

La réforme de l'éducation :

La libéralisation du système et la fin de l'État enseignant

La restructuration socioéconomique, notamment celle des secteurs sociaux qui survient avec la dictature militaire se manifeste exponentiellement à partir de la réforme de l'éducation, en particulier de l'éducation primaire. Les transformations administratives apportées vont bouleverser le rôle historique de l'État et déplacer le rôle des enseignants dans la mission éducative du pays. Dorénavant, les acteurs de l'éducation se multiplient et le marché prend une place vitale dans la médiation des services. Toutefois cette éducation réformée ne fait que renforcer en soi le sens fondé sur le développement socioéconomique qui avait caractérisé la philosophie de l'État de compromis.

Dans ce chapitre, nous analyserons les transformations de ce secteur et les inflexions néolibérales introduites dans le système éducatif historique, dans l'objectif de changer la structure d'accès à l'éducation ainsi que le rôle des acteurs impliqués, pour redéfinir les sens de l'État social. L'analyse se structure en quatre axes. Le premier présente le cadre général de l'action de l'État en matière éducative et s'intéresse aux dépenses, aux orientations et aux tensions entre les acteurs. Ensuite, le deuxième axe expose le processus de décentralisation administrative et de municipalisation du système éducatif. Dans un troisième temps, nous analyserons le phénomène de marchandisation de l'offre éducative à partir des nouveaux mécanismes de financement. Finalement, nous réfléchirons sur les tensions, les ruptures et les continuités de la structure d'accès à l'éducation par rapport au sens qui lui est donné dans le projet néolibéral-conservateur et par rapport au rôle des acteurs en jeu.

1. Cadre général de la politique éducative sous la dictature

Le secteur de l'éducation devient l'une des cibles des transformations sociales de l'État pendant la période militaire. Depuis la première phase du régime, 1973-1979, la préoccupation pour minimiser l'action de l'État dans ce domaine s'exprime à travers la réduction des dépenses, notamment pour l'éducation supérieure. L'objectif est de limiter la responsabilité étatique à la mise en place des services destinés aux populations les plus jeunes, soit l'éducation primaire, et progressivement à l'éducation initiale ; les niveaux supérieurs de l'enseignement sont considérés comme des privilèges pour lesquels il faut payer (Echeverria, 1982).

Sur un plan général, l'éducation en soi est perçue comme un investissement personnel, conception qui s'inscrit dans la droite ligne du rôle historique assigné aux familles dans l'accès au système éducatif (Longo, 2001). Cependant, la décision de cibler l'action de l'État sur l'enseignement primaire met en évidence que le projet d'éducation n'est pas rentable s'il n'est abordé que depuis la sphère privée. Donc, il faut que l'État intervienne pour assurer l'investissement en capital humain afin de permettre le développement (Jofré, 1988). Dans ce sens, la tradition développementaliste des militaires coïncide avec la perspective des économistes néolibéraux qui envisagent l'éducation comme un capital pour la croissance.

Dans ce cadre, l'éducation primaire prend une place cruciale dans le domaine social. Concernant les dépenses publiques, on observe en effet une augmentation progressive de l'investissement entre 1973 et 1981. Cependant, suite à la réforme mise en place dans les années 1980, les dépenses par élève diminueront graduellement jusqu'à ne signifier, en 1990, que 23% des dépenses réelles (Marcel et Tokman, 2005). Les dépenses, bien qu'en progression depuis 1973, seront destinées au financement de la modernisation du système et au processus de déconcentration, aspects que nous analyserons dans les axes suivants.

Bien que les chiffres officiels du régime militaire montrent des augmentations d'environ 60% des dépenses par rapport à 1970, diverses études ont traité les problèmes méthodologiques de ces statistiques, aspect essentiel qui modifie l'analyse. Par exemple, Marshall expose que ce n'est qu'en 1974 et en 1979 que l'enveloppe des dépenses sociales atteint celle de 1970 ; en revanche, il observe une diminution globale de 17% en 1975 (Latorre et Núñez, 1987). Malgré ce fait, le secteur de l'éducation et plus particulièrement la branche de l'éducation primaire,

subira des effets moins négatifs par rapport aux dépenses sociales globales. Les conséquences toucheront notamment les conditions professionnelles des enseignants.

Le sommet des dépenses globales pour l'éducation sera atteint en 1982 puis l'on observera une diminution graduelle à tous les niveaux du système sauf dans le domaine de l'éducation maternelle. Le tableau suivant nous expose le cadre général du système entre les années 1981 et 1990.

Tableau N°4
Dépenses réelles en éducation 1981–1990
(Base 1982 : 100)

	Total	Parvularia	Básica	Media	Superior
1981	100,2	140,9	93,9	87,4	93,8
1982	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1983	87,8	87,7	78,3	81,9	113,1
1984	85,6	98,0	75,7	84,7	107,7
1985	85,9	114,7	77,3	90,6	99,0
1986	79,9	117,3	76,8	97,5	70,1
1987	75,8	125,1	75,1	85,6	65,5
1988	82,1	132,1	81,8	98,5	66,8
1989	75,6	124,1	74,2	91,8	64,0
1990	71,8	122,1	72,1	84,1	59,2

Traduction de l'auteur : Parvularia (éducation initiale : écoles maternelles) ; Básica (éducation primaire) ; Media (éducation secondaire) ; Superior (éducation supérieure).

Source : Tableau 9, Beyer, 2000.

