



**HAL**  
open science

## Sous le joug de l'héritage : éducation et systèmes éducatifs en Amérique latine

Damien Larrouqué

► **To cite this version:**

Damien Larrouqué. Sous le joug de l'héritage : éducation et systèmes éducatifs en Amérique latine. Les Études du CERI, 2017, 226-227, pp.70-82. hal-04295322

**HAL Id: hal-04295322**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04295322v1>**

Submitted on 22 Feb 2024

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

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



**HAL**  
open science

## Sous le joug de l'héritage : éducation et systèmes éducatifs en Amérique latine

Damien Larrouqué

► **To cite this version:**

Damien Larrouqué. Sous le joug de l'héritage : éducation et systèmes éducatifs en Amérique latine. Les Études du CERI, 2017, n° 226-227, pp.70-82. hal-04295322

**HAL Id: hal-04295322**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04295322>**

Submitted on 22 Feb 2024

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

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

## Sous le joug de l'héritage : éducation et systèmes éducatifs en Amérique latine

Damien Larrouqué

En 1990, a été publié à Londres un ouvrage passé inaperçu et pourtant fondamental pour quiconque s'intéresse à la construction et à la mutation des systèmes éducatifs. Sur la base d'une analyse comparative de grande qualité portant sur quatre pays<sup>1</sup>, Andy Green a tâché de comprendre pourquoi le niveau scolaire des élèves britanniques était comparativement plus faible que celui de leurs camarades européens ; ce qui revenait finalement à expliquer les causes profondes du délitement de l'éducation en Grande-Bretagne. Ses conclusions sont lumineuses. S'inscrivant dans une perspective néo-institutionnaliste historique dont il serait l'un des précurseurs oubliés<sup>2</sup>, Andy Green affirme que l'héritage libéral (*liberal legacy*) a pesé de tout son poids sur l'évolution du système éducatif britannique<sup>3</sup>. Eclairante à bien des égards, cette réflexion est précieuse pour notre propos, en ce sens qu'elle corrobore deux assertions généralement admises, mais parfois empiriquement difficiles à justifier. D'une part, on ne peut estimer le niveau éducatif d'un pays sans prendre en considération le niveau de développement de ses institutions scolaires. D'autre part, tout système éducatif s'avère profondément résistant au changement<sup>4</sup>.

En terme qualitatif, l'éducation en Amérique latine est aujourd'hui dans la situation précaire que connaissait le Royaume-Uni dans les années 1970-1980. Si l'on compare les résultats obtenus par les élèves latino-américains lors des fameuses enquêtes du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Program for International Student Assessment, PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on ne peut que constater l'écart qui sépare les performances scolaires des pays d'Amérique latine de celles des pays occidentaux et surtout des pays asiatiques, dont l'investissement dans le domaine éducatif est unanimement reconnu<sup>5</sup>.

Nous défendons ici l'argument selon lequel l'Amérique latine doit composer avec un héritage éducatif défavorable que l'on peut appréhender sous trois angles : historique, culturel et institutionnel.

Tout d'abord, bien que les Etats de la région aient fait en sorte d'imposer leur autorité sur les institutions privées et notamment ecclésiastiques dès leur indépendance, le renversement autoritaire des années 1970 et le triomphe des idées néolibérales durant la décennie 1990 ont rompu la dynamique séculaire de nationalisation des systèmes éducatifs. Nous verrons ainsi comment les Etats ont fini par renoncer à leur responsabilité historique en la matière et se sont abandonnés aux logiques du marché. Ensuite, malgré une augmentation substantielle des ressources allouées à l'éducation publique depuis le milieu des années 2000, celle-ci continue de pâtir d'une image socialement dévalorisée jusque parmi les couches les plus déshéritées des populations latino-américaines et se voit, par conséquent, de plus en plus concurrencée par l'essor de l'enseignement privé. Nous essaierons d'explicitier ce phénomène de

---

<sup>1</sup> Cet ouvrage a fait l'objet d'une réédition agrémentée du cas asiatique en 2013. Voir A. Green, *Education and State Formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA*, Londres, Macmillan, 1990.

<sup>2</sup> S. Steinmo, « Néo-institutionnalisme historique », in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 367-374.

<sup>3</sup> Voir A. Green, *op. cit.*, pp. 307-316.

<sup>4</sup> Nous entendons par système éducatif « la configuration institutionnelle qui régit l'organisation de l'éducation scolaire d'un pays, regroupe l'ensemble des établissements d'enseignement élémentaire, primaire et secondaire de statuts divers (publics ou privés, laïcs ou confessionnels, sous ou sans contrat) et se compose de structures administratives agissant au niveau aussi bien local (écoles rurales et urbaines) que national (départements ministériels) ». Voir D. Larrouqué, « Les politiques d'inclusion digitale en Amérique latine : de la rénovation éducative à la recomposition de l'Etat (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay) », Paris, IEP, thèse de doctorat en science politique dirigée par Y. Surel et soutenue le 15 septembre 2016, p. 71.

<sup>5</sup> J. Alonso et al., « Diferencia en el modelo educativo en América latina y Asia : implicaciones para el patrón de desarrollo futuro », in A. Barcena et N. Serra (dir.), *Educación, desarrollo y ciudadanía en América latina : propuestas para el debate*, Santiago du Chili, Cepalc, 2011, pp. 297-327, et J.-M. De Ketelel, « Les résultats des élèves asiatiques dans les enquêtes internationales », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 68, 2015, pp. 69-80.

migration scolaire qui traduirait une forme de désaveu socioculturel à l'encontre d'une « école pour tous » désormais assimilée à une « école pour les pauvres ». Enfin, si des politiques éducatives innovantes ont pu être mises en œuvre pour redorer le blason de l'éducation publique (à l'image des programmes d'inclusion digitale du type « *One Laptop Per Child* »<sup>6</sup>), le principal problème des systèmes éducatifs en Amérique latine demeure leur « ingouvernabilité » chronique. A des degrés divers, tous sont affectés par des difficultés de gestion liées à une tradition patrimonialiste tenace, aujourd'hui partiellement remise en cause par des processus de rationalisation administrative.

## **DE LA TUTELLE RELIGIEUSE À LA LOGIQUE DE MARCHÉ : LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT EN MATIÈRE ÉDUCATIVE**

A l'époque coloniale, au moins trois ordres religieux sont en charge de l'éducation. En fonction des couvents et du public visé, les méthodes d'apprentissage varient – certaines sont beaucoup plus austères que d'autres – mais convergent toutes, selon deux logiques complémentaires, vers un seul et même objectif : asseoir la puissance spirituelle comme temporelle de l'Église dans la région. Contrôlée par les moines dominicains et surtout franciscains, l'instruction coloniale s'apparente à un exercice de « dressage des mœurs » destiné à élever, de la même manière que sur le Vieux Continent<sup>7</sup>, les rejetons des élites péninsulaires et créoles dans le respect de la foi catholique. Quant aux jésuites, ils mènent auprès des populations indigènes et jusqu'à leur expulsion en 1767 une entreprise d'« évangélisation des esprits ».

