'amélioration des infrastructures, sera postérieurement nommée MECESUP 1.

⁴³¹ R. ALLARD NEUMANN, *Ambientes múltiples*, op. cit, p. 338.

⁴³² Centres de formation technique.

⁴³³ E. Fernández Darraz, « Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente », art cit, p. 208.

Les Fonds concurrentiels (FC) sont certainement la composante la plus importante des premières années du programme. Ils visent à financer des projets à long terme, concernant l'infrastructure, la rénovation des programmes du premier cycle, des projets de deuxième et troisième cycle, ainsi que l'amélioration de la gestion institutionnelle⁴³⁴. En somme, il s'agit de promouvoir une aide pour que les institutions récupèrent un niveau de fonctionnement « acceptable ». Le FC va surtout financer des projets d'infrastructure, remplaçant ainsi le FDI.

Comme les autres MECES, ciblés sur le primaire et le secondaire, le MECESUP intégrera des dispositifs de rationalisation des dépenses publiques avec des allocations via concurrence. Le directeur du programme raconte:

« On a décidé d'attribuer des ressources de façon concurrentielle, en remplaçant un fonds à caractère historique qui existait à ce moment-là, qui s'appelait le fonds de développement institutionnel, par une gestion en fonction des résultats. Ça, du point de vue administratif, c'est énorme, un changement de paradigme, parce que ça veut dire non seulement dépenser, mais dépenser bien ».

La nouveauté apportée dans ce cas, réside dans le remplacement d'un important fonds d'investissement créé pour renforcer les universités traditionnelles, le FDI, par une nouvelle forme de gestion qui met les institutions éducatives en concurrence les unes avec les autres, en récompensant « la meilleure offre ». Cette option, qui doit augmenter l'efficacité budgétaire de l'État, en plus d'instaurer une logique concurrentielle, va à l'encontre même de l'objectif initial du fonds : renforcer les universités traditionnelles qui avaient été particulièrement touchées par les politiques du régime autoritaire et leur donner un traitement particulier différent de celui des nouvelles universités privées. En effet, cette nouvelle forme de financement est aussi destinée aux CFT⁴³⁵, qui sont pour la plupart des institutions privées, ayant même des buts lucratifs. Les critères d'éligibilité des projets révèlent ainsi un paradoxe concernant les objectifs de ces investissements.

Concernant la composante qui vise à garantir la qualité éducative, elle se met en place avec un Comité d'accréditation, que nous analyserons séparément ci-dessous.

⁴³⁴ Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Proyección del gasto fiscal en educación Superior*, op. cit.

⁴³⁵ Centres de formation technique.

B – La régulation du tertiaire

Rappelons que lorsque de nouvelles institutions d'éducation supérieure se créent, elles doivent présenter leurs projets pédagogiques au CSE⁴³⁶ qui les supervise initialement, et les accompagne durant six ans jusqu'à ce qu'elles acquièrent leur autonomie. Ce processus était nommé accréditation, aujourd'hui on parle plutôt de « certification »⁴³⁷, pour ne pas le confondre avec le nouveau processus qui lui suivra. Une fois que les institutions obtiennent la pleine autonomie, elles peuvent offrir tout type de programmes, et pas forcément ceux qui ont été évalués initialement. Il devient alors urgent pour le gouvernement, suite à l'impossibilité de légiférer en la matière et à l'expansion de l'offre éducative, de créer un instrument capable de réguler les programmes offerts par les établissements autonomes d'éducation supérieure, ainsi que les programmes des universités du CRUCH, de les « accréditer ». Bref, il s'agit d'améliorer la supervision de l'ensemble du système supérieur d'éducation.

La Commission nationale d'accréditation du premier cycle universitaire (CNAP) est alors créée au début de l'année 1999, par le décret suprême n°51 du ministère de l'Éducation. Cette Commission consultative doit proposer les bases institutionnelles, concevoir et mettre en œuvre un système d'évaluation des programmes qui aboutissent à l'obtention des licences et des brevets de techniciens niveau supérieur, à savoir des universités et des CFT. Elle se compose d'une quinzaine de spécialistes qui doivent concevoir un système qui garantisse la qualité de l'enseignement supérieur de manière permanente, en proposant un projet de loi⁴³⁸. La commission fera partie intégrante du MECESUP jusqu'à l'année 2005, date à laquelle elle devient dépendante de la division de l'éducation supérieure. Cependant, depuis sa création, elle fonctionne de manière assez autonome.

Dans cette mission, le CNAP définit dans un premier temps les critères d'évaluation des différents parcours professionnels par le biais de divers comités techniques, auxquels participeront les acteurs qui ont voulu s'impliquer dans le processus, s'appuyant tant sur l'expérience internationale pour garantir la qualité que sur l'expérience acquise par le CSE. Avec ces critères d'évaluation, la CNAP développe un processus expérimental d'accréditation volontaire qui débutera sous le gouvernement qui suivra et qui sera institutionnalisé plus tard,

⁴³⁶ Conseil Supérieur d'Éducation.

⁴³⁷ En espagnol, le terme employé est « *licenciamiento* », pour obtention de la licence de fonctionnement.

⁴³⁸ Ministerio de Educación, Décret n°51 du 8 février 1999, *Crea Comisión asesora en materia de evaluación de calidad de programas de pregrado de instituciones autónomas de educación superior*. Publié au Journal Officiel le 6 avril 1999 / Id. 134478, 4p.

dans le but de freiner l'excès de libéralité de l'offre tertiaire et d'intégrer un instrument de politiques qui garantisse des standards déterminés afin de mettre en œuvre d'autres politiques en la matière.

