

La régulation et l'évaluation du marché de l'éducation :

La nouvelle casquette de l'État social démocratique

La période de la consolidation démocratique qui s'inaugure en 2000 se présentera comme la phase des réformes placées sous les consignes de l'égalité des chances et de la protection sociale. Le but étant de se dissocier du lien qui attache la transition démocratique au modèle mis en place par la dictature, les gouvernements de Lagos (2000-2006), de Bachelet (2006-2010) et de Piñera (2010-2014) entreprendront diverses initiatives étatiques pour réguler le marché de l'éducation à partir des conceptions de justice sociale et de méritocratie.

Cette période se caractérise par les réformes du système et l'introduction de nouveaux mécanismes d'équité ainsi que par la forte pression sociale qui émanera des citoyens, notamment du mouvement des étudiants. En effet, ce secteur social posera des problèmes de gouvernance aux trois périodes présidentielles mentionnées, déclenchant un questionnement global du système à la fin de la phase de consolidation.

Bien qu'insérées dans la structure du système existant, au cours de la période analysée, les transformations ont lieu sur trois plans : sur le plan technique, on observe l'institutionnalisation de l'axe de la qualité en tant que directive du ministère ; sur le plan juridique, avec le remplacement de la loi LOCE par la loi générale d'éducation (LGE), on assiste à l'introduction des dispositifs de discrimination positive envers les secteurs les plus démunis à partir de la loi SEP ; sur le plan politique, on constate la priorisation de la petite enfance et l'élargissement des prestations adressées à cette population.

Quant à la distribution des étudiants sur les secteurs prestataires de services, la privatisation de l'éducation dessinée pendant la transition se consolide, à en juger par la hausse des inscriptions dans les écoles privées-subventionnées et la crise de l'école publique. Phénomène qui

approfondit davantage la ségrégation sociale du système scolaire et aggrave la persistance des inégalités dans ce domaine.

Dans ce cadre, ce chapitre cherche à analyser le modèle d'éducation et le rôle de l'État social pendant la période de consolidation démocratique (2000-2013), autour de quatre axes. Le premier présentera le cadre de la politique d'éducation : les lignes directrices, les dépenses et la structure de distribution de l'accès aux services. Dans un deuxième temps, nous exposerons les corrections faites au modèle hérité de la dictature, notamment la loi SEP et la LGE. Dans le troisième axe, nous proposerons une analyse des processus et des stratégies d'institutionnalisation de la qualité et des mécanismes d'évaluation, ce qui inclut le rôle de l'État sur le plan technico-politique. Dans un quatrième moment, nous traiterons la priorité donnée à l'éducation initiale dans le cadre de la mise en place du système de protection sociale. Finalement, nous esquisserons des conclusions sur les transformations de ce secteur.

1. Cadre général

Sur un plan général, pendant la période analysée, le discours gouvernemental donne une place prépondérante à l'éducation en tant que mécanisme de justice sociale. Dans ce sens, tant le premier que le dernier gouvernement de cette phase, élargiront l'obligation des années d'instruction : tout d'abord pour le niveau secondaire ensuite pour l'éducation initiale. La mise en place de la Journée scolaire complète, lancée pendant la transition, ainsi que la multiplication des places en crèche et en maternelle, permettront d'aborder l'augmentation de la demande d'inscriptions dans le système scolaire.

Quant à l'orientation générale de la politique, les premières années de la période montrent un processus de continuité avec les initiatives et l'esprit de la transition, qui insiste toutefois sur la qualité des services et sur l'évaluation croissante des résultats. Depuis l'année 2000, des programmes visant la qualité et la performance des professeurs dans les processus d'apprentissage, mettront l'accent sur la formation, l'accompagnement et l'évaluation des enseignants, à travers la formulation d'une nouvelle version du Statut enseignant, le Réseau « Maîtres de maîtres », les dispositifs d'évaluation générale ainsi que l'évaluation facultative ciblée sur des enseignants d'excellence.

Tout en continuité avec les processus de modernisation de l'éducation, la politique et les avancées de cette première phase de la période de transition aborderont l'éducation en tant

qu'axe articulatoire de la société de la connaissance. L'impulsion que le gouvernement de Lagos imprimera à la réforme des programmes scolaires, à la modernisation des outils et à l'évaluation des apprentissages, est orientée par l'acquisition des compétences pour l'intégration au monde de la globalisation.

Ensuite, pendant la période de Bachelet, l'accent sera mis sur la correction du système des subventions, sur la recherche d'accords intersectoriels ainsi que sur l'augmentation de la couverture des places dans l'éducation initiale. Bien que dans une ligne de continuité avec ce qui précède, les directives donneront priorité politique à la période de développement de la petite enfance et à l'importance de l'investissement scolaire pour la population en bas âge.

Enfin, la période de Piñera privilégie, quant à elle, les transferts d'argent pour l'accès prioritaire des secteurs les plus défavorisés, à travers l'augmentation des subventions régulières et préférentielles, l'augmentation des places en crèche et en maternelle et la formation des enseignants. Ainsi, cette période présidentielle mettra en place le Système d'assurance de la qualité, formulé par le gouvernement précédent, par lequel il sera proposé de flexibiliser les conditions professionnelles des enseignants en fonction de leur évaluation. De cette façon, lors de cette phase, la technocratisation de la qualité, ainsi que le lien entre qualité et résultats, connaissent un processus d'institutionnalisation.