Inévitablement, le processus d'indépendance modifie cette donne éducative. L'émancipation politique ne pouvant être garantie que si le peuple est instruit dans les lois de la république, les nouveaux États vont œuvrer à la sécularisation scolaire via la prise en charge progressive de l'instruction publique. Cependant, deux visions s'opposent. L'une, révolutionnaire et libérale, est incarnée par Simón Rodríguez, le précepteur cosmopolite de Simon Bolívar<sup>8</sup> ; l'autre, réactionnaire et élitiste, se retrouverait détaillée dans le *Catéchisme patriotique réformé* du caudillo paraguayen José Gaspar Rodríguez de Francia<sup>9</sup>. Empruntant à la première de ces conceptions la notion d'universalité de l'enseignement et, à la seconde, le respect de l'ordre et de la hiérarchie, la méthode dite lancastérienne se développe dès les années 1820<sup>10</sup>. Dans le même temps, à l'image de la Constitution vénézuélienne de 1830<sup>11</sup>, la majorité des nouvelles Républiques consacrent le droit à l'éducation. Au Pérou, des écoles normales sont créées pour former les maîtres d'école<sup>12</sup>. Néanmoins, leur destin souvent funeste témoigne de l'état de dénuement qui touche l'ensemble des institutions éducatives de l'époque,

---

<sup>6</sup> Pour plus de renseignements, voir D. Larrouqué, *op. cit.*, pp. 16-29.

<sup>7</sup> J.-C. Ruano-Borbalan et V. Troger, *Histoire du système éducatif*, Paris, PUF, 2012, p. 44.

<sup>8</sup> J. Ocampo López, « Simón Rodríguez, el maestro del libertador », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, n° 9, 2007, pp. 81-102.

<sup>9</sup> Il s'agit d'un manuel scolaire dans lequel il affirme que « l'homme, malgré tous les bons sentiments qui sont les siens et l'éducation qu'il a reçue, a une propension naturelle au despotisme », cité par N. Areces, « De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870) », in I. Telesca (dir.), *Historia de Paraguay*, Asunción, Santillana, 2011, p. 171.

<sup>10</sup> Il s'agit d'une méthode d'enseignement dérivée de la philosophie utilitariste et basée sur l'apprentissage mutuel, l'inculcation de l'autodiscipline et la rationalisation organisationnelle. Pour plus de renseignements, voir C. Newland, « La educación elemental en Hispanoamérica : desde las independencias hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales », *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 71, n° 2, 1991, pp. 342-343, et D. Upton, « Ecoles lancastériennes, citoyenneté républicaine et imagination spatiale en Amérique au début du XIX<sup>e</sup> siècle », *Histoire de l'éducation*, n° 102, 2004, pp. 87-108.

<sup>11</sup> Article n° 161. Voir B. Vázquez de Ferrer, « Ciudadanía e instrucción pública para el Estado Nación en Venezuela, 1811-1920 », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 12, 2009, p. 231.

<sup>12</sup> E. Robles Ortiz, « Las primeras escuelas normales en el Perú », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 6, 2004, pp. 57-86.

comme par exemple au Chili<sup>13</sup> ou encore en Uruguay<sup>14</sup>. L'heure étant à la « barbarisation du style politique<sup>15</sup> », les questions éducatives vont être reléguées au second plan des priorités gouvernementales jusqu'aux années 1870 au moins, décennie durant laquelle se manifestent les prémices d'une volonté de construction nationale par l'éducation<sup>16</sup>.

Sous la houlette d'un Sarmiento en Argentine<sup>17</sup> ou d'un Varela en Uruguay<sup>18</sup>, le bassin de la Plata et plus largement le cône Sud forment le berceau de l'Etat éducateur (*Estado docente*), lequel affirme son « pouvoir infrastructurel » – ou sa capacité à mettre en œuvre des décisions politiques – à travers l'organisation, la diffusion et le contrôle de l'instruction publique<sup>19</sup>. Alors que les inscriptions à l'école augmentent sensiblement dès les années 1900, les premiers résultats de ces politiques éducatives volontaristes peuvent être observés à peine un quart de siècle plus tard : en 1925, presque un adulte latino-américain sur deux (44,5 %) est alphabétisé<sup>20</sup>. Cela dit, nourri de préceptes positivistes voire racialisés, ce processus de nationalisation du système éducatif a souvent pour corollaire la dénégation et l'avilissement de la diversité multiculturelle<sup>21</sup>, comme en témoignent les cas bolivien ou équatorien. Cet effort de centralisation n'est pas non plus homogène à l'échelle régionale : le Brésil, par exemple, y échappe en partie, dans la mesure où les Etats de la Fédération conservent la mainmise sur la gestion et le financement des établissements scolaires jusqu'aux années 1940<sup>22</sup>. Au demeurant, à l'exception du Pérou où l'enseignement religieux reste longtemps obligatoire, et surtout de la Colombie qui fait le choix de conserver, au bénéfice exclusif de l'Eglise, la responsabilité de l'instruction publique<sup>23</sup>, la grande majorité des pays adopte la laïcité à l'école. Néanmoins, aucun d'entre eux n'entreprend une campagne de laïcisation aussi radicale que celle menée dans le Mexique post-révolutionnaire<sup>24</sup>.

Ebranlée par le krach de 1929, l'activité agro-exportatrice qui a permis aux oligarchies nationales de financer le déploiement des premières politiques de scolarisation massive s'effondre. Par effet domino, l'Etat libéral chancelle et la conception positiviste de l'enseignement jusque-là dominante tend à

---

<sup>13</sup> E. Ramírez Bizama, « Niños populares y escuela popular : un estudio sobre las dificultades del proceso de escolarización en Chile (1840-1860) », *Polis*, n° 37, 2014 (<https://polis.revues.org/9760>, consulté le 21 novembre 2016).

<sup>14</sup> D'après le rapport *Palomeque* de 1855, « les professeurs ne sont pas payés, les écoliers n'ont pas de cahiers et les établissements sont dépourvus de tout ce qui pourrait être utile à un apprentissage qui reste encore illusoire ». Cité par D. Ifrán, *De Varela al Plan Ceibal : Genealogía, reflexiones y vivencias de la enseñanza pública uruguaya*, Montevideo, Pícolibros, 2012, p. 45.

<sup>15</sup> T. Halperin Donghi, *Révolutions et guerre. Formation d'une élite dirigeante dans l'Argentine créole*, Paris, Editions de l'EHESS, 2014 [1972], p. 391.

<sup>16</sup> A. Donoso Romo, « La nación como protagonista de la educación en América latina (1870-1930) », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 14, 2009, pp. 239-266.

<sup>17</sup> S. Villavicencio, *Sarmiento y la Nación cívica. Ciudadanía y filosofías de la Nación en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 109-142.

<sup>18</sup> J. Bralich, « José Pedro Varela y la gestión de la escuela uruguaya », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 13, n° 17, 2011, pp. 43-70.

<sup>19</sup> H. Soifer, « The sources of infrastructural power : Evidence from nineteenth-century Chilean education », *Latin American Research Review*, Vol. 44, n° 2, 2009, pp. 158-180.

<sup>20</sup> Certes, d'un pays à l'autre, les différences sont encore considérables, variant de 15 % pour le Guatemala à 73 % pour l'Argentine. Voir C. Newland, « The Estado Docente and its expansion. Spanish american elementary education, 1900-1950 », *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, n° 2, 1994, p. 452.

<sup>21</sup> F. Martínez, « Régénérez la race ». *Politique éducative en Bolivie (1898-1920)*, Paris, Editions de l'IHEAL, 2010, 2<sup>e</sup> partie, pp. 129-251, et E. Sinnardet, « Nación y educación en el Ecuador de los años treinta y cuarenta », *Iconos. Revista de Ciencia Sociales*, n° 9, 2000, pp. 110-125.

<sup>22</sup> A. Akkari, « Inégalités éducatives structurelles au Brésil. Entre Etat, privatisation et décentralisation », *Revista Diálogo Educativo*, Vol. 3, n° 2, 2001, pp. 1-21, et G. Ossenbach, « La educación », in E. Ayala Mora (dir.), *Historia General de América latina. Volumen VII. Los proyectos nacionales latinoamericanos : sus instrumentos y articulación, 1870-1930*, Paris, Unesco/Trotta, 2008, pp. 432-433.