Les réformes de l'éducation primaire que nous analyserons en détail dans la section suivante, bien que développées à partir de 1979, suivent des orientations générales dès le début du régime. La réorganisation institutionnelle se dessine depuis 1973 avec le décret de loi N° 1586, qui initie la déconcentration des compétences du ministère vers les Coordinations Régionales. Ensuite le décret de loi N° 824, de 1974, délèguera les signatures des conventions aux coordinateurs régionaux puis le décret N° 721 de 1977 augmentera les compétences administratives des Secrétariats régionaux ministériels. En accord avec la Déclaration de

Principes de la Junte Militaire, publiée en 1974, le régime envisage la décentralisation fonctionnelle entre l'État, la société et la famille, et la décentralisation territoriale liée à la division géographique du pays (Junte Militaire, 1974). Ainsi, les orientations vers une réforme qui diminuera les compétences du ministère de l'Éducation sont envisagées dès le tout début de la période, avant même de définir le type de réformes et leurs modalités. Cet aspect met en évidence la place privilégiée de la gestion de l'éducation dans le projet militaire, avant même que ne soit établie la nature néolibérale des changements institutionnels. La débureaucratization de l'administration du système éducatif, la mise en place d'une éducation effective pour le développement du pays ainsi que l'intérêt de diminuer le pouvoir corporatif des enseignants mèneront l'éducation à cette place prioritaire.

La réforme de l'éducation publique effectuée par le régime dictatorial peut se résumer en quatre axes :

«a) la descentralización del sistema a través de la transferencia de los establecimientos educacionales fiscales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, proceso que culminó en 1987, b) el cambio en el sistema de financiamiento instituyéndose una subvención por alumno que fue acompañada por incentivos para el ingreso de proveedores privados de educación, c) la introducción de mediciones estandarizadas de rendimiento escolar, que se aplicaron al conjunto de establecimientos escolares del país: primero se estableció la prueba PERT el año 1982 y luego la prueba SIMCE a partir del año 1988 y d) cambios en la regulación de la profesión docente y en la formación inicial docente.»⁸¹

Cependant, bien que l'esprit général des gouvernants cible l'allégement de l'appareil public, des tensions s'expriment tout au long du régime entre les tenants d'une perspective traditionnelle, liée à la conception développementaliste des militaires, et les équipes des économistes issues des nouvelles théories de Chicago. L'objectif qui les unit est de rendre l'action de l'État ainsi que l'utilisation des ressources plus efficaces. Il n'existe pourtant pas d'accord ni quant aux mécanismes ni quant aux compétences à déconcentrer. Ces tensions vont traverser la période de définition des réformes ainsi que sa mise en place, deux périodes qui

⁸¹Mizala, Alejandra: "La economía política de la reforma educacional en Chile", Serie *Estudios Socio/Económicos*, Nº 36, CIEPLAN, 2007, p.5.

sont en lien avec les crises économiques de 1975 et 1982 et vont mettre en évidence les conflits concernant la nouvelle philosophie du social néolibéral-militaire.

1. Le processus de déconcentration politico-économique : la municipalisation et la fin de l'éducation étatique

1.1 La pensée décentralisatrice

L'attention particulière accordée par le gouvernement militaire au domaine de l'éducation parmi les secteurs sociaux est liée autant à la conception développementaliste qu'aux mœurs des élites. Ainsi, dans le document Objectif National du Chili, paru en 1975, la Junte Militaire exprime :

«La educación deberá profundizar y transmitir el amar a la Patria y a los valores nacionales, el respeto a la vocación libre y trascendente del ser humano, y a los derechos y deberes que de ella se derivan, el aprecio a la familia como célula básica de la sociedad, Y la valoración del saber y de la virtud como elementos del progreso del hombre y de la nación.»⁸²

On le comprend, le gouvernement n'a pas l'intention de perdre le contrôle sur le système d'éducation ni sur ses contenus mais plutôt de déconcentrer la gestion institutionnelle, car le but est de former de bons travailleurs patriotes qui contribueront au développement de la nation (Echeverria, 1982). Pedro, ex-directeur du budget du ministère de l'Éducation, conseiller ministériel et du Président E. Frei, affirme : *« Ce qui prédomine dans les discussions de la Junte, c'est le sujet de la nation. Ils ne se posent pas la question de savoir si tout le monde bénéficiera de l'éducation et envisagent la perspective du développement en tant que stratégie pour la souveraineté. Car être développé implique finalement d'être plus en sécurité ».*

⁸² Junta Militar, *Objetivo nacional de Chile*, 1975, p. 3.

Le processus de municipalisation s'insère donc dans le processus de modernisation de l'État et des secteurs sociaux, ainsi que dans la décentralisation administrative. Les objectifs sont : améliorer l'administration du système ; donner plus de participation à la communauté locale ; chercher l'égalité des chances sur les niveaux de l'éducation initiale et primaire pour les enfants, notamment les plus pauvres ; réduire le pouvoir corporatif des enseignants ; améliorer la qualité de l'enseignement ; augmenter les dépenses ; augmenter les perspectives professionnelles des enseignants (Espinoza et González, 1993).

Les politiques de décentralisation de la décennie des années 1980 chercheront à rendre plus efficiente l'utilisation des ressources en introduisant la concurrence entre les établissements ainsi que le transfert des fonctions et des compétences depuis le niveau central vers le niveau local (Cox, 2003). Daniela, experte en politiques sociales et membre des think-tanks les plus reconnus de la CPD, considère que la gestion du système « *devient plus efficiente et finit par marcher, car on diminue le nombre des bénéficiaires à cause du ciblage, donc la gestion opérationnelle se technicise. C'est du moins le but* ». À son tour, Julio, ancien responsable de l'éducation primaire pendant le gouvernement d'Aylwin et deuxième homme du secteur pendant la transition, affirme que la décentralisation donne lieu au « *concept d'État subsidiaire qui se charge de ceux qui restent plutôt en retrait, notamment dans les domaines de l'éducation primaire et initiale* ».