Une deuxième Commission sera créée en juillet 1999, afin d'évaluer les programmes universitaires de deuxième et troisième cycle, sous l'égide de CONICYT⁴³⁹.

Ces deux Commissions ont permis d'introduire l'accréditation dans les établissements d'éducation supérieure et de créer une « culture de l'évaluation ». Elles permettront en outre de préparer le chemin pour qu'un système national d'évaluation de l'enseignement supérieur soit légalisé en 2006. L'introduction progressive de mesures de régulation pour contrôler la qualité du système d'enseignement cherche, d'après les mots de J.J. Brunner, à « *stabiliser et à donner des garanties publiques au marché, ainsi qu'une plus grande transparence par le biais de l'information fournie aux usagers* »⁴⁴⁰.

Ces interventions de l'État dans l'enseignement supérieur dévoilent non seulement la mise en service de l'amélioration de la gestion technique et financière, la technobureaucratie gouvernementale, mais aussi la standardisation de l'offre par ce contrôle public. En effet, à plus grande échelle, la commission nationale d'accréditation intègre l'enseignement tertiaire dans le mouvement de refonte programmatique : l'ensemble du système d'éducation, depuis le périscolaire jusqu'à l'université sont ainsi immergés dans un processus plus large de réforme des programmes.

C – Un nouveau cadre de fonctionnement pour les universités publiques

Plusieurs tentatives ont été menées pour renouveler le cadre statutaire des universités publiques. Ainsi, un premier projet envoyé en 1995, qui fait l'objet de consultations et sera remplacé par le « Projet de loi-cadre des universités de l'État » présenté en 1997, cherchait à établir une législation commune d'organisation et de fonctionnement des universités de l'État.

⁴³⁹ Commission nationale de recherche scientifique et technologique.

⁴⁴⁰ José Joaquín Brunner, « Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte » dans *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*, 1^{re} éd., Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015, p. 47.

Mais le projet ne prospère pas, du fait des centaines d'amendements qui lui sont faites, et il sera finalement archivé sur demande du président l'année 2000, faute d'accord.

L'idée est de consolider l'ensemble des institutions publiques de l'éducation tertiaire, pour répondre aux exigences des étudiants ainsi qu'à celles du développement du pays et des différentes régions⁴⁴¹. Le projet de loi propose alors une norme de base aux universités publiques, commune en termes organisationnels ainsi que de fonctionnement : un statut juridique pour les universités de l'État. Il propose une définition de la mission publique de ses universités, dispose de nouveaux statuts sous la forme de décrets ayant force de loi résultant des propositions de chaque université, encourage la participation des différents acteurs et une plus grande démocratie interne lors des élections des autorités universitaires.

Cependant, le projet suscite de nombreuses réactions adverses, notamment de la part des étudiants de l'Université du Chili qui vivaient en même temps un conflit interne. En 1997, le syndicat des étudiants de cette université, la FECH, réclame la démission du doyen, lors d'une des premières révoltes étudiantes importantes depuis le retour de la démocratie, les premières lueurs du mouvement étudiant qui se déploiera dix ans plus tard. Les étudiants refusent les solutions données par le doyen aux exigences d'autofinancement et ses démarches d'aliénation des biens mobiliers pour rendre l'université opérationnelle. Ils appellent à repenser le projet de développement de l'université et les politiques publiques, en rejetant la consolidation d'une éducation régulée par les lois du marché. Dans ce contexte, bien qu'il cherche à en finir avec les statuts imposés par la junte militaire, le projet de loi-cadre des Universités sera également rejeté, en raison des lacunes concernant le modèle d'autofinancement imposé aux universités publiques et du manque de participation de la communauté universitaire dans le processus de définition statutaire⁴⁴². Plus tard, en 1998, les nouvelles autorités de l'Université vont rejoindre l'opposition à la loi considérant que le projet va bien au-delà d'un cadre commun de base et impose une forme homogène de gestion de ces institutions sans considérer leurs particularités⁴⁴³.

⁴⁴¹ Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Presidente de la Republica, *Proyecto de ley marco de universidades estatales*, 1997.

⁴⁴² Víctor Muñoz, *Generaciones. Juventud universitaria e izquierdas políticas en Chile y México: (Universidad de Chile - UNAM 1984-2006)*, Santiago, LOM Ediciones, 2011, p. 42.

⁴⁴³ Universidad de Chile Sistema de Servicios de Información y Bibliotecas (SISIB), *Universidad de Chile*, <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/luis-riveros-cornejo/columnas/5872/ley-marco-universitaria>, 2009, (consulté le 23 mai 2017).

Le consensus qui avait caractérisé les changements insufflés au primaire et au secondaire ne pourra pas s'étendre au supérieur, fragilisé par les conflits internes et la fragmentation du système d'éducation supérieure. D'après C. Tohá⁴⁴⁴, dans le supérieur, il y a trop de dogmatismes et d'intérêts qui empêchent d'avancer dans les dossiers, c'est pourquoi lorsqu'on est parlementaire : « *On tombe dans une sorte de pragmatisme où la conclusion est qu'il vaut mieux ne pas s'en mêler* »⁴⁴⁵.