<sup>23</sup> D. L. Torres Cruz, « El papel de la escuela en la construcción de la nacionalidad en Colombia. Una aproximación a la escuela elemental, 1900-1930 », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 13, 2009, pp. 213-240.

<sup>24</sup> La mise en application de certaines résolutions farouchement anticléricales – et qui plus est gravées dans le marbre constitutionnel de 1917 – conduira à la révolte sanglante des Cristeros. Voir G. Ossenbach, *op. cit.*, pp. 437-439, et A. Rouquié, *Le Mexique, un Etat nord-américain*, Paris, Fayard, 2013, pp. 126-132.

s'effriter. A l'instar de la réforme éducative impulsée au Paraguay dès 1924<sup>25</sup>, de nouvelles modalités pédagogiques voient le jour, désormais axées sur les principes de « l'éducation nouvelle » et sur les préceptes constructivistes. A la même époque, la région redécouvre ses racines indigènes. Ainsi que l'illustrent les théories et propositions éducatives de José Vasconcelos au Mexique<sup>26</sup>, des mesures inédites sont prises pour favoriser l'apprentissage bilingue mais aussi pour renforcer l'éducation populaire en milieu rural. C'est dans le prolongement de cette dynamique que va émerger, à partir des années 1940, en Bolivie<sup>27</sup> et plus encore en Uruguay<sup>28</sup>, un dualisme éducatif fondé sur le principe selon lequel l'école républicaine ne peut remplir son rôle que si elle s'adapte au contexte environnemental et socioéconomique – d'où les disparités programmatiques ou pédagogiques entre écoles urbaines et rurales. Cependant, les principales transformations éducatives n'interviennent qu'après la Seconde Guerre mondiale. Alors que l'urbanisation s'accélère et que la structure économique tend à se diversifier sous l'égide du modèle d'industrialisation par substitution aux importations (ISI) promu par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc), l'attention des gouvernements se porte moins sur l'enseignement primaire que sur l'enseignement secondaire et technologique. Dans le même temps et à l'image de l'Argentine péroniste<sup>29</sup>, les Etats consolident leurs systèmes éducatifs via la création (ou la refonte) de ministères centralisés<sup>30</sup>.

A partir des années 1970, le basculement autoritaire à l'œuvre dans plusieurs pays de la région marque la fin de « l'optimisme pédagogique », une conception idéaliste de l'institution scolaire qui voyait en l'école un outil de changement social et dont l'un des hérauts était le brésilien Paolo Freire<sup>31</sup>. En clair, les militaires initient le démantèlement de l'éducation publique. Au-delà de la refonte réactionnaire des programmes<sup>32</sup>, les systèmes éducatifs de la région subissent répression politique<sup>33</sup> et sapes budgétaires<sup>34</sup>. A l'exception de la « dictature molle » (*dictablanda*) péruvienne qui poursuit les campagnes d'alphabétisation et conforte donc le processus de « cholification<sup>35</sup> » à l'œuvre depuis les années 1950, l'action éducative des juntes est partout délétère. Or, le renouveau démocratique n'apporte pas d'amélioration substantielle à cette situation. De fait, après la « décennie perdue » des années 1980, les Etats latino-américains sont poussés par leurs créanciers internationaux à assainir leurs finances, à supprimer les entraves au commerce extérieur et à remettre en question la plupart de leurs priorités socio-économiques. Suivant l'exemple du Chili<sup>36</sup> et sur les injonctions

---

<sup>25</sup> R. Cardozo, « Lo que se ha hecho por la educación popular y lo que se debe hacerse aún » [1926], *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 129-130, 2007, pp. 221-226.

<sup>26</sup> J. Ocampo López, « José Vasconcelos y la educación mexicana », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 7, 2005, pp. 137-157.

<sup>27</sup> J. M. Villafuerte Bittencourt, « La influencia social de la división histórica de lo rural y de lo urbano en la organización de la educación boliviana », *Revista História da Educação*, Vol. 15, n° 35, 2011, pp. 32-49.

<sup>28</sup> D. Larrouqué, *Le Plan Ceibal en Uruguay. Un exemple de bonne gouvernance ?*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 176-177.

<sup>29</sup> A. Cammarota, « El Ministerio de Educación durante el peronismo : ideología, centralización, burocratización y racionalización administrativa (1949-1955) », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 15, 2010, pp. 63-93.

<sup>30</sup> A titre de comparaison indicative, le département de l'Éducation aux Etats-Unis n'a été créé qu'en 1979 par Jimmy Carter. Voir C. Cochran et E. Malone, *Public Policy. Perspectives and Choices*, Boulder, Lynne Rienner, 2014, pp. 183-184.

<sup>31</sup> J. Ocampo López, « Paolo Freire y la pedagogía del oprimido », *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, Vol. 10, 2008, pp. 57-72.

<sup>32</sup> Voir notamment pour l'Argentine l'ouvrage collectif : C. Kaufmann (dir.), *Dictadura y educación. Vol.3. Los textos escolares en la historia argentina reciente*, Buenos Aires, Miño y Davila, 2006.

<sup>33</sup> Voir à ce sujet le n° 4 des *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación* (2015), intitulé « Education et dictature dans le cône Sud ».

<sup>34</sup> Par exemple, la part du PIB consacrée à l'éducation uruguayenne passe de 4,1 % à 1,4 % entre 1968 et 1984. Voir C. Ramos Larraburu, *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública : la reforma de la administración central en el Uruguay (1990-1995)*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 2004, p. 322.

<sup>35</sup> La « cholification » désigne l'incorporation croissante des populations métisses et paysannes (*cholos*) à la communauté nationale. Voir C. Contreras et M. Marcos, *Historia del Perú contemporáneo desde las luchas por la Independencia hasta el presente*, Lima, IEP, 2010, p. 318.

<sup>36</sup> J. Pinkney Pastrana, « Legacy against possibility : Twenty-five years of neoliberal policy in Chile », in D. Hill et E. Roskam (dir.), *The Developing World and State Education. Neoliberal Depredation and Egalitarian Alternatives*, New York, Routledge,

de la Banque mondiale qui, du Mexique<sup>37</sup> à l'Argentine<sup>38</sup> en passant par la Colombie<sup>39</sup>, modèle les politiques sectorielles, les systèmes éducatifs sont restructurés en profondeur selon deux logiques principales : libéralisation de l'enseignement et décentralisation administrative voire financière. En guise d'illustration, la loi générale de l'éducation approuvée en 1993 au Mexique fait sauter les verrous juridiques en matière de création d'établissements scolaires, entraînant une prolifération de structures éducatives privées sans que la qualité des enseignements soit pour autant garantie<sup>40</sup>. En outre, si l'exemple le plus emblématique de décentralisation administrative couplée à la déresponsabilisation financière de l'Etat central demeure l'Argentine de Menem<sup>41</sup>, de nombreux autres pays se plient à cette nouvelle forme de gestion consistant à faire peser le fardeau éducatif sur les juridictions provinciales ou municipales<sup>42</sup>. Ainsi, à de rares exceptions près comme en Uruguay où une réforme hétérodoxe est engagée<sup>43</sup>, la grande majorité des pays latino-américains adopte le « pragmatisme néolibéral<sup>44</sup> », suscitant l'opposition virulente des syndicats et des étudiants du Michoacán au cône Sud<sup>45</sup>.