Quant à la conception du rôle de l'État concernant l'éducation publique et plus spécialement la notion de ce qui configure « le public », le processus de décentralisation place le débat autour d'une nouvelle conception et des nouveaux acteurs en jeu. En effet, la notion républicaine française qui sous-tend le processus d'institutionnalisation du système éducatif chilien tout au long du XIX et XX^{ème} siècle, trouve dans la prédominance de l'État dans la provision des services, la source de l'égalitarisme qui se superpose aux intérêts privés ; il est du devoir de la République de former ses citoyens à travers l'éducation (Ruiz, 2012). Cependant, la déconcentration des compétences de l'État en matière de services éducatifs installe une conception du public qui n'est pas associée seulement à l'État, une fois introduits les critères et les mécanismes de marché dans la gestion. Le rôle que les collectivités territoriales acquerront dans la construction de ce qui configure le public ouvre une nouvelle perspective qui transforme l'équation classique de l'État comme synonyme du public ; l'espace s'élargit et positionne le débat sur l'éducation et ses acteurs. Il s'agit d'une rupture avec la conception développementaliste de l'État de compromis qui prédomine jusqu'en 1973, et plaçait l'État dans le rôle protagoniste de l'action publique.

À partir de là, on assiste à la transformation du paradigme de l'éducation publique républicaine étatique vers le paradigme des services publics basé sur le libre choix et le paradigme du marché (Cox, 2003). L'éducation devenant pour l'État un projet économiquement rentable et un investissement sur le plan du capital humain, le processus de modernisation intervient sous la forme décentralisée des libres rapports entre les municipalités, les familles et les enseignants (Jofré, 1998). Julián, ancien ministre de l'Éducation et ancien secrétaire du Gouvernement pendant la transition explique que « *les changements économiques des années précédant 1990 ont transformé le capitalisme d'État en un capitalisme de marché et ont ainsi positionné le Chili dans les marchés globaux, ce qui a obligé à repenser l'éducation en termes de compétitivité et de productivité* ».

Dans ce cadre, la désétatisation de l'éducation publique implique la dynamisation du marché des services et l'assimilation des enseignants aux employés du secteur privé (Ruiz, 2010). La décentralisation de l'éducation cherche, au-delà de la débureaucratiation, à déclencher deux processus : tout d'abord, la municipalisation de la provision des services publics puis la privatisation progressive du système.

On peut affirmer que bien que les arguments économiques soient primordiaux dans la décision de décentraliser l'éducation à travers la municipalisation, le poids du sentiment antidémocratique envers le corps professoral persuade fortement les secteurs les plus traditionalistes de la Junte et du gouvernement. Ruiz (2010) explique que la première phase répressive contre les enseignants et l'annulation de leur pouvoir syndical est suivie de la phase de municipalisation qui dégrade le statut d'enseignant d'État au statut de vendeur de services. Pour Pedro, « *la façon dont se municipalise l'éducation et l'élimination de l'école étatique est une décision idéologique entièrement basée sur Friedman, mais la décision finale est prise en s'appuyant sur Machiavel et la nécessité de détruire le corps des professeurs et d'atomiser les syndicats* ».

Ainsi, ce processus se déroule sous une modalité expérimentale et sous le double objectif de désétatiser le public et d'affaiblir le pouvoir corporatif des enseignants. C'est un parcours rempli d'obstacles, de tensions et de faillites qui, dans le cadre du régime autoritaire, se déroule sans opposition ni participation. De cette façon, le processus même de modernisation qui se réalise tout au long de la période et qui n'aboutira que vers la fin du régime devient source de conflits et de tensions à l'intérieur du gouvernement.

1.2 La mise en place de la municipalisation

La crise économique mondiale qui frappe le pays en 1975 donne à la dictature l'élan nécessaire pour concevoir un système d'éducation où les dépenses de l'État diminuent et l'investissement privé prend l'avantage. Conjointement aux initiatives de décentralisation prises depuis le début du régime, la municipalisation du système d'éducation primaire et secondaire devient la phase structurelle de la réforme de modernisation annoncée en 1979.

Tout d'abord, la loi sur les recettes municipales de 1979 (DL N° 3063) organise le transfert des établissements éducatifs de l'État, à travers la législation des transferts multiples, vers les mairies. Puis, en 1980, le décret ayant force de loi, DFL N° 1-3067, régle le transfert des écoles publiques, leur gestion et leur infrastructure. Dans l'article 3 de cette loi, il est stipulé que l'État définit les orientations suivantes :

« Les municipalités qui prendront en charge un service ajusteront dans leur gestion toutes les dispositions prévues à cet effet et seront placées sous la surveillance technique et le contrôle disposés par la loi, par le biais des entités et des services spécialisés. En ce qui concerne la surveillance et le contrôle spécifique des établissements éducatifs et des centres de soin gérés par les municipalités, ceux-ci seront soumis aux mêmes normes que celles qui sont appliquées dans les établissements de l'un ou l'autre genre qui appartiennent des particuliers ou sont exploités par eux. »⁸³

Ce décret ayant force de loi est connu comme la « loi de la municipalisation » et positionne les établissements publics de gestion municipale, c'est-à-dire ceux qui ont été transférés depuis le ministère de l'Éducation publique, sur le même plan que les établissements de gestion privée-particulière. Dorénavant, le système d'éducation devient un modèle mixte à partir d'un ensemble d'établissements de gestionnaires privés nommés les *sostenedores*⁸⁴, qui garderont leur nature « publique » grâce au transfert du budget central et au caractère public des collectivités territoriales.

⁸³ DFL N°1, 1-3063, 1980. Notre traduction.

⁸⁴ « *Sostenedor* » fait référence au titulaire de la gestion des établissements scolaires. Il s'agit de celui qui administre et fournit le service, soit de caractère privé-subventionné ou public-subventionné.

D'un autre côté, le DL N° 3.357, de 1980, autorisera le transfert des enseignants depuis le ministère de l'Éducation vers les mairies, mettant ainsi fin au statut de professeurs d'État. Afin de minimiser les conséquences politiques et la pression engendrées par cette mesure de découplage de la profession, le niveau central met en place un système d'indemnités, qui apaisera en effet les critiques corporatives (Beyer, 2000).