III. La décentralisation

Les politiques éducatives entamées au cours de cette période révèlent des incitations à l'autonomie pédagogique et programmatique des unités d'éducation. Il s'agit d'un nouveau processus de décentralisation encouragé par l'État, auquel nous allons consacrer cette dernière partie du chapitre.

La décentralisation administrative et financière est l'une des bases des transformations survenues dans la sphère scolaire au cours des années 1980. Lors de l'avènement démocratique, les avis sont partagés et ne permettent pas de trouver une posture consensuelle sur la question. Quatre ans plus tard, la Commission de modernisation de l'éducation fera une appréciation positive de la décentralisation administrative et financière dans le système d'éducation scolaire et encouragera un nouveau processus de décentralisation, cette fois lié aux processus pédagogiques et d'apprentissage⁴⁴⁶.

Il est important de préciser que la décentralisation ne concerne pas vraiment l'enseignement supérieur, vu que la relation entre l'État et les institutions d'éducation supérieure est très lâche depuis les modernisations des années 1980, et que la dépendance des universités publiques est d'ordre bureaucratique. En effet, pour ce niveau d'enseignement, la question est traitée de manière purement rhétorique : la recherche du développement impose le défi de retisser des liens entre ces institutions et l'État. Ainsi, les universités publiques, considérées comme des

⁴⁴⁴ Femme politique, militante du Parti pour la Démocratie (PPD), elle sera parlementaire entre 2002-2006, où elle participe activement aux commissions d'éducation.

⁴⁴⁵ C. Tohá dans M.O. Mönckeberg, *La privatización de las universidades: Una historia de dinero, poder e influencias*, op. cit., p. 479.

⁴⁴⁶ Viola Espinola, *Descentralización del sistema educativo en Chile : impacto en la gestión de las escuelas*, The World Bank, 1997.

acteurs fondamentaux du développement national et régional, seront de fait définies comme les « *entités conformant l'axe de la vie intellectuelle et culturelle et un instrument précieux d'enracinement de la jeunesse formée* »⁴⁴⁷. Mais la réflexion va s'arrêter là. C'est pourquoi, ne pouvant guère nous étendre davantage sur cet aspect, nous allons nous consacrer maintenant au système d'enseignement scolaire.

Nous verrons, dans un premier temps, le développement de la décentralisation dans la politique éducative au cours de ce gouvernement, qui passe de la déconcentration de la gouvernance à celle des modèles technico-pédagogiques. Dans un deuxième temps, nous aborderons l'importance accordée aux unités éducatives agencées par les établissements scolaires et à leurs processus d'autonomie, pour finir par une réflexion autour des processus de centralisation et de décentralisation encouragés par la politique d'éducation.

III.1. De la gouvernance aux modèles pédagogiques

Le sujet de la décentralisation revient chaque fois que le rôle de l'État, les politiques publiques et la participation citoyenne sont abordées. Il mobilise les concepts de la bonne gouvernance, de l'efficacité bureaucratique, de la participation des communautés, entre autres, d'autant plus que les transformations contemporaines poussent à reconfigurer le rôle des États et encouragent leur décentralisation. C'est, de fait, un sujet d'importance à l'intérieur du processus de modernisation de l'État chilien de cette décennie, qui compte sur un large consensus de l'élite politique et de l'opinion publique nationale⁴⁴⁸.

La décentralisation de l'État débute au Chili sous le régime autoritaire, comme une manière de donner une nouvelle structure institutionnelle au pays. La décentralisation devient alors un instrument pour rendre l'action publique efficace ; il s'agit d'une transformation administrative sans qu'il y ait pour autant déconcentration du pouvoir⁴⁴⁹. Lors du retour de la démocratie, en 1990, les gouvernements de la *Concertación* vont se réapproprier

⁴⁴⁷ Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Presidente de la Republica, *Proyecto de ley marco de universidades estatales*, *op. cit.*

⁴⁴⁸ Dagmar Raczynski et Claudia Serrano, *Descentralización: nudos críticos*, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica : Asesorías para el Desarrollo, 2001, p. 12.

⁴⁴⁹ Cf. Chapitre 1.

discursivement le concept de décentralisation, en reprenant et en renforçant le projet politique qui était à sa base : démocratiser les gouvernements locaux et leur transférer du pouvoir.

Dans la sphère éducative, la décentralisation est un processus qui se généralise à partir des années 1980, porté par les indications de l'OCDE et qui redéfinit le rôle de l'État comme organisateur et régulateur de l'éducation, rétablissant l'équilibre entre le centre et la périphérie. Les autorités centrales fixent les objectifs attendus, distribuent les ressources publiques et assurent les processus d'évaluation, donnant autonomie aux unités déconcentrées pour qu'elles définissent leurs propres projets et rendent compte de leurs actions. Il s'agit en effet de la mise en place d'approches théoriques pluridisciplinaires qui remettent en cause l'organisation bureaucratique centralisée, regroupées et vulgarisées par des thèses politiques néolibérales⁴⁵⁰. La décentralisation est alors devenue l'étendard de la modernisation de la gestion de l'État, le « *dogme du nouveau management public* »⁴⁵¹ qui articule un État, chargé de fixer les grandes lignes, avec des unités territoriales autonomes, chargées, elles, de les atteindre, grâce à une gestion que l'on voudrait purement technique.