En résumé et pour reprendre la réflexion très stimulante de Juan Carlos Tedesco<sup>46</sup>, jusqu'aux années 1950, l'ambition première de l'école publique est de former des citoyens nationaux, éclairés et responsables. Par la suite, compte tenu de l'instauration du modèle ISI, elle a pour fonction d'être pourvoyeuse en ressources humaines. Enfin, à l'heure du consensus de Washington, les élèves sont convertis en clients des institutions éducatives. Dans ce contexte, l'éducation publique aurait perdu, tout à la fois, sa fonction culturelle, son ambition démocratique, son intérêt économique et, en définitive, son utilité politique et sociale. Au tournant du xx<sup>e</sup> siècle, l'école publique paraît en voie de perdition.

---

2009, pp. 90-108, et N. Slachevsky Aguilera, « Una revolución neoliberal : la política educacional en Chile desde la dictadura militar », *Educação e Pesquisa*, Vol. 41, 2015, pp. 1473-1486.

<sup>37</sup> G. Delgado-Ramos et J. Saxe-Fernández, « World Bank and the privatization of public education : A mexican perspective », in D. Hill et E. Roskam (dir.), *op. cit.*, pp. 34-52.

<sup>38</sup> M. Echenique, *La propuesta neoliberal. Argentina (1980-2000)*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2003, pp. 39-40.

<sup>39</sup> P. Vanegas, « The northern influence and colombian education reform of the 1990s », in S. Ball et al. (dir.), *Crisis & Hope. The Educational Hopscotch of Latin America*, New York, Routledge/Falmer, 2003, pp. 229-252.

<sup>40</sup> H. Aboites, « El derecho a la educación en México : del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI », *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 17, n° 53, 2012, pp. 371-374.

<sup>41</sup> D. Filmus, « La descentralización educativa en el centro del debate », in A. Isuani et D. Filmus (dir.), *La Argentina que viene : analisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1998, pp. 53-88.

<sup>42</sup> J. Gorostiaga Derqui, « Neoliberalism and educational decentralization policies. The expérience of the 1990s », in S. Ball et al. (dir.), *op. cit.*, pp. 115-138, et J. C. Navarro, « Education reform as reform of the state : Latin America since 1990 », in E. Lora (dir.), *The State of State Reform in Latin America*, Washington DC, BID/Stanford Universty Press, 2007, pp. 387-421.

<sup>43</sup> J. Lanzaro, « La reforma educativa en Uruguay (1995-2000) : virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa », in R. Franco et J. Lanzaro (dir.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2006, pp. 247-286, et J. Pribble, *Welfare and Party Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2013, pp. 106-116.

<sup>44</sup> I. Castro, « El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América latina », *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, n° 3, 1997, pp. 189-205.

<sup>45</sup> J. Gindin, « Argentina. Growth, height, and crisis of teachers' opposition to neoliberal reforms 1991-2001 », in D. Hill et E. Roskam (dir.), *op. cit.*, pp. 53-70 ; M. Rifo, « Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile », *Polis*, n° 36, 2013 (<https://polis.revues.org/9469>, consulté le 21 novembre 2016), et S. Street, « Teachers' work revisited. Mexican teachers' struggle for democracy and the anti-neoliberal alternative », in S. Ball et al. (dir.), *op. cit.*, pp. 179-198.

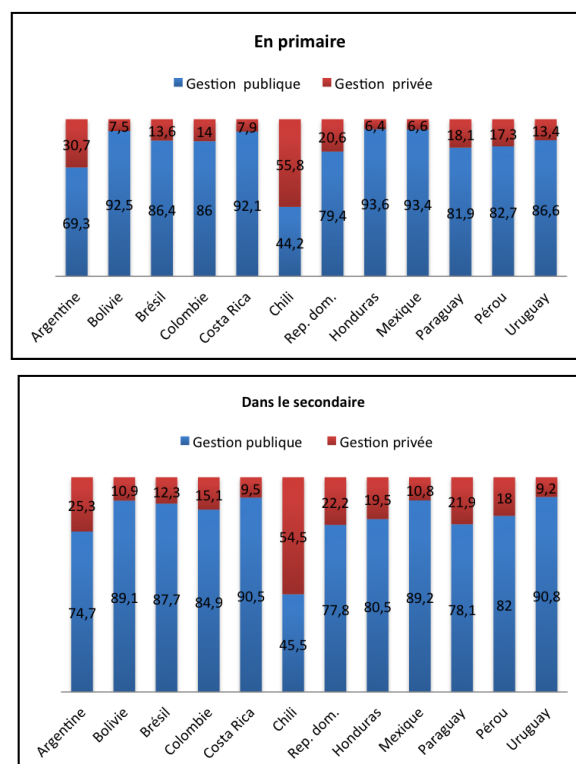
<sup>46</sup> J. C. Tedesco, *Educación y justicia social en América latina*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica, 2012, pp. 23-107.



## DE L'ÉCOLE POUR TOUS À L'ÉCOLES DES PAUVRES : VERS LA FIN DE L'ÉDUCATION PUBLIQUE ?

En sus d'avoir exacerbé la précarisation de la condition enseignante<sup>47</sup>, l'introduction des logiques néolibérales dans les systèmes éducatifs a eu pour effet de multiplier l'offre et donc les structures d'enseignement. A l'instar de Lima qui, en 2008, comptait trois mille trois cent cinquante écoles de gestion privée contre un peu moins de neuf cent cinquante établissements publics<sup>48</sup>, la privatisation de l'éducation concerne principalement les capitales ainsi que les villes de province, et de manière marginale le monde rural<sup>49</sup>. Concrètement, la mise en concurrence des institutions publiques par les institutions privées se traduit par un phénomène de « migration scolaire » ou de « siphonage » des effectifs des premières par les secondes. A Lima encore, ce phénomène est si paroxystique qu'on estime qu'un élève sur quatre sera scolarisé dans le privé à l'horizon 2020<sup>50</sup>. A l'échelle régionale, d'après les données recueillies par le Système d'information des tendances éducatives en Amérique latine (Siteal) que parrainent l'Institut international de planification de l'éducation de l'Unesco (IPPE-Unesco) et l'Organisation des Etats ibéro-américains (OEI), plus de 15 % des élèves de primaire et environ 20 % de leurs camarades de secondaire étaient inscrits dans des institutions privées en 2010.

**Graphique 1**  
Proportion des élèves scolarisés dans le privé en 2010 dans douze pays de la région (en %)



Source : Siteal, « Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina », *Dato destacado*, n° 23, 2013, pp. 3-4.

<sup>47</sup> Pour un bilan général, voir L. Falus et M. Goldberg, « Perfil de los docentes en América latina », *Cuadernos del Siteal*, n° 9, 2011, pp. 31 et suiv.

<sup>48</sup> J. Ansion, « Volver a pensar la educación pública », *Revista peruana de investigación educativa*, n° 3, 2011, p. 60.

<sup>49</sup> A. Pereyra, « La fragmentación de la oferta educativa : la educación publica vs la educación privada », *Boletín del Siteal*, n° 8, 2006, pp. 4 et suiv.

<sup>50</sup> R. Cuenca, « La escuela pública en Lima Metropolitana ¿ Una institución en extinción ? », *Revista peruana de investigación educativa*, n° 5, 2013, p. 73.



En dépit d'une indéniable tendance à la polarisation, l'école publique latino-américaine est loin d'être moribonde. C'est d'autant plus vrai que la part du produit intérieur brut (PIB) qui lui a été consacrée a substantiellement augmenté depuis la fin des années 1990. Ainsi, même en excluant des données le système éducatif cubain – lequel a si bien résisté à l'effondrement de l'URSS qu'il tire l'ensemble des statistiques régionales vers le haut<sup>51</sup> –, l'investissement public dans l'éducation a augmenté, en moyenne, de plus d'un point entre 2000 et 2010 ; ce qui représente une différence substantielle en terme budgétaire.