La nouvelle configuration du système municipal d'éducation prévoit la création d'entités de gestion nommées Départements d'administration de l'éducation municipale (DAEM). Ainsi, dans un premier temps, on trouvera des Corporations privées de gestion, mais par la suite, leur constitution sera interdite, en 1988, pour cause d'incompatibilité constitutionnelle. Malgré la massification des transferts envers les municipalités, le nouveau cadre juridique propose aussi une modalité de transferts des établissements directement vers des instances privées, voire des fondations ou des particuliers. Dans ce sens, la municipalisation de l'éducation publique est perçue comme une étape intermédiaire de la privatisation du système (Espinoza et González, 1993). En effet, le DFL 1-3063 établit dans l'article 12 que :

*« Les municipalités qui prennent en charge des services dans le domaine de l'éducation, la santé ou la protection des mineurs, au sujet de leur administration et de leur opération, pourront constituer [...] une ou plus des personnes de droit privé ainsi que déléguer cette administration et opération aux personnes juridiques de droit privé sans but lucratif. [...] On autorise les municipalités qui accordent l'administration des services référés aux personnes de droit privé, à donner à bail les biens immeubles destinés à cet effet ».*⁸⁵

Dans ce cadre, la figure du *sostenedor* instituée pendant les années 1970, comprendra dorénavant, les municipalités qui deviennent les gestionnaires de l'éducation publique. Ainsi, la figure juridique de l'ancien *sostenedor* privé, lié généralement aux confréries religieuses qui gèrent des écoles, s'élargit et se définit tel que « *la personne naturelle ou juridique qui assume face à l'État, la responsabilité de maintenir en fonctionnement un établissement scolaire dans les formes et conditions exigées par la loi.* »⁸⁶ La fonction traditionnelle de l'État enseignant est remplacée par la figure du surveillant et financeur de l'éducation publique gérée par les

⁸⁵ Ibid. Notre traduction.

⁸⁶ Art. 6, décret-loi N° 3476, des Subventions des établissements particuliers gratuits d'enseignement.

sostenedores publics et privés. Ce rôle est instauré à partir du décret-loi N° 3476 de 1980 sur les subventions allouées aux établissements particuliers gratuits.

Entre les années 1980 et 1982, 84% de l'éducation publique ont été transférés vers les municipalités, soit 5.724 établissements éducatifs, 75.531 personnel enseignant et près de deux millions d'élèves (Aedo-Richmond, 2000). Cependant, ce processus n'est pas exempt de critiques ni sur le fond ni sur la forme. «*La implementación de transferir las escuelas estatales a las municipalidades entre 1980 y 1982 fue hecha precipitadamente y sin el estadio experimental que habría permitido una genuina evaluación del programa*». ⁸⁷Le transfert des établissements est réalisé sans consultation de la population depuis l'autorité éducative vers l'autorité politique des maires.

L'année 1982 marque un point critique de la réforme de déconcentration et de municipalisation de l'éducation. La crise économique que subit alors le pays complique les transferts car la manœuvre impliquait aussi le transfert des ressources nouvelles aux mairies pour mettre en place le nouveau système. En effet, en 1981, le ministère du Budget effectue les dépenses en éducation les plus importantes de la période dictatoriale afin de mener à bien la réforme du système (Beyer, 2000 ; Espinoza et González, 1993 ; Marcel et Tokman, 2005). Deux ans après, le pays affronte la crise économique en faisant subir au secteur de l'éducation un gel budgétaire, du fait de la congélation des ajustements et de la désindexation des subventions de l'IPC (Indice des prix au consommateur). C'est également en 1982 que le gouvernement change de ministre et de politique concernant la municipalisation. Un militaire, Rigoberto Cruz, assume le poste et, fidèle à la tradition étatique et développementaliste des secteurs armés, il maintient les deux systèmes, le ministériel et le municipal, en gelant les transferts. Il considère que la réforme est complexe et qu'elle diminue le pouvoir de contrôle de l'État (Espinoza et González, op. cit.). À son tour, le ministère du Budget fait écho à la suspension des transferts en 1982 pour cause de problèmes de financement. Daniela explique que la municipalisation « *technicise la gestion mais la crise arrive, et ce qu'ils avaient prévu concernant le transfert aux mairies s'arrête car les ressources s'épuisent, donc les vouchers d'éducation perdront leur valeur commerciale* ». Pendant cette période de crise qui s'étend jusqu'en 1986, la création des établissements privés est interdite dans les secteurs où il est considéré qu'il existe un « excès d'offre », de cette façon « *se limitaba severamente la entrada de nuevos oferentes al "mercado educacional"* » ⁸⁸.

⁸⁷ Aedo-Richmond, Ruth, *La educación privada en Chile: un estudio histórico-analítico desde el periodo colonial hasta 1990*, Ril Editores, Chili, 2000, p. 212.

⁸⁸ Beyer, Harald, «Entre autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile », en Larraín, F. et Vergara, R. *La transformación económica de Chile*, CEP, Chili, 2000, p. 670.

La suspension des transferts aux mairies permet de faire une pause et d'évaluer les résultats préliminaires du processus mis en place depuis trois ans. Une commission mixte d'évaluation souligne des problèmes avec le personnel enseignant ainsi qu'au niveau technique et de la gestion des ressources. Sur le plan budgétaire, la commission détecte des défaillances au niveau des subventions, ce qui conduira à une réforme de la loi des subventions. Finalement, les problèmes les plus importants sont repérés sur le plan du déficit budgétaire des mairies qui, pour faire face au processus de municipalisation, ont dû assigner un financement extraordinaire pour créer les instances d'administration, payer le personnel de gestion et assurer la mise aux normes des établissements. Des mesures palliatives de ces déficits sont adoptées par le régime, mesures qui en posant des restrictions aux modèles de libre choix et de concurrence en constituent une remise en question en soi (Larrañaga, 1995). Malgré cet aspect idéologique, le niveau central comblera les déficits pour assurer la sauvegarde du système des subventions, dans la mesure où la crédibilité du modèle dépend de leur viabilité (Jofré, 1988).