Dans les années 1980, lorsque la gestion des établissements de l'État est transférée aux gouvernements locaux, à savoir aux municipalités, la décentralisation administrative a lieu, accompagnée d'une décentralisation financière, qui installe les subventions comme forme de distribution des ressources. Il s'agit en effet d'un processus de déconcentration des responsabilités administratives, où sous un régime autoritaire, le système continue à fonctionner de manière centralisée et la municipalité devient l'instance qui détient le pouvoir central⁴⁵². Un haut responsable ministériel raconte :

« Nous qualifions ce qu'il y avait, non pas comme une municipalisation, mais comme la "mairisation"⁴⁵³. Les écoles avaient été remises à la gestion du maire, il nommait les directeurs des écoles, il virait les enseignants. Alors, nous on disait que ce n'était pas un système décentralisé, mais un système dans lequel la dictature posait un dictateur à niveau de chaque mairie. Alors nous, on voulait passer de la "mairisation" vers un système rationnellement décentralisé ».

⁴⁵⁰ Nathalie Mons, *Les nouvelles politiques éducatives: la France fait-elle les bons choix ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, p. 51.

⁴⁵¹ C. Laval, *L'école n'est pas une entreprise*, op. cit., p. 58.

⁴⁵² V. Espinola, *Descentralización del sistema educativo en Chile : impacto en la gestión de las escuelas*, op. cit., p. 19.

⁴⁵³ Le mot employé est: "alcaldización ».

De sorte que la décentralisation sera revalorisée dans une perspective de participation. Cela va se traduire par des orientations divergentes qui créent des tensions entre le centre et les périphéries, ainsi qu'entre les périphéries elles-mêmes. Les politiques mises en place au cours de cette première décennie, relatives à la déconcentration administrative, tendent à corriger les problèmes de financement et à soutenir la gestion éducative⁴⁵⁴. Dans ce contexte, on assiste à un rattrapage des subventions qui sont dès lors réajustées comme les salaires publics et à l'adoption d'une loi de subventions qui reconnaît des différences dans les besoins de financement des institutions. En outre, le financement partagé, adopté en 1993, permet d'augmenter le financement de l'éducation grâce à la participation des privés, notamment celle des familles.

Concernant le renforcement de la capacité de gestion, outre quelques dispositifs de programmes, un nouvel instrument de planification est mis en place en 1995 : le Plan annuel de développement éducatif municipal (PADEM)⁴⁵⁵. Il se présente sous la forme d'un formulaire annuel, dans lequel les municipalités doivent présenter leurs objectifs éducatifs, analyser les variations de l'offre et de la demande, hiérarchiser leurs priorités et établir une manière de distribuer leurs ressources, entre autres. Le PADEM contribuera notamment à faciliter la planification budgétaire des mairies, en permettant une meilleure organisation administrative.

En dépit de ces mesures de soutien, qui cherchent à ordonner et homogénéiser la structure du fonctionnement scolaire, l'étude empirique menée par Serrano, Fernández et Pavez⁴⁵⁶, rend compte d'une importante diversité des types de structure éducative au sein de chaque localité, ainsi que de leur fonctionnement. Tout d'abord, l'institution responsable de l'administration et de la gestion éducative dans les municipalités, peut prendre la forme de départements et directions municipales d'éducation et de corporations municipales de santé et d'éducation. De sorte que la capacité de la commune à assumer la gestion de l'éducation, ainsi que la relation de dépendance des établissements vis-à-vis de la municipalité reste très variable. Une des plus grandes difficultés soulevées par les différentes administrations municipales relève de la gestion des ressources humaines, que nous allons traiter plus bas. D'autre part, le financement constituant encore une des sphères les plus controversées, les mairies adoptent différentes

⁴⁵⁴ D. Raczyński et C. Serrano, *Descentralización*, op. cit., p. 425-430.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 430.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 415-470.

stratégies pour assumer les coûts éducatifs. On distingue des communes capables de se financer avec les revenus dégagés par les subventions, d'autres qui reçoivent un co-financement des mairies pour compléter les ressources publiques, ou encore des mairies qui ont des dettes structurelles notamment vis-à-vis des enseignants.

La deuxième étape de politiques éducatives, caractérisée par la réforme de l'éducation scolaire, reprend le concept de décentralisation selon une approche pédagogique : une figure que N. Mons nomme l'« *autonomie scolaire* »⁴⁵⁷. Depuis la mise en place du MECE déjà, l'action gouvernementale cherche à conférer une plus grande autonomie aux établissements scolaires, tendance qui sera renforcée et institutionnalisée par la réforme scolaire. Les politiques ministérielles visent à doter la communauté éducative, tant directeurs que professeurs, de moyens techniques et pédagogiques pour gérer les processus d'apprentissage⁴⁵⁸, tout en renforçant également une homogénéisation du système. Nous étudierons ci-dessous de manière plus approfondie cette dimension de la décentralisation.

Le ministère va établir une relation directe avec les unités d'éducation pour traiter les aspects techniques-pédagogiques de la standardisation scolaire, par le biais de différents axes de la réforme, notamment les programmes d'amélioration de la qualité éducative et le perfectionnement des enseignants. Un fonctionnaire du ministère raconte :

« Dans les régions, on avait réussi une décentralisation du ministère avec des équipes techniques dans les provinces, pour la supervision, il y avait des gens très intéressants qui travaillaient avec leur juridiction, avec les écoles qui dépendaient de leur région. Mais, que s'est-il passé avec le MECE ? Ils sont arrivés et ont communiqué directement avec les écoles. Alors lorsqu'il y avait une innovation, un projet, ils détournaient toutes les voies régulières et le projet X arrivait directement à l'école, puis un autre projet, sans connexion. Alors les écoles se plaignaient beaucoup. Je me souviens qu'à l'époque, les pauvres directeurs devaient travailler avec tant de gens ! ».