**Tableau 1**  
**Part du PIB (en %) investie dans l'éducation entre 1990 et 2013**

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentine	1,1	-	-	3,7	4	4,6	4	3,2	3,7	4,3	4,9	4,6	5	5,1	5,3
Bolivie	-	-	4,8	4,7	5,5	5,5	6,2	-	6,3	7	8,1	7,6	6,9	6,4	6,3
Brésil	-	-	-	-	4,7	3,9	3,7	4	4,9	5,3	5,5	5,6	5,7	5,9	-
Chili	2,4	-	2,6	2,9	3,4	3,7	4	3,5	3	3,8	4,2	4,2	4,1	4,6	4,6
Colombie	-	-	-	-	3,9	3,5	4,3	4,1	3,9	3,9	4,7	4,8	4,5	4,4	4,9
Costa Rica	-	-	-	3,8	-	4,4	5,1	4,9	4,7	5	6,3	6,8	6,6	6,9	6,9
Cuba	-	-	5,6	-	6,2	7,7	9,6	10,3	9,1	14,1	13,1	12,8	-	-	-
Equateur	-	-	-	-	2,2	1,2	-	-	-	-	-	4,1	4,3	4,2	-
Guatemala	-	-	1,4	1,6	-	-	-	-	3	3,2	-	2,8	2,9	3	2,8
Honduras	-	-	3,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,9
Jamaïque	4,8	3,3	4,5	4,2	-	5	5,4	3,9	-	6,2	6,2	6,4	6,3	6,1	6,3
Mexique	2,3	3	3,7	-	3,5	4,1	4,6	4,8	4,7	4,9	5,2	5,2	5,2	-	-
Nicaragua	-	3	-	-	2,2	3	2,4	-	-	-	-	4,5	-	-	-
Panama	-	-	4,2	4,3	-	5	4,4	3,8	-	3,5	-	-	3,3	-	-
Paraguay	1,1	-	-	-	4,3	4,6	3,9	3,4	-	-	-	3,8	5	5	-
Pérou	-	-	-	3,2	3,3	3,3	2,8	3	2,7	2,8	3,1	2,8	2,7	2,9	3,3
Rép. dom.	-	-	0,9	1,2	-	1,9	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Salvador	-	-	-	-	2,3	2,5	2,9	-	3	3,7	4	3,5	3,4	-	-
Uruguay	-	2,4	2,3	2,9	2,2	2,4	2,2	2,5	2,9	-	-	-	4,4	-	-
Venezuela	2,5	4,5	5,2	-	-	-	-	-	3,7	-	6,9	-	-	-	-
<b>Moyenne générale*</b>	-	-	3,5	-	3,6	3,9	4,2	4,3	4,2	5,2	6	5,3	4,7	-	-
<b>Moyenne - Cuba*</b>	-	-	3,3	-	3,4	3,7	3,9	3,7	3,9	4,5	5,4	4,8	4,7	-	-

\* Calculée dès lors qu'au moins la majorité des données (soit onze) étaient disponibles.

Sources : Cepalstat-base de datos ([http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)).

Toutefois, l'image de l'école publique demeure socialement dévalorisée. Malgré de réelles améliorations statistiques (voir le cas panaméen<sup>52</sup>), elle est toujours réputée de mauvaise qualité. A l'instar de l'éducation publique péruvienne qui a été présentée non seulement comme archaïque<sup>53</sup>, mais encore jugée « médiocre et corrompue<sup>54</sup> », elle est si décriée que même les classes populaires la délaissent, préférant scolariser leur progéniture dans des établissements privés<sup>55</sup>. Or, ces derniers faisant rarement l'objet de

<sup>51</sup> Pour plus de renseignements, voir Ph. Bayart et al., « Le système éducatif cubain depuis la crise des années 1990 », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 48, 2008, pp. 153-160.

<sup>52</sup> M. Freire Seoane et al., « La educación en Panama. Estado de la cuestión », *Perfiles educativos*, Vol. 34, n° 138, 2012, pp. 75-91.

<sup>53</sup> A. Rojas Huerta, « Retos a la educación peruana en el siglo XXI », *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 14, n° 1, 2016, pp. 101-115.

<sup>54</sup> P. Oliart, « Mediocridad y corrupción : los enemigos de la educación pública », in L. Pásara (dir.), *Perú antes los desafíos del siglo XXI*, Lima, Fondo Editorial PUCP, 2011, pp. 295-325.

<sup>55</sup> Le cas échéant et ainsi que l'a déjà démontré l'introduction des *vouchers* au Chili, des logiques d'entre-soi et de

régulations et de contrôles par les autorités (à l'inverse de ce qu'a très tôt entrepris l'Etat argentin<sup>56</sup>), rien ne prouve que la qualité des enseignements y soit meilleure que dans le secteur public. Ainsi que l'indiquent les résultats des enquêtes PISA, l'éducation latino-américaine reste en deçà des performances internationales et les pays de la région continuent d'occuper le bas des classements<sup>57</sup>. Nonobstant les critiques dont elles font l'objet et les considérations politiques qui les orientent<sup>58</sup>, ces évaluations produites par l'OCDE ont le mérite d'intégrer dans leur échantillonnage des établissements aussi bien publics que privés. En l'espèce, si de meilleurs résultats sont constatés chez les élèves scolarisés dans le privé, ce sursaut qualitatif serait autant tributaire du contexte socio-économique familial que du type de gestion institutionnelle<sup>59</sup>. En somme, malgré les attaques dont leur auteur fait l'objet<sup>60</sup>, les analyses bourdieusiennes conservent toute leur pertinence en Amérique latine.

Fragilisée aussi bien économiquement que discréditée politiquement par plus d'une décennie de politiques néolibérales, l'éducation publique latino-américaine continue d'apparaître comme une « institution pauvre pour les pauvres<sup>61</sup> ». Ce déficit de légitimité sociale se traduit par une désaffection croissante pour le métier d'enseignant, dont la carrière est souvent choisie par défaut (Pérou)<sup>62</sup> et pour lequel la formation n'a guère été actualisée (Uruguay)<sup>63</sup>, quand elle n'a pas été confiée à des « universités de garage » (Paraguay)<sup>64</sup>. Il n'empêche, au cours des dernières années, de la République dominicaine au Chili en passant par le Salvador et la Colombie, des efforts ont été entrepris pour revaloriser, par la certification, une sélection à l'entrée jusque-là considérée comme piètre et/ou politisée<sup>65</sup>. Couplées à une augmentation significative des budgets, ces mesures vont dans le sens d'une réhabilitation de l'éducation publique et des enseignants qui la font vivre. Or, comme le suggéreraient les difficultés rencontrées par les gouvernements de gauche pour renforcer l'égalité des chances et se départir de cet héritage néolibéral<sup>66</sup>, le principal problème des institutions éducatives latino-américaines tient moins à la crise de confiance qui les affecte qu'à leur « ingouvernabilité » chronique.

---

distinction sociale justifient également ces décisions. Voir G. Elacqua, « The impact of school choice and public policy on segregation : Evidence from Chile », *International Journal of Educational Development*, n° 32, 2012, pp. 444-445, et P. Sanz, « El tránsito de la escuela pública a la escuela privada en el sector emergente de Lima Metropolitana : ¿ Buscando mejor calidad ? », *Revista peruana de investigación educativa*, n° 7, 2015, pp. 95-125.

<sup>56</sup> G. Gamallo, « La "publicación" de las escuelas privadas en Argentina », *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 9, n° 1, 2015, pp. 43-74.

<sup>57</sup> Voir notamment : OCDE, « Principaux résultats de l'enquête PISA 2012. Ce que les élèves de 15 ans savent et ce qu'ils peuvent faire avec ce qu'ils savent », Paris, 2013, p. 5.