Bien que la crise paralyse la mise en place du nouveau système, elle permet de corriger, en partie, les défaillances du modèle liées aux inégalités structurelles de ressources des municipalités, aux déficits du système des subventions. Elle permet également de recueillir un consensus politique à l'intérieur du gouvernement pour continuer la réforme. La reprise des transferts se fera en 1987 et l'interdiction de la création d'établissements privés dans certains quartiers sera levée en 1988. À la fin de la période dictatoriale, en 1989, la totalité des écoles a été transférée aux mairies tandis que les inscriptions en écoles publiques municipales baissent en raison de l'installation croissante des écoles particulières subventionnées. Le système de financement de l'éducation publique pose l'enjeu de l'éducation chilienne contemporaine : la privatisation et marchandisation de l'enseignement.

In fine, cette réforme de décentralisation permettra la libéralisation de l'éducation à travers l'utilisation de l'alliance public-privé propre à la structure de distribution historique de l'accès aux droits sociaux. Cette actualisation du pacte se réalise grâce au soutien des secteurs privés traditionnels mais surtout grâce à la configuration de nouveaux acteurs, parmi lesquels les systèmes de gestion municipale. La dictature, en impulsant la marchandisation de l'éducation publique, ravive d'anciens traits d'inégalités dans la société.

2. Le marché de l'éducation : le système des subventions et le libre choix

Le modèle de déconcentration et de décentralisation de l'éducation publique s'accompagne d'un système de subventions à la demande qui changera la tradition du financement par budget global des écoles publiques. Bien que la municipalisation soit perçue comme la première phase d'une privatisation masquée de l'éducation publique, le système des subventions devient l'axe principal des controverses à cause de : l'introduction des mécanismes de concurrence entre les établissements, le libre choix des parents concernant les services éducatifs et la marchandisation de l'offre scolaire. Dans cette partie de notre thèse, nous analyserons le processus de marchandisation du système éducatif à partir de cinq dimensions : la mise en place du modèle de subventions, le libre choix et le rôle des acteurs, le principe de concurrence entre les écoles, la technicisation des processus éducatifs comme facteur dynamique du marché et le processus de privatisation de l'éducation primaire.

2.1 La subvention à la demande

À partir de la réforme, le financement des écoles est basé sur une estimation du coût par élève inscrit selon un rapport présence/jour. C'est-à-dire que le nouveau système introduit un mécanisme de contrôle journalier du service rendu qui déstabilise le budget des écoles par rapport aux coûts fixes de leur gestion et notamment en termes de planification des salaires. D'un autre côté, le nouveau mécanisme de financement comprend le paiement par élèves inscrits dans les écoles par libre choix ; les places ne sont donc pas attribuées par sectorisation mais selon l'intérêt des familles. Cet aspect introduit la concurrence entre les écoles pour attirer les étudiants ; les écoles publiques et privées subventionnées seront en course pour capter les enfants, pour leur budget.

La mise en place d'un système de subventions par enfant/jour et d'une offre à la demande, changera la donne à jamais. L'éducation devient un marché de services, compétitif et performant. Chaque *sostenedor*, qu'il soit municipal ou privé, mettra en place des stratégies de « marketing » pour attirer les étudiants et renforcer sa crédibilité auprès des familles. Cependant, les moyens en place pour accomplir cette mission sont précaires. Julio affirme :

« Quand on parle d'éducation de marché, on repère deux étapes et l'éducation de marché pendant la dictature et jusqu'en 1993 est un marché franchement pauvre ».

Dans ce sens, le marché de l'éducation et la mise en place du système souffre des déficiences propres à l'installation précaire et accélérée qui caractérise le processus global de la réforme.

Pedro explique :

« La réforme du système des subventions connaissait de nombreux problèmes de formulation et était très simpliste [...]. Tout a été fait par des généralistes du libre marché, pour lesquels tout est résolu en introduisant un marché simplifié et sans intervention. Et je pense que ça, c'était une grosse erreur, ne pas bien penser les choses et opérer rapidement ».

Le mécanisme de financement par subventions à la demande crée de sévères problèmes d'inégalités entre les différentes mairies. Du fait que les subventions reçues sont insuffisantes et trop instables pour assurer la provision des services d'éducation, chaque municipalité dépense des ressources propres pour mettre en place le système. Les déficits couverts par le niveau central pendant la crise économique ne sont qu'une partie du problème car la situation devient structurelle. Cet aspect introduit un nouveau problème : les inégalités en termes de qualité des services éducatifs publics. Les communes qui comptent sur plus de rentrées financières grâce à la composition socioéconomique plus aisée de leurs contribuables, proposeront des services plus fournis et donc de meilleurs taux d'encadrement enseignant/élève, des infrastructures plus adaptées, du personnel de soutien, entre autres.

2.2 Le libre choix des familles : l'articulation entre la famille, l'État et le marché

Le système des subventions entérine l'abandon du principe d'égalité des chances éducatives distribuées à partir de l'État et de son engagement social de le soutenir ; dorénavant, le marché constitue le moyen de distribution des chances. Dans la mesure où celui-ci est basé sur des critères économiques, il installe par nature l'inégalité sociale comme facteur implicite du modèle (Ruiz, 2010). Le mécanisme des coupons ou des vouchers incitera ainsi des stratégies de concurrence entre les établissements, au même temps qu'il est conçu comme un dispositif

de réalisation de la liberté d'enseignement. Cette liberté se traduit, dans ce contexte, comme la possibilité des parents de choisir le lieu de l'éducation de ses enfants.