La décentralisation pédagogique devient alors la forme opérationnelle par laquelle le gouvernement répond à l'injonction de la qualité, comme l'est la discrimination positive pour répondre à celle de l'équité. Il s'agit de parvenir à l'autonomie technique des établissements face aux difficultés à mettre en place le socle commun et à aboutir à de bonnes performances

⁴⁵⁷ N. Mons, *Les nouvelles politiques éducatives*, op. cit., p. 32.

⁴⁵⁸ D. Raczynski et C. Serrano, *Descentralización*, op. cit., p. 433.

scolaires. Cet enjeu exige des établissements qu'ils prennent des initiatives, ce qui est encouragé par la réforme.

Cette deuxième étape de décentralisation se veut complètement indépendante de sa première phase. Elle vise d'autres sphères de décision, elle s'intéresse à des sujets pédagogiques au lieu de sujets administratifs et de financement, et cherche à les déléguer à d'autres acteurs : au lieu des autorités locales, elle vise directement les institutions d'enseignement. De sorte que le gouvernement central distingue par cette politique trois processus de décision concernant le développement du système éducatif : la rationalisation financière, les capacités de planification et de gestion ainsi que les tâches pédagogiques. Cependant, les niveaux intermédiaires, les mairies et leurs départements ou corporations éducatives, conçoivent ce nouveau dispositif plutôt comme un processus global, et plus elles s'impliquent dans la gestion de l'enseignement, plus elles veulent assumer de responsabilités technico-pédagogiques. Elles proposent ainsi les mêmes services que ceux qui sont offerts par le ministère, installant une sorte de doublon de la réforme en proposant leurs propres programmes pour améliorer la qualité éducative, ainsi que ceux qui visent le perfectionnement enseignant par exemple⁴⁵⁹.

Force est de constater que la décentralisation administrative n'a pas été renforcée de manière opérationnelle par une gestion politique de l'ensemble. Bien au contraire, le découpage de la gestion scolaire et des processus pédagogiques, la mise en place de processus de décentralisation qui dissocient ces sphères créent nombre de conflits. La prise de décisions administratives et financières, dissociée des interventions pédagogiques de la réforme, privent la politique éducative de cohérence et de coordination. Les acteurs locaux sont censés se cantonner aux tâches de gestion, ils ne sont pas intégrés aux démarches entamées par la réforme ; il n'est donc guère surprenant qu'ils entrent en tension tant avec le gouvernement central qu'avec les directeurs des établissements. L'organisation de l'éducation et la mise en valeur des gestions locales entre en conflit avec la standardisation des programmes, ainsi qu'avec la responsabilisation des unités éducatives. Ces faits rendent compte de la singularité de la philosophie pragmatique du modèle technobureaucratique.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 455-459.

III.2. Une décentralisation qui mise sur les unités éducatives

Nous allons nous intéresser ici plus précisément à la décentralisation des unités éducatives scolaires, c'est-à-dire aux dispositifs qui sont mis en place pour encourager leur autonomie pédagogique et programmatique. La réforme scolaire se joue substantiellement dans le lien que les unités scolaires établissent avec leurs élèves⁴⁶⁰, c'est pourquoi les établissements éducatifs sont le sujet central de la dynamique de transformations. L'autonomie des unités éducatives va de pair avec une responsabilisation accrue des processus d'apprentissage-enseignement. C. Maroy décrit cette tendance comme la « *promotion d'une forme de "dévolution" accrue des responsabilités aux établissements scolaires* »⁴⁶¹. Les établissements scolaires sont ainsi tenus responsables de la réussite, tout autant que de l'échec de leurs étudiants aux tests de performance.

La logique sous-jacente suppose que les institutions scolaires peuvent proposer et mettre en œuvre des actions plus efficaces pour améliorer le processus d'enseignement, puisqu'elles ont une connaissance de terrain de la diversité sociale et culturelle de leurs élèves, des difficultés qu'ils rencontrent, ainsi que du niveau de leurs enseignants. De sorte que l'ensemble des politiques de la réforme cherche à doter les institutions scolaires des outils nécessaires pour qu'elles mènent à bien leurs projets éducatifs avec des taux élevés de réussite, bref à les soutenir, en termes de matériel et de techniques, dans leur processus d'autonomie. Les théories de gouvernance locale supposent que l'autonomie scolaire doit assurer une « *mobilisation interne des équipes pédagogiques autour d'un leadership pédagogique soucieux d'amélioration de la qualité, de l'innovation et de la diversité éducative au bénéfice de tous les élèves* »⁴⁶².

Pour renforcer la gestion scolaire, un nouvel instrument de planification est créé en 1995, le Projet éducatif institutionnel (PEI)⁴⁶³ qui cherche à rassembler les efforts pédagogiques et administratifs des établissements scolaires autour d'un projet. Les écoles doivent alors travailler sur leur projet éducatif, le présenter ainsi que les moyens dont ils disposent pour le

⁴⁶⁰ J.E. García-Huidobro et C. Sotomayor, « La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa », art cit, p. 259.

⁴⁶¹ Christian Maroy, « Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? », *Sociologie et sociétés*, 2008, vol. 40, n° 1, p. 37.