<sup>58</sup> G. Felouzy et S. Charmillot, *Les enquêtes PISA*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2012, pp. 13-46, et J.-Y. Rochex, « PISA et les enquêtes internationales. Enjeux scientifiques, enjeux politiques », *Revue française de pédagogie*, n° 164, 2008, pp. 81-85.

<sup>59</sup> G. Carrasco Gutiérrez, *Influencia del capital cultural, capital económico y capital social basado en la familia sobre el rendimiento de los estudiantes : un análisis comparativo*, Lima, CIES, 2008, et A. Miranda, « Asociación entre el tipo de gestión escolar y el rendimiento de los estudiantes en zonas urbanas », *Revista peruana de investigación educativa*, n° 7, 2015, pp. 153-178.

<sup>60</sup> I. Farías, « Adieu à Bourdieu ? Asimétries, limites y paradojas en la noción de *habitus* », *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, n° 54, 2010, pp. 11-34, et N. Trajtenberg, « ¿ Que hay de malo con la sociología de Pierre Bourdieu ? », in F. Pucci (dir.), *El Uruguay desde la sociología. Octava Edición*, Montevideo, Udelar, 2010, pp. 373-388.

<sup>61</sup> P. Oliart, *op. cit.*, pp. 312-318.

<sup>62</sup> J. Chuquilin-Cubas, « Ser profesor de educación secundaria en el Perú : última opción, un paso transitorio y una oportunidad de empleo », *Educación*, Vol. 38, n° 4, 2014, pp. 63-87.

<sup>63</sup> A. Marrero, « La formación docente uruguayana : un problema que no se resuelve con un cambio de nombre institucional », in A. Riella (dir.), *El Uruguay desde la sociología. Novena Edición*, Montevideo, Udelar, 2011, pp. 273-288.

<sup>64</sup> R. Garay Arguëllo, « Autonomía, autarquía y corrupción universitaria en Paraguay », in G. Dalla-Corte Caballero (dir.), *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*, Asunción, Intercontinental Editora, 2012, pp. 283-299.

<sup>65</sup> S. de los Santos et C. Abréu Van Grieken, « La certificación docente : otro eslabón para una carrera docente renovada », *Ciencia y Sociedad*, Vol. 38, n° 3, 2013, pp. 443-461.

<sup>66</sup> S. Peters, « ¿ Es posible avanzar hacia la igualdad en la Educación ? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina », *Nueva Sociedad*, n° 239, 2012, pp. 102-121. Voir précisément sur le cas équatorien : E. Isch Lopez, « Las actuales propuestas y desafíos en educación : el caso Ecuatoriano », *Educação e Sociedade*, Vol. 32, n° 115, 2011, pp. 373-391.

## STRUCTURE ET GESTION INSTITUTIONNELLES : ENTRE PATRIMONIALISME ET RATIONALISME

D'après Bernardo Kliksberg, les systèmes éducatifs latino-américains incarnaient au milieu des années 1990, à l'image des systèmes de santé, des structures de gestion obsolètes, particulièrement rigides et donc peu propices au changement<sup>67</sup>. Deux décennies plus tard, le constat n'a pas fondamentalement changé : la machine bureaucratique reste grippée par le patrimonialisme. Cependant, l'introduction de dispositifs ou mécanismes de rationalisation politico-administrative permet d'envisager une plus grande capacité des institutions éducatives à mener à bien des réformes significatives.

Le principal problème des ministères de l'Éducation réside moins dans le manque de probité de leurs fonctionnaires que dans leur mode de fonctionnement intrinsèque. En règle générale, les ministères de l'Éducation ploient sous le poids de leur propre armature institutionnelle. Il s'agit d'organisations macrocéphales. Ainsi, au Paraguay, le ministère de l'Éducation et de la Culture (MEC) représente, à lui seul, plus d'un tiers des emplois publics du pays (35 %) <sup>68</sup>. Concrètement, le personnel purement administratif s'élève à plus de cinq mille personnes, réparties dans pas moins de cent départements et sous-directions ! L'organigramme institutionnel du MEC est d'une complexité qui n'a d'égal que son éclatement géographique : à Asunción, il occupe une quarantaine de sites différents. De surcroît, le propre bureau du ministre a changé trois fois d'adresse au cours de l'année 2012. Cette instabilité géographico-institutionnelle en dit long sur la difficulté à porter des projets éducatifs de long terme au Paraguay. De son côté, le ministère de l'Éducation (Minedu) au Pérou est structuré selon un organigramme presque aussi tentaculaire que celui du MEC, dans la mesure où il se compose d'environ quatre-vingts directions et officines différentes<sup>69</sup>. Caractéristique des organisations bureaucratiques<sup>70</sup>, l'absence de synergie entre ces différents départements administratifs occasionne des distorsions qui nuisent considérablement à la mise en œuvre et à la cohérence des politiques publiques<sup>71</sup>. C'est ce que l'on a surnommé « l'insularité institutionnelle », entendue comme la tendance pour chaque département d'une organisation publique donnée à fonctionner de manière autarcique voire antagonique<sup>72</sup>. Comme l'ont montré des politistes chiliens analysant les contraintes pesant sur les réformes éducatives, ce phénomène est susceptible d'être renforcé par une forme d'« agencéisation compulsive » qu'il faut comprendre comme la pratique politico-administrative consistant à répondre à un nouvel enjeu par la création d'une entité publique ou parapublique (superintendance, direction, agence, etc.) qui viendra se greffer, de manière souvent parasitaire, à l'armature institutionnelle existante<sup>73</sup>.

Dans beaucoup de pays d'Amérique latine, cette hypertrophie institutionnelle est le signe d'une capture acérée de l'administration par le pouvoir politique. Basées sur les réseaux d'interdépendance et caractérisées par leur informalité, les logiques patrimonialistes ont chassé l'idéal méritocratique wébérien du processus de sélection des agents publics. Reposant sur un clientélisme politique

---

<sup>67</sup> B. Kliksberg, « Dilemmas and solutions in the implementation of social policies in Latin America », in S. Nagel (dir.), *Latin American Development and Public Policy*, New York, St Martin's Press, 1994, p. 83.

<sup>68</sup> Toutes les références chiffrées ont été extraites de O. Pineda, *Breve historia de la educación en el Paraguay*, Asunción, Servilibro, 2012, pp. 98-105.

<sup>69</sup> Organigramme du Minedu né du Décret suprême n° 006 du 31 mars 2012 ([www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/organigrama2012a\\_20121025.pdf](http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/organigrama2012a_20121025.pdf), consulté le 21 novembre 2016).

<sup>70</sup> P. Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, pp. 84-87.

<sup>71</sup> M. Balarín, « Radical discontinuity. A study of the role of education in the Peruvian state and of the institutions and cultures of policy making in education », thèse de doctorat, University of Bath, 2005.

<sup>72</sup> M. Waissbluth, « La insularidad en la gestión pública latinoamericana », *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 27, 2003, pp. 75-88.

<sup>73</sup> A. Cessia et al., « Las restricciones a la reforma educativa en Chile : perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros », *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 47, 2010, p. 31.

irréductible consistant à rechercher « le poste pour la personne et non la personne pour le poste<sup>74</sup> », cette sélection viciée tend à établir des rentes de situation institutionnelles auxquelles les bénéficiaires sont peu disposés à renoncer<sup>75</sup>; ce qui *in fine* entretient les turpitudes du système politico-administratif. En Uruguay, l'Administration nationale de l'éducation publique (Anep) a été créée au sortir de la dictature pour lutter contre ces dérives. Contrôlée par les enseignants eux-mêmes, cette institution parapublique se veut autonome<sup>76</sup>. Or, bien qu'elle ait adopté un fonctionnement plus démocratique et moins hiérarchisé que des ministères centralisés, elle n'échappe pas aux lois de l'inertie administrative. De fait, à travers ses multiples instances de consultation, l'Anep s'apparente à une « constellation d'acteurs-veto<sup>77</sup> ». Toute possibilité de réforme éducative s'en voit fortement entravée<sup>78</sup>. Cette paralysie rappelle que les syndicats d'enseignants demeurent des protagonistes-clés des systèmes éducatifs en Amérique latine. A l'instar du cas mexicain, leur importance numérique ainsi que leur influence politique sont parfois si puissantes qu'ils sont en mesure d'infléchir, de contraindre, voire d'annuler la mise en œuvre des réformes sectorielles<sup>79</sup>.