*«A partir de esta matriz conceptual, es claro que lo fundamental de la tarea educacional les compete a los individuos y a la esfera privada. [...]. El corolario de la libertad de enseñanza, de la que a su vez se deriva como cuestión más concreta, que el sistema de subvenciones o bonos educativos son el mecanismo adecuado para el ejercicio de estos derechos».*⁸⁹

La famille retrouve une place centrale dans ce schéma de libre choix sur lequel s'érige le fondement de la marchandisation du système éducatif. Il s'agit d'un acteur qui, fort du pouvoir de décider de l'établissement de ses enfants, décide ainsi de la configuration du système éducatif public-privé. Le droit à l'éducation et la prédominance de cette traduction de la liberté d'enseignement favorisent la privatisation de l'exercice des droits de l'enfance dans une perspective de marché. Il s'agit d'une décision de la sphère privée où l'État remplit le rôle de soutien à partir du schéma des subventions différenciées en fonction de la demande. *«Es deber del Estado velar porque los padres puedan hacer efectivo el derecho a escoger el establecimiento donde sus hijos puedan estudiar, lo cual implica facilitar los mecanismos que permitan la creación de establecimientos educacionales»*⁹⁰, déclare l'ancien ministre de l'Éducation du régime dictatorial, Alfredo Prieto.

Ainsi, la réforme des subventions qui accompagne la réforme de la décentralisation de l'éducation publique vient reconfigurer le rôle des familles et de l'État face à l'émergence du marché des services éducatifs. Outre le fait de réactualiser la place prédominante de la famille en termes de responsabilité de la protection sociale, les réformes de l'éducation récupèrent la caractéristique traditionnelle du bien-être chilien qui désigne la famille comme la principale responsable d'assurer la protection des individus. Il s'agit d'une transformation de la conception de l'éducation qui place la famille au centre de la responsabilité face au marché, en transformant la perspective de l'éducation publique de l'État enseignant. En effet, la logique de responsabiliser les familles de l'éducation de leurs enfants pose les fondements mêmes du modèle néolibéral-conservateur chilien. Ainsi la combinaison des mécanismes de libéralisation de l'offre et de la privatisation du choix, ajoutée à la tradition catholique de prioriser la décision

⁸⁹ Ruiz, Carlos, *De la República al mercado. Ideas educacionales y políticas en Chile*, Lom éditions, Chili, 2010, p. 106.

⁹⁰ Prieto, Alfredo, *La modernización educacional*, Ediciones PUC, Santiago du Chili, 1983, p. 13.

des familles sur l'avenir des enfants, vont modeler un système qui rend compatibles le marché de libre choix, une moindre intervention de l'État sur la vie privée et le pouvoir des familles de décider du type d'éducation souhaitée.

Ce système de libre marché dessine donc la société du modèle autoritaire qui articule le marché et la famille dans un ensemble de rapports tissés dans la sphère publique.

2.3 Le principe de concurrence

Quant à la concurrence parmi les établissements scolaires, la configuration du système encourage la compétition entre les écoles municipales ainsi qu'entre - et avec - les écoles privées-subventionnées. Le modèle prévoit que la concurrence entre les écoles pour attirer des élèves, en plus du libre choix des parents, créera une pression sur les établissements qui fera augmenter la qualité de leurs services. Les forces du marché mis en place ne donnent pourtant pas les résultats attendus sur la qualité du système éducatif, notamment à cause de l'appauvrissement des familles chiliennes qui ont préféré des écoles qui offrent des services sociaux (Aedo-Richmond, op.cit.). Ainsi, l'axe démocratisant de la réforme de la décentralisation de l'éducation qui présuppose la participation des écoles dans la construction du système éducatif local est entravé par la course aux subventions. Daniela déclare ainsi :

« Tant que la subvention à la demande existera, les écoles concourront pour les inscriptions et ne travailleront pas ensemble. On veut que les écoles collaborent, mais comment vont-elles collaborer s'il faut qu'elles soient en concurrence pour les inscriptions ? Ce qui cause un grand dommage à l'éducation, c'est le type de subvention ».

D'un autre côté, l'on n'observe pas de stimulation massive du secteur privé concernant la création des écoles et la création des services, afin de rivaliser avec le secteur municipal (Longo, 2001), car les déficits du système posent des problèmes de viabilité. Sur le même plan, les établissements privés-subventionnés vont élaborer des systèmes de sélection des étudiants afin d'assurer leur taux de réussite et la stabilité de la permanence et de la présence journalière. Cependant, la qualité des services éducatifs des établissements privés-subventionnés restera en-dessous de l'éducation privée non-subventionnée adressée aux élites. Le paiement des écoles

stimule l'auto-classification des familles : les différences de qualité seront donc proportionnelles aux efforts qu'accepte de faire chaque famille en termes d'investissement pour ses enfants. De l'avis de Jofré, «[...] debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada. Esta idea suena chocante, pero no es sino la realidad que existe en cualquier parte del mundo. Si no existiera esta diferencia, nadie asistiría a escuelas pagadas.»⁹¹

De cette façon, le système des subventions est à la base du problème des inégalités à l'école, en permettant le fonctionnement du modèle de marchandisation grâce à la concurrence entre les écoles et l'inégalité explicite de l'accès aux droits. La libéralisation mise en place par le biais des systèmes de subventions renforce les deux voies d'accès aux droits ainsi que ses caractéristiques, notamment l'alliance public-privé et la place protagoniste de la famille. Ce processus introduit ainsi la marchandisation comme une inflexion du modèle qui viendra donner naissance à la structure néolibérale.