⁴⁶² G. Felouzis, A. Van Zanten et C. Maroy, *Les marchés scolaires*, op. cit., p. 143.

⁴⁶³ D. Raczynski et C. Serrano, *Descentralización*, op. cit., p. 430.

mettre en œuvre. Le PEI permet alors d'orienter les établissements éducatifs, en les organisant autour de ce projet, leur permettant également de s'approprier plus facilement les différents outils de la réforme. En effet, tous les axes de la réforme éducative visent directement le processus d'apprentissage des étudiants au sein des institutions d'éducation, et contribuent au processus de décentralisation, dont les éléments phares sont les programmes pour améliorer la qualité et l'équité éducatives et la réforme pédagogique.

La mise en place des programmes d'amélioration tels le MECE et autres, constituent des instruments d'intervention directs du ministère auprès des établissements qui reçoivent la subvention scolaire. Le dispositif de décentralisation le plus important dans l'ensemble des programmes et dispositifs mis en place par le MINEDUC sont les projets d'amélioration éducative (PME), nommés aussi « *ligne de décentralisation pédagogique* »⁴⁶⁴. Les PME encouragent les établissements à proposer un projet pour faire face aux problèmes rencontrés dans le processus d'enseignement pour atteindre des résultats « compétitifs ». Il oblige ainsi les communautés scolaires dans leur ensemble - enseignants, parents d'élèves, directeurs d'établissements - à réfléchir sur l'éducation assurée par l'établissement et ses problèmes, et les pousse à développer des réponses pédagogiques communes. Les institutions entrent alors en concurrence pour accéder au financement directement reçu par les écoles.

Avec ce dispositif, le gouvernement utilise le marché comme une manière efficace de distribuer ces ressources et le « naturalise » comme une façon de donner davantage d'autonomie aux acteurs. Le gouvernement a recours à des incitations économiques, distribuées sur la base de logiques marchandes - la concurrence - pour financer des projets qui devront permettre l'autonomisation des établissements. Il renforce et encourage ainsi l'idée d'un marché éducatif. Mais la redéfinition des rôles ne s'arrête pas là, il ne s'agit pas seulement d'une réussite du néolibéralisme sur le plan pédagogique, car l'autonomie scolaire fait aussi appel à un amalgame d'autres idées reçues, notamment la méfiance envers la bureaucratie centralisée. Il y a certainement ici aussi une mise en valeur et une preuve de confiance tacite envers la société civile et le pluralisme des orientations sociales.

⁴⁶⁴ J.E. García-Huidobro et C. Sotomayor, « La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa », art cit, p. 267.

Concernant la réforme du socle, la définition des OF et des CMO⁴⁶⁵ vise à dessiner un cadre général et commun de formation, pour que les établissements scolaires puissent eux-mêmes créer leurs programmes en accord avec leur projet éducatif. Il s'agit en effet d'une flexibilisation des programmes qui permet aux établissements de mettre en place des programmes scolaires conçus par eux ou d'introduire des éléments permettant de mieux adapter les programmes aux besoins de chaque école⁴⁶⁶. C'est une politique d'autonomie assez valorisée par les communautés scolaires, mais très difficile à matérialiser dans la pratique, vu l'ampleur de la tâche qu'elle signifie. Très peu d'établissements sont en mesure de proposer leurs propres programmes, et ceux qui le font sont en général des établissements privés qui ont les moyens d'encourir ces dépenses.

Les résultats de la décentralisation pédagogique sur les performances scolaires ne sont pas si clairs. La stagnation des résultats du SIMCE⁴⁶⁷ à la fin de la décennie en témoigne, alors que plusieurs études du cas chilien cherchent à prouver que la combinaison d'outils qui véhiculent l'intervention de l'État avec des incitatifs conformes au marché produisent un impact positif⁴⁶⁸. Les études tendent cependant à montrer que cette autonomie oblige les écoles à « concurrencer au sein de “niches” identiques sur un marché scolaire fortement segmenté (entre réseaux) et hiérarchisé entre filières »⁴⁶⁹. Elle est ainsi porteuse d'inégalités sociales et territoriales.

III.3. Les tensions centralisation-décentralisation

Nous avons montré ci-dessus la tendance à déléguer des aspects du pouvoir de décision vers des instances locales, une « déconcentration » au niveau financier et administratif vers les municipalités et, dans les sphères techniques et pédagogiques, une décentralisation vers les établissements. Mais, en parallèle, on pourrait également évoquer un phénomène de centralisation des orientations techniques et pédagogiques, des procédures d'évaluation, ainsi

⁴⁶⁵ Objectifs fondamentaux et Contenus minimaux obligatoires.

⁴⁶⁶ V. Espinola, *Descentralización del sistema educativo en Chile : impacto en la gestión de las escuelas*, op. cit., p. 19.

⁴⁶⁷ Système de mesure de la qualité de l'éducation.

⁴⁶⁸ Cristián Cox et María José Lemaitre, « Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results » dans *Chile: Recent policy lessons and emerging challenges*, Washington DC, WBI Development Studies, World Bank, 1999, p. 149-188 ; Patrick McEwan et Martin Carnoy, *Public Investments or Private Schools? A reconstruction of Educational Improvements in Chile*, Washington DC, Stanford University, 1997.