Ces problèmes de gestion ont été aggravés par les politiques de décentralisation des années 1990. En effet, souvent mis en œuvre dans la précipitation et sans augmentation substantielle des ressources destinées aux autorités récipiendaires (régions ou municipalités), ces processus ont débouché sur un chaos normatif, juridique et financier inextricable. La multiplication des doublons institutionnels a accentué l'inefficacité administrative et contribué à renforcer l'inefficience budgétaire. En définitive, comme l'a montré le cas péruvien, les logiques verticalistes et centralisatrices antérieures se sont vues renforcées<sup>80</sup>.

Dans les Etats fédéraux comme l'Argentine, le Mexique ou le Brésil qui comptent autant de ministères de l'Education que d'entités juridictionnelles fédérées (Etats ou provinces), la coordination des politiques éducatives s'apparente à une gageure. Dans le cas de l'Argentine par exemple, la loi fédérale d'éducation (LFE) de 1993 a contribué à multiplier les problèmes de gestion et à encourager les pratiques patrimonialistes<sup>81</sup>. Sensible dans d'autres secteurs d'intervention publique, ce malaise institutionnel dérivé de la fragmentation du système éducatif argentin est symptomatique d'une situation problématique qu'Oscar Oszlak attribue à la « transmutation de l'Etat<sup>82</sup> ». D'après lui, le néolibéralisme n'a en rien abouti à une minimisation de l'Etat, mais plutôt à une reproduction, en série et à petite échelle, de sa structure administrative traditionnelle. Aussi, loin d'avoir été éradiqués, les déboires du centralisme, l'engourdissement bureaucratique et la culture clientéliste ont été confortés, s'incarnant non plus seulement dans un appareil monolithique central mais dans autant de sous-systèmes administratifs qu'il existe de provinces. Au cours des années 1990, l'Etat fédéral argentin a notamment perdu plus de sept cent cinquante mille fonctionnaires, dont presque 40 % sont venus grossir les rangs des administrations

---

<sup>74</sup> E. Iturbe de Blanco, « Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel : experiencias comparadas de países de la región », *Revista del CLAR Reforma y Democracia*, n° 25, 2003, p. 9.

<sup>75</sup> P. Bezes et P. Le Lidec, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in J. Lagroye et M. Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, p. 69.

<sup>76</sup> D. Larrouqué, *Le Plan Ceibal en Uruguay. Un exemple de bonne gouvernance ?*, op. cit., pp. 76-78.

<sup>77</sup> G. Tsebelis, *Veto Players : How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, pp. 17-18.

<sup>78</sup> N. Bentancur et M. E. Mancebo, « La educación en la encrucijada : escrutinio político y gobierno de la enseñanza », in G. Caetano (dir.), *Políticas en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*, Montevideo, Estuario editora, 2011, pp. 124-130.

<sup>79</sup> L. Echenique Vázquez et A. Muñoz Armenta, « Los alcances de la reforma educativa en México y el difícil equilibrio entre autoridad del gobierno y gobernabilidad sindical », *Espacio Público*, Vol. 16, n° 36, 2013, pp. 77-92.

<sup>80</sup> A. Manrique Linares, « Descentralización y políticas públicas en el sector Educación », in H. Pease García et L. Villafranca (dir.), *Aula Magna 2008. Reforma del Estado, el papel de las políticas públicas*, Lima, Fondo Editorial PUCP, 2009, pp. 169-177, et C. del Mastro, « Diagnóstico y perspectivas : Proyecto educativo nacional y proyectos regionales y locales », in H. Pease García et L. Villafranca (dir.), op. cit., pp. 161-168.

<sup>81</sup> A ce sujet, l'ouvrage coordonné par Axel Rivas décrit avec une très grande précision les diverses formes de gouvernance éducative qu'ont adoptées les provinces argentines durant les années 1990. Voir A. Rivas et al., *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias*, Buenos Aires, Granica, 2004, pp. 85-123 et chap. v.

<sup>82</sup> O. Oszlak, « El mito del Estado mínimo : una década de reforma estatal en la Argentina », *Desarrollo Económico*, Vol. 42, n° 168, 2003, pp. 534-536.

régionales<sup>83</sup>. Aujourd'hui, les provinces consacrent en moyenne 85 % de leurs budgets aux salaires et autres charges de fonctionnement incompressibles<sup>84</sup>. Aussi, leur capacité d'investissement financier dans les politiques publiques s'en voit-elle considérablement grevée. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'éducation qui représente presque la moitié du personnel (45 %), pour environ un tiers du budget total (32 %)<sup>85</sup>.

En Argentine, la reprise en main du système éducatif est intervenue à partir de 2004, suite à l'accession au pouvoir de Nestor Kirchner. Entérinée un an plus tard, la loi d'éducation nationale (LEN) n'a pas remis en cause la provincialisation de l'éducation. Elle a tâché néanmoins de donner à la politique éducative un semblant d'unité et de cohérence par le truchement du Conseil fédéral d'éducation (CFE), instance nationale réunissant l'ensemble des ministres provinciaux et dans laquelle sont déterminées les politiques publiques du secteur. L'aptitude de l'exécutif à régir l'éducation semble désormais plus grande que par le passé. Il en va de même en Uruguay, suite à l'approbation de la loi générale d'éducation en 2008 qui a créé un organe de coordination présidé par le ministre. Par ailleurs, si la sélection méritocratique des enseignants n'est pas encore normalisée, l'exigence d'une évaluation continue tend à s'imposer partout. En guise d'exemple, le Pérou s'est lancé dans cette réforme via le projet de carrière publique magistérielle (CPM) proposé par Alan García, puis repris par son successeur Ollanta Humala sous le titre de « loi de réforme magistérielle »<sup>86</sup>. Enfin, comme l'illustre la création au Paraguay de la fiducie gérant le Fonds pour l'excellence de l'éducation et la recherche (FEER), des mécanismes de contrôle des institutions éducatives très innovants sont en train de voir le jour<sup>87</sup>. En bref, la situation institutionnelle de l'éducation latino-américaine tendrait à s'améliorer.

## PAR-DELÀ LES HÉRITAGES

Minée par le legs néolibéral, socialement dévalorisée et difficilement gouvernable sur le plan logistique, l'éducation publique latino-américaine est-elle condamnée à périr ?

Influencée par le néo-institutionnalisme historique, notre réflexion peut certes paraître pessimiste. D'après ce parti pris théorique, le poids des décisions, adaptations ou évolutions passées en matière d'action publique l'emporte sur les leviers politiques et administratifs contemporains, tant et si bien que la capacité de réforme s'en voit limitée. En l'espèce, gouverner l'éducation en Amérique latine signifierait, d'abord et avant tout, hériter d'un patrimoine historique, culturel et institutionnel défavorable.

Au demeurant, s'ouvrant sur une sociogenèse des systèmes éducatifs latino-américains et se refermant sur une analyse comparée de leurs modalités de gestion, notre argumentation fait surtout la part belle à la question du rôle et du fonctionnement de l'Etat dans ce domaine. Et pour cause, comme le rappelle un chercheur espagnol :

« Le développement et la configuration des systèmes éducatifs ne peuvent être compris sans être rapportés aux aspects politiques relatifs à la configuration et à l'action, ou à l'inaction, de l'Etat<sup>88</sup> ».