2.4 La technicisation des processus : l'éducation des résultats

En ce qui concerne le modèle d'évaluation et de suivi des résultats destinés à favoriser la concurrence, en 1982, le gouvernement créera le Système National d'Évaluation qui ne fonctionnera que jusqu'en 1984. Cet organisme est chargé de mesurer les résultats des écoles à partir de l'application de tests standardisés. Le premier instrument utilisé est le PER (Épreuve d'évaluation de la réussite scolaire) qui s'applique aux élèves des écoles municipales et privées subventionnées, au cours des années 1982, 1983 et 1984. Ce système a évalué la performance académique des 4^{ème} et 8^{ème} degrés de l'éducation primaire (CM1 et 4^{èmes}) de près de la totalité du pays – à l'exception des écoles situées en zones éloignées -, en mathématiques, espagnol, sciences naturelles et histoire géographie (Bravo, Contreras et Sanhueza, 1999). Ensuite, à partir de l'année 1988, l'objectif de mesure des résultats des écoles est repris par la mise en place du Système de Mesure de la Qualité de l'Éducation (SIMCE), déjà existant. Cet outil évalue la performance des mêmes niveaux d'enseignement, de façon alternée chaque

⁹¹ Jofré, Gerardo, *El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena*, Document de travail, N° 99, CEP, Chili, 1988, p.213.

année, selon une échelle universelle concernant les mathématiques et l'espagnol, et à l'échelle de l'échantillon sur les sciences naturelles, histoire et géographie.

La conception de la réussite scolaire mesurée par des outils standardisés introduit l'information de résultats sur le marché de la concurrence ainsi que la technicisation des processus éducatifs. Bien que ce phénomène se développe surtout dans la période à venir, à savoir la transition démocratique, la dictature pose les bases du système éducatif quantifiable, ciblé sur des résultats standards. Il s'agit de rassembler des données qui complètent le modèle de vouchers dans le but d'améliorer la qualité de l'éducation en faisant jouer la concurrence entre les écoles (Friedmann, 1955).

Quant aux résultats de cette démarche, si l'on utilise l'approche traditionnelle de fonction de production pour analyser le rapport entre les entrées et les produits du processus éducatif, ils sont controversés : s'ils sont toujours négatifs pour les écoles municipales en comparaison avec les écoles privées-subventionnées et privées, les échantillons ne sont pas homogènes et les degrés de difficultés pour des publics différents sont aussi hétérogènes (Bravo, Contreras et Sanhueza, *op.cit.*). En effet, les inégalités des résultats sont importantes si l'on ne considère que les résultats académiques, pourtant elles diminuent si l'on introduit de multiples variables telles que la dimension socioéconomique et le niveau d'éducation des familles (*Ibid.*).

Ainsi, cet aspect de technicisation des processus éducatifs vient rejoindre timidement la mise en place du système éducatif marchand et ce sera pendant la période de transition et de consolidation démocratique que cet axe se consolidera.

2.5 La privatisation du système ou la lente marche vers la libéralisation

Finalement, le dernier aspect de la marchandisation de l'éducation à analyser concerne l'axe de privatisation du système. Le régime considère que le système de financement par vouchers encouragera la création des écoles privées-subventionnées de façon massive au point de remplacer l'éducation municipale. Cet aspect, pourtant, n'affiche pas les résultats attendus en termes de privatisation globale du système (Aedo-Richmond, *op.cit.*). Cependant, on constate un fort élan de création des écoles privées sous la subvention de l'État et la prolifération d'écoles privées gratuites qui offrent des services de qualité précaire, notamment pour les populations des secteurs les plus démunis et ciblés sur des zones à haute densité d'habitants. Le

résultat est la création d'établissements qui dépasse 80% des établissements existants du même type en 1984 puis, à partir de cette date jusqu'en 1987, une décroissance des créations à cause du gel des subventions depuis la crise économique. En 1987, on compte 72,7% de plus d'établissements privés-subventionnés qu'en 1980 (Ibid.).

Quant au transfert d'inscriptions des élèves depuis le secteur public-municipal vers le secteur privé-subventionné, bien qu'il ne constitue pas un phénomène de masse, il se manifeste de façon exponentielle. Dans le tableau suivant, on constate comment le secteur privé-subventionné voit ses inscriptions augmenter de plus de 100% entre 1983 et 1989, tandis que le secteur municipal diminue et le secteur privé payant connaît lui aussi une légère hausse.

Tableau N° 5
Inscription par système administratif (1981–1989)

ANNÉE	ÉTABLISSEMENT MUNICIPAL	ÉTABLISSEMENT PRIVÉ- SUBVENTIONNÉ	ÉTABLISSEMENT PRIVÉ PAYANT
1981	77.98	15.14	6.88
1982	75.22	19.64	5.14
1983	71.16	22.44	6.40
1984	68.21	26.29	5.50
1985	65.34	28.09	6.57
1986	63.06	30.79	6.14
1987	60.69	32.69	6.62
1988	59.60	33.38	7.02
1989	58.66	34.03	7.32

Source : Bravo, Contreras et Sanhueza, 1999.

Ainsi, bien que loin d'être atteint, l'objectif poursuivi par la réforme de privatisation de l'éducation générale basique connaît pourtant un développement important. De l'avis de Pedro :

« Pendant la dictature, il n'est pas possible de comprendre les mesures et les résultats sans la crise. S'il n'y a pas eu une floraison plus importante de l'éducation subventionnée, ce n'est pas parce que la dictature ne l'a pas voulu mais parce qu'ils n'ont pas pu l'effectuer car les subventions ont chuté en termes réels de 25% pendant la période et les salaires des enseignants aussi ».

Cet aspect est documenté par différents auteurs, dans la mesure où la crise touche le processus de municipalisation autant que celui de la privatisation progressive (Aedo-Richmond, op.cit. ; Larrañaga, 1995).