⁴⁶⁹ G. Felouzis, A. Van Zanten et C. Maroy, *Les marchés scolaires*, op. cit., p. 138.

que de la gestion du personnel. Ces tensions entre tendances centralisatrices et décentralisatrices créent d'importants déséquilibres entre les acteurs autour de la répartition des pouvoirs de décision, déséquilibres qui deviendront propres à l'architecture de la philosophie technobureaucratique.

Un bon exemple de cette tension sur le plan administratif est celui de la politique des enseignants. Les salaires et les réglementations concernant le professorat du secteur public sont conçus au niveau central, dans des négociations à huis-clos entre le gouvernement et la corporation des enseignants. Les autorités locales ne sont pas intégrées à ces réunions résolutes, alors que plus tard elles doivent « subir » le résultat des négociations. Un conseiller ministériel fait la réflexion suivante :

« Puisqu'on a un système décentralisé d'éducation municipale, la gestion des enseignants devrait être elle aussi décentralisée, les salaires définis à ce niveau, les négociations faites à ce niveau et pas au ministère.... Le ministère a créé une pratique qui dure encore, interrompue transitoirement sous le gouvernement de Piñera, de négociations centralisées avec la corporation des enseignants, sans aucune base légale. La corporation des enseignants n'est pas un syndicat, et il n'y a pas de négociations collectives légales possibles, mais une pratique de s'asseoir pour négocier et ensuite d'envoyer un projet de loi au Congrès ».

La dichotomie entre ces tendances politiques soulève une tension entre une politique centrale visant à prendre en main et à diriger le développement éducatif en tant qu'État central et une politique de gestion des bases, relevant d'une conception néolibérale de l'administration publique. Sur le plan pédagogique, une autre tension devient visible, engendrée par la conception de programmes scolaires nationaux et de tests de performance qui s'ajustent graduellement à la réforme des programmes. D'un autre côté, l'injonction d'autonomie des écoles affirme la liberté de choix, le jalon du modèle, et pousse les unités scolaires à prendre en main leur autonomie pédagogique : le choix des pédagogies, la liberté de mettre en place leur propres programmes, un certain créneau horaire laissé à leur libre disposition, ainsi que des plans d'amélioration autogérés. Cette tension provoque de fortes critiques de la droite⁴⁷⁰, qui accuse le gouvernement de mettre en avant un discours décentralisateur mensonger, en contradiction avec une pratique centralisatrice, qui traduit un manque de confiance dans le marché. Ainsi, les orientations politiques généreront-elles des tensions de nature diverse.

⁴⁷⁰ Harald Beyer, Bárbara Eyzaguirre et Loreto Fontaine, « La reforma educacional chilena editado por Juan Eduardo García-Huidobro », *Perspectivas*, 2001, vol. 4, n° 2, p. 289-314.

Enfin, un sujet commence à acquérir graduellement de l'importance sous ce mandat : il s'agit du développement du système d'évaluation, étroitement lié à l'exploitation efficace d'un système de gestion décentralisée, qui surveille de manière centralisée, voire standardisée le fonctionnement éducatif via les résultats de performance. Cette question n'apparaît pas très souvent ni dans les entretiens, ni lorsque l'on énumère les actions qui jalonnent la période. Il s'agit pourtant d'un sujet qui se développe de manière souterraine et accélérée. Un des ministres du cabinet de la période affirme :

« *La modernisation des systèmes d'évaluation des apprentissages a été importante. Ça aussi, c'est quelque chose de légèrement masqué, du fait que ça n'apparaît pas de façon très nette, mais nous avons amélioré beaucoup le SIMCE - du point de vue technique - et ceci a été possible grâce à la participation au TIMSS* ».

En effet, à partir de 1997, débute la participation du Chili au TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*), puis au CIVED (*Civic Education Study*), en 1999, et au PISA (*Program for International Student Assessment*), en 2000. La participation à des évaluations internationales marque un tournant majeur dans la conception des programmes nationaux d'évaluation. Outre le fait qu'elle crée des liens avec les agences et les associations internationales d'évaluation, ce qui donnera lieu à un processus de partage d'expérience et d'informations, elle permet de placer la performance nationale dans un contexte international, ainsi que le dispositif d'évaluation nationale⁴⁷¹. Un processus de perfectionnement et de sophistication technique du dispositif national d'évaluation, le SIMCE, est alors engagé depuis le niveau central.

Le programme d'évaluation subit ainsi des modifications méthodologiques et d'échelle, puisque l'évaluation s'étend à d'autres niveaux et matières d'enseignement. De plus, il s'aligne sur le nouveau cadre programmatique et renforce, de fait, sa mise en place, ce qui coïncide avec la prise en charge du SIMCE par la nouvelle division ministérielle UCE⁴⁷² qui articule programmes, évaluations et textes scolaires. Il faut ajouter à ces transformations une meilleure visibilité des instruments d'évaluation, à partir de la publication des résultats SIMCE, dès 1995. Il s'ensuit, en 1996, la mise en place du SNED, chargé de mesurer la

⁴⁷¹ Lorena Meckes et Rafael Carrasco, « Two decades of SIMCE: an overview of the National Assessment System in Chile », *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, mai 2010, vol. 17, n° 2, p. 233-248.

⁴⁷² Unité de curriculum et d'évaluation.

performance scolaire des établissements et de leurs enseignants, par le biais des résultats SIMCE. Bien que ces transformations ne représentent pas encore un changement significatif, elles sont les fondements d'une politique gouvernementale qui va converger progressivement vers un modèle d'État évaluateur.