---

<sup>83</sup> Pour plus de renseignements : *Ibid.*, pp. 520-525.

<sup>84</sup> H. Cao, « Las provincias y el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires », in J. M. Abal Medina et H. Cao (dir.), *Manual de la nueva administración pública argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2012, pp. 154-155.

<sup>85</sup> *Ibid.*, pp. 156 et 133 respectivement.

<sup>86</sup> M. Lopez de Castilla et L. Saravia, « La evaluación del desempeño docente. Perú, una experiencia en construcción », *Revista iberoamericana de evaluación educativa*, Vol. 1, n° 2, 2008, pp. 76-91.

<sup>87</sup> D. Larrouqué, « Les politiques d'inclusion digitale en Amérique latine : de la rénovation éducative à la recomposition de l'Etat (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay) », *op. cit.*, pp. 309-324.

<sup>88</sup> A. Viñao, « Etat et éducation dans l'Espagne contemporaine (xix<sup>e</sup>-xx<sup>e</sup> siècles) », *Histoire de l'éducation*, n° 134, 2012, p. 81.

Cette assertion ne vaut pas seulement pour l'Europe occidentale ou l'Amérique du Nord mais également pour l'Amérique latine où la prise en charge de l'instruction par l'Etat central a été, ici plus qu'ailleurs, constitutive de l'identité nationale. De fait, en l'absence de différenciation de type linguistique ou religieuse entre les élites, la réalité des Etats-nations dans la région a reposé, durant les deux premiers tiers du XIX<sup>e</sup> siècle au moins, sur une fiction juridique matérialisée par des frontières plus souvent artificielles que naturelles, car épousant peu ou prou les anciennes délimitations des vice-royautés de l'époque coloniale<sup>89</sup>. En d'autres termes, malgré une meilleure circulation des idées via la progressive diffusion territoriale des gazettes depuis les capitales, les communautés nationales hispano-américaines sont longtemps restées à imaginer<sup>90</sup>. Or, tel a été le rôle de l'instruction publique que de forger cette conscience d'appartenance à un Etat, et donc à une nation, distincte de celle que s'employait à façonner l'Etat voisin. Ainsi que nous l'avons montré en première partie, ce processus de nationalisation éducative n'a été ni linéaire ni homogène d'un pays à l'autre. Dernièrement, le Guatemala serait tout juste entré dans cette dynamique<sup>91</sup>.

Du reste, si les Etats centraux ont fait en sorte d'imposer leur autorité sur les institutions privées en déclarant l'école obligatoire, gratuite et parfois même laïque d'une part, et/ou en régulant leurs activités d'autre part, il ne faudrait pas croire en un perpétuel climat de tensions larvées entre structures d'enseignement. A l'exception du régime communiste cubain et dans une moindre mesure du Venezuela de Chávez<sup>92</sup>, aucun gouvernement n'a exercé (ou souhaité exercer) un quelconque « monopole sur l'éducation légitime ». Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, structures éducatives publiques et privées ont cohabité de manière relativement harmonieuse. Il n'en reste pas moins vrai que depuis une vingtaine d'années et dans une proportion plus ou moins grande selon les pays, l'école publique latino-américaine perd du terrain face aux établissements sous et sans contrat, lesquels continuent de jouir d'une réputation socioculturelle d'autant plus injustifiée que leurs résultats pédagogiques sont souvent décevants. Certes, l'introduction des logiques de marché n'a pas plus abouti à la disparition de l'école publique qu'elle n'a entraîné le retrait sinon le redéploiement de l'Etat<sup>93</sup>. Cependant, on ne peut nier que le triomphe de ces conceptions néolibérales a modifié le système de valeurs dominant, en opposant la perception d'une éducation publique pour les pauvres et réputée de mauvaise qualité à celle d'une éducation privée destinée aux classes plus aisées et supposée meilleure<sup>94</sup>. Or, se défaire de cette image dévalorisée semble encore plus complexe pour les gouvernements de la région que d'affirmer leur pouvoir décisionnel sur des systèmes éducatifs notoirement ingouvernables et résistants au changement. En ce sens, les idées ou croyances sont bel et bien des institutions à part entière ou, du moins, des éléments constitutifs de ces dernières qu'il s'avère tout aussi difficile de faire évoluer<sup>95</sup>.

Toutefois, notre conclusion se veut optimiste. Si l'on en croit les prévisions de trois chercheurs rattachés au think tank washingtonien Center for Global Development, le premier tiers du XXI<sup>e</sup> siècle va offrir, compte tenu des mutations démographiques en cours, des opportunités de réformes éducatives

---

<sup>89</sup> F. Colom González, « Espacios y artifices del relato nacional. Una aproximación a la experiencia hispanoamericana », in A. Gomez-Muller (dir.), *Construccions de l'imaginaire national en Amérique latine*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2012, pp. 52-53.

<sup>90</sup> B. Anderson, *Imagined Communities. Reflexions on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 2006 [1983].

<sup>91</sup> E. Mendonça, « Réformer l'éducation pour reconstruire la nation : le Guatemala et la réforme éducative de 2005 », *Les Cahiers ALHIM*, n° 16, 2008 (<https://alhim.revues.org/3018>, consulté le 11 novembre 2016).

<sup>92</sup> E. Morales Villalobos et al., « Encuentros y desencuentros entorno a la educación en Venezuela : lo público y lo privado », *Omnia*, Vol. 19, n° 2, 2013, pp. 25-37.

<sup>93</sup> P.-L. Mayaux et Y. Surel, « Amérique latine : les réformes de marché en question », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 17, n° 3, 2010, pp. 7-22.

<sup>94</sup> S. Peters, *op. cit.*, pp. 110-111.

<sup>95</sup> Voir la définition de l'institution proposée par J. Lagroye, B. François et F. Sawicki, reprise par N. Freymond, « La "redécouverte" des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle », in J. Lagroye et M. Offerlé (dir.), *op. cit.*, p. 47.

financièrement plus larges qu'auparavant<sup>96</sup>. En effet, alors que le nombre d'élèves scolarisés est amené à décliner, dans le même temps, celui des salariés actifs va croître tendanciellement. De surcroît, le surplus budgétaire dégagé de l'augmentation des contribuables ne devrait pas être grevé par le financement des pensions d'un contingent de retraités encore réduit. En d'autres termes, les gouvernements disposeront, dans les deux décennies à venir, de plus de ressources pour mettre en place des programmes éducatifs destinés à un nombre de « ressortissants » – le public cible des politiques publiques dans le jargon sociologique – plus faible. Par voie de conséquence, ces programmes seront également plus faciles à mettre en œuvre. Reste à savoir si ces mêmes gouvernements choisiront d'orienter prioritairement ces excédents fiscaux vers le secteur éducatif. La réponse (*policy*) relève de la politique et de ses enjeux (*politics*), rapport fondamental à partir duquel il conviendra de poursuivre la réflexion<sup>97\*</sup>.

---

<sup>96</sup> N. Birdsall *et al.*, *Fair growth. Economic policies for Latin America's poor and middle-income majority*, Washington DC, Center For Global Development/Inter-American Dialogue, 2008, p. 127.

<sup>97</sup> Tout en élargissant sa focale à d'autres pays latino-américains, cet article restitue les grandes lignes de la première partie d'un travail doctoral axé essentiellement sur le cône Sud : D. Larrouqué, « Les politiques d'inclusion digitale en Amérique latine : de la rénovation éducative à la recomposition de l'Etat (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay) », *op. cit.*