Ainsi, le processus de marchandisation démarre par une étape expérimentale pendant cette période qui, à partir des différents axes analysés, initiera la transformation du système éducatif. De cette manière, les bases du développement de l'éducation du marché qui caractérise la réforme néolibérale chilienne sont jetées.

3. Tensions, ruptures et continuités : l'éducation face au modèle

L'analyse des transformations menées sous la dictature dans le champ de l'éducation nous interpelle dans sa dimension structurelle, étant donnée la nouvelle configuration de l'architecture de l'État social, ainsi que sur le rôle des acteurs impliqués dans ce processus de transformations, de ruptures et de continuités. En effet, on repère deux grandes tensions qui, à leur tour, donneront lieu au repositionnement du rôle de l'éducation dans le bien-être social, dans le cadre de la structure de distribution inégale des droits, forgée tout au long du XXe siècle. Des tensions qui émaneront de l'importance des traditions pour les acteurs en jeu et du rôle du secteur privé dans la médiation avec l'État.

Tout d'abord, nous aborderons les tensions qui naissent du positionnement des militaires. Bien que le projet des économistes semble séduisant pour une partie importante du gouvernement, la tradition des secteurs armés, fortement étatiste et développementaliste, se heurte à la vocation de privatisation qui sous-tend la réforme de la décentralisation. Cet aspect génère des frictions constantes qui, ajoutées, aux crises économiques vécues par le pays pendant la période étudiée, sont autant d'obstacles à la mise en place de la réforme. D'ailleurs, le manque de cohérence entre les décideurs est palpable à travers des décisions telles que le fait de suspendre le transfert des écoles par ordre ministériel, en 1983.

Ainsi, la vocation étatiste concernant certains domaines d'intervention, explique comment, malgré ses efforts pour promouvoir la participation massive du secteur privé dans les prestations de services éducatifs, le gouvernement met finalement en place un système d'universalisme relatif et d'auto-exclusion à travers le ciblage élargi du régime public dans les écoles

municipales. Ce système mixte de provision des services dénote un effet de continuité dans la tradition d'éducation d'État, sous un régime de financement compétitif et marchand.

D'un autre côté, tant la place que le rôle des enseignants dans ce processus, semble un point prédominant dans la prise de décisions. Les professeurs ont vu leur pouvoir corporatif considérablement amoindri et ont souffert des fortes persécutions du tout début du régime. La phase répressive (Aedo-Richmond, 2000 ; Ruiz, 2010) rend compte de la volonté du gouvernement de briser ce secteur, traditionnellement lié à la gauche. Cependant, la négociation des indemnités de transfert dans le cadre de la municipalisation et l'hégémonie des secteurs officiels au sein de la Fédération des professeurs, créé en 1974 sous la tutelle du régime, apaiseront l'opposition corporative pendant la mise en place de la réforme (Espinoza et Gonzalez, 1993 ; Beyer, 2000). En effet, la dimension persuasive du projet décentralisateur dans le secteur militaire réside dans la possibilité de dépolitiser la branche des enseignants, en transformant leur statut de fonctionnaire en statut d'employé municipal ou privé. De leur côté, les professeurs qui, sur le plan corporatif ne manqueront pas d'autonomie, construiront une opposition croissante, en raison du non-paiement des indemnités promises (gelées à cause de la crise, à partir de 1983), des irrégularités dans les processus de transfert ; tout cela dans un contexte de convulsion sociale et de manifestations.

Ainsi, la position des acteurs face au processus et au contexte politique jouera un rôle fondamental dans la prise des décisions concernant la réforme de la décentralisation et des subventions à la demande.

Quant à la place du secteur privé dans la nouvelle configuration administrative, il s'agit plutôt d'une diversification de la participation des acteurs qu'une nouveauté dans l'existence de l'offre éducative. En effet, les établissements privés existent depuis la période coloniale (Aedo-Richmond, op.cit.) et leur participation historique s'est toujours effectuée par des contributions publiques. Pedro affirme : « *Il y a eu toujours des écoles privées dans l'histoire du pays et la subvention vers ces secteurs n'est pas une invention des militaires [...]. Ce qui change, c'est la relation entre eux et l'État* ». La nouveauté concerne la régulation du statut de collaborateur des prestations publiques et la libéralisation des subventions ainsi que l'incorporation des fondations à but lucratif dans la gestion du système éducatif (Beyer, op.cit.). L'élargissement de la gamme d'offrants à travers les subventions à la demande positionnera le secteur privé sur le même plan que le secteur public et déplacera le monopole de l'État dans la provision de l'éducation. Cette dimension est en rapport direct avec la re-conceptualisation de l'éducation en tant que bien à acquérir.

Donc, en résumé, nous pouvons réfléchir à l'existence de deux grandes continuités du système éducatif, postérieures à la période de la réforme : d'un côté, la persistance d'une éducation publique de ciblage élargi et d'auto-exclusion selon des critères de ségrégation sociale et, d'un autre côté, des continuités sur les contenus de base des programmes d'enseignement et du rôle directif et surveillant du ministère sur ce plan, qui ne se trouvent pas au cœur de la réforme de caractère politico-administratif.

Quant aux ruptures visibles, l'indiscutable reconfiguration des rôles des acteurs ainsi que des rapports de forces entre eux, à propos de la marchandisation de l'offre éducative, changera la donne à jamais et positionnera l'éducation publique sur une scène où la notion publique sera séparée de l'État. Dans cette même perspective, la dépolitisation inédite du caractère social de l'éducation au Chili ainsi que de la conception des droits sociaux qui se trouve au cœur de l'accès à l'éducation, consacrera la nature marchande du bien privatisé.

Enfin, la réforme marquera l'enracinement du rôle du secteur privé et de la famille, en transformant le modèle traditionnel en un système de provision mixte et hybride duquel l'État ne parvient pas à se détacher.