Ainsi, programmes et évaluation sont des instruments qui cherchent à améliorer la gestion pédagogique décentralisée, par le biais de la centralisation du contrôle éducatif. Il s'agit en fait de contradictions qui font partie de l'architecture même du système, qui découlent de la philosophie technobureaucratique, de la logique du nouveau management public. La coordination des acteurs qui agissent dans les différentes sphères subit des tensions parfois involontaires, mais propres à la jonction des différentes structures.

Conclusions

Pour fermer ce chapitre, et cette première décennie d'action gouvernementale en matière éducative, il nous importe de souligner certains traits qui rendent visible et affirment la particularité de l'architecture éducative chilienne : *un système d'éducation hybride, qui mélange une présence de plus en plus forte de l'État avec des mécanismes de régulation propres au marché.*

Nous avons vu dans le chapitre précédent comment l'éducation se dresse depuis le début de la décennie comme un enjeu grandissant pour la modernisation économique du pays. Mais ce sera sous le gouvernement de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, dans la deuxième moitié des années 1990, que l'élite politique va confirmer et encourager cette position : *l'éducation comme la pierre angulaire du développement économique.* L'élan donné à la question éducative sera d'une telle ampleur qu'elle sera aussi investie graduellement d'expectatives croissantes de la société, pour finir par constituer le vivier des attentes de mobilité sociale.

Les différents secteurs politiques s'accordant sur l'importance et l'urgence d'un État plus actif en matière de politique éducative, l'éducation deviendra alors la *priorité gouvernementale de la politique sociale.* Mais ce consensus va à la fois légitimer le cadre institutionnel hérité du système éducatif, c'est-à-dire les mécanismes de régulation propres du marché. Ainsi, le

rapport résultant de la Commission nationale de modernisation, qui va signer l'accord éducatif, donne forme à un idéal d'architecture du système d'éducation qui restera intouchable pour les quinze années qui vont suivre : il s'agit d'un événement clé qui deviendra une sorte d'acte fondateur de la politique éducative.

En termes concrets, la priorité donnée à la politique éducative va se traduire par une augmentation conséquente des budgets consacrés à la matière et par la mise en œuvre d'une importante réforme du scolaire. D'ailleurs, l'accord à son sujet permettra que le concept de « réforme » soit finalement réutilisé, après deux décennies d'ostracisme dues à la gêne qu'il créait dans les milieux politiques de par sa connotation révolutionnaire. Nous avons pu constater par ailleurs que la réforme éducative entamée va se cristalliser essentiellement sur une refonte des curriculums et des cycles d'enseignement. C'est là que réside toute son originalité, dans le renouveau des plans d'enseignement et des programmes, des contenus, ainsi que dans l'extension des temps scolaires. Les autres composantes de la réforme ne sont que la continuité des programmes et des dispositifs qui sont en cours depuis le gouvernement précédent.

Notre lecture de la construction de la politique éducative de cette période nous permet également d'entrevoir le fait que la convergence politique sur la modernisation éducative, dans ce cadre institutionnel, est aussi une forme de convergence sur la manière d'envisager la politique : une gestion technobureaucratique efficace de l'école. Il s'agit par conséquent d'un basculement majeur dans la manière d'agir du gouvernement, où une logique managériale et technocratique s'impose sous l'égide de la « nouvelle gestion publique ». Désormais, la technobureaucratie prendra le contrôle de l'éducation et les principes néolibéraux qui guidaient le système d'enseignement deviendront des modes de gestion managériaux qui seront neutralisés au nom de leur plus grande effectivité. Le débat politique va être confisqué par une organisation technocratique du marché. Par ce biais, la décision concernant la politique éducative ne fera plus partie d'un domaine conçu comme intrinsèquement politique, mais plutôt comme un domaine dominé par un langage expert qui monopolisera la sphère éducative.

Un autre élément qu'il nous semble important de relever concerne le processus de décentralisation éducative, qui suivra de nouvelles voies. En effet, la coalition gouvernante a

cherché à se réappropriier le concept qui prend des allures légitimes cette fois, avec une stratégie politique assumée et cordonnée dans ces limites par le « haut ». Ainsi, le processus de décentralisation administrative et financière enclenché par la dictature va être complété et amélioré par un nouveau processus de décentralisation pédagogique et programmatique. La décentralisation éducative sera le *modus operandi* des réformes entreprises.

Pour finir, il nous semble essentiel de dire un mot sur les acteurs sociaux et les jeux de pouvoir. Certainement, le penchant technobureaucratique, mêlé à la stabilisation du régime démocratique, provoquera un anéantissement des ferveurs qui caractérisaient le premier mandat, une sorte de désenchantement des affaires de l'État. Ce nouveau cadre, où plutôt ce nouvel état d'accoutumance au régime politique et à la consolidation d'une manière de faire de la politique nommée « démocratie des consensus », qui réduit toute marge de manœuvre, va provoquer des tensions entre les différents acteurs sociaux. Ainsi, les jeux de pouvoirs deviendront beaucoup plus récurrents dans l'interaction entre les membres de la *Concertación* et l'opposition, entre politiciens et techno-bureaucrates, entre techniciens de différents secteurs, ou même entre État et société civile (familles et étudiants). La période des consensus n'est certainement pas terminée, cependant les positions vont devenir visibles et le poids des conflits respirable. La quête de la modernisation va échafauder un amalgame de relations complexes, où les hiérarchies de pouvoir se clarifient et l'effectivité du politique prend le devant de la scène.