1.1 Le contexte social

Le facteur transversal qui obligera à la révision de l'agenda de l'éducation des gouvernements de la période de consolidation, sera l'émergence d'une importante mobilisation sociale autour du droit à l'éducation, mobilisation qui dessinera progressivement l'ébauche d'une critique de la marchandisation du système éducatif. Même si elle ne change pas l'orientation de la politique d'éducation, la permanence d'une mobilisation de plus en plus forte pendant la période, engagera tout de même le débat sur les processus de libéralisation de l'enseignement.

En effet, l'ampleur de la mobilisation conduira le gouvernement de Bachelet à la conformation d'un Conseil présidentiel pour la qualité de l'Éducation, amené à proposer des mesures pour améliorer les conditions du système ainsi que des réformes. Cependant, le Conseil s'installe surtout comme un dispositif de démobilisation ; d'ailleurs, après leur participation initiale, les organisations estudiantines quitteront cette instance à cause de sa nature consensuelle et fortement technocratique. Pourtant, bien que les résultats du Conseil ne reflètent pas les

changements substantiels du système, la mobilisation provoque un effet réel sur l'agenda politique. Julio affirme : « *Depuis 2006, on commence à discuter une série de sujets qu'on ne discutait pas avant, tels que la gratuité du système, le questionnement du financement partagé, l'absence d'avancées sur l'éducation publique, les mécanismes de sélection des écoles, etc. Et ça, on le doit à la commission de 2006.* »

La demande insatisfaite ainsi que la croissance du questionnement du modèle marchand d'éducation provoqueront la chute de l'approbation du président Pinera et, à partir de l'année 2011, le changement de ministre dans ce secteur ainsi que l'installation définitive du sujet dans l'agenda politique. Cette mobilisation saura générer l'approbation d'un secteur important de la population grâce à son ton épique. Mauricio, l'un des plus importants porte-paroles du mouvement, nous explique : « *Nous avons toujours dit que ce mouvement n'était pas pour nous mais pour les générations à venir, et ça a créé un souffle épique incontestable* ». Il ajoute concernant l'agenda : « *L'axe du débat a changé complètement et ça a constitué un point d'inflexion, car à partir de ce moment-là, tout le monde a parlé depuis un autre point de vue.* »

Les conséquences de la mobilisation croissante qui conteste le système d'éducation sont perceptibles dans l'agenda des réformes entamées par les différents gouvernements et dans la priorité que ce débat prend au cœur de la politique de la consolidation démocratique. Bien que la contestation sociale se manifeste et augmente depuis la fin de la décennie précédente, l'ampleur et la fluidité des demandes sociales qui s'expriment à partir du mouvement des étudiants, tout au long de la période analysée et notamment son corollaire de 2011, marquera un point d'inflexion dans les décisions sur le plan de l'éducation. Ainsi le retour de la mobilisation sociale dans ce domaine spécifique provoquera le basculement de la formule classique de gestion des services éducatifs, héritée de la dictature, vers la recherche d'un rôle plus actif de l'État en matière de régulation et de garanties. En effet, bien que l'implication étatique en termes de régulation du marché soit de plus en plus active depuis 1990, la mobilisation autour des inégalités du système introduira la notion de qualité en tant que mécanisme régulateur de l'équité, commandé par l'État.

Dans ce sens, on observe des dynamiques paradoxales déclenchées par la mobilisation autour des inégalités du système éducatif. S'il existe une composante citoyen-usager dans la demande de qualité dans l'éducation en tant que mécanisme égalitaire, on constate, au fur et à mesure que le mouvement prend forme, que la revendication se place aussi dans la critique de la notion de « biens » de consommation, tandis que la conception de droit social est mise en avant. Dorénavant, l'éducation retrouvera sa signification de droit dans l'agenda public, obligeant les

élites à envisager des transformations de la structure d'accès à la formation et questionnant le système de financement partagé, tant sur la forme que sur le fond.

Finalement, cette mobilisation basculera vers la demande de changement de l'élite dirigeante et permettra l'émergence de leaderships jeunes et autonomes qui secoueront les sphères décisionnelles dans la période à venir. Le débat et l'orientation du secteur de l'éducation changera la donne à jamais, devenant un canalisateur du désenchantement de la post-dictature.

1.2 Les données

La réalité du système sur le plan de la configuration des réseaux d'accès à l'éducation met en évidence la place gagnée par le marché dans la régulation de l'offre. Le développement du secteur privé montre la réversion de la tendance historique à aller vers le système public et le déplacement de la structure de distribution de l'accès. La tendance croissante de la désertion des étudiants des écoles municipales vers les écoles du système privé-subventionné constitue le corollaire de la privatisation du droit à l'éducation, annoncée avec le financement partagé. Ainsi, le système d'éducation public connaît une baisse considérable qui va positionner le secteur privé-subventionné comme le principal fournisseur des services éducatifs du pays. Le tableau suivant illustre cette situation en 2012 :

TABLEAU N°12

Distribution du pourcentage d'inscription par dépendance administrative

Années 2000, 2003, 2006, 2009, 2010, 2011 et 2012

Dépendance administrative	2000	2003	2006	2009	2010	2011	2012
Municipal	57%	54%	50%	45%	40%	39%	38%
Privé-subventionné	36%	39%	44%	48%	50%	51%	53%
Privé-payant	8%	7%	6%	7%	7%	7%	7%

Source : Centre d'études, Division du Budget, MINEDUC, 2011 ; 2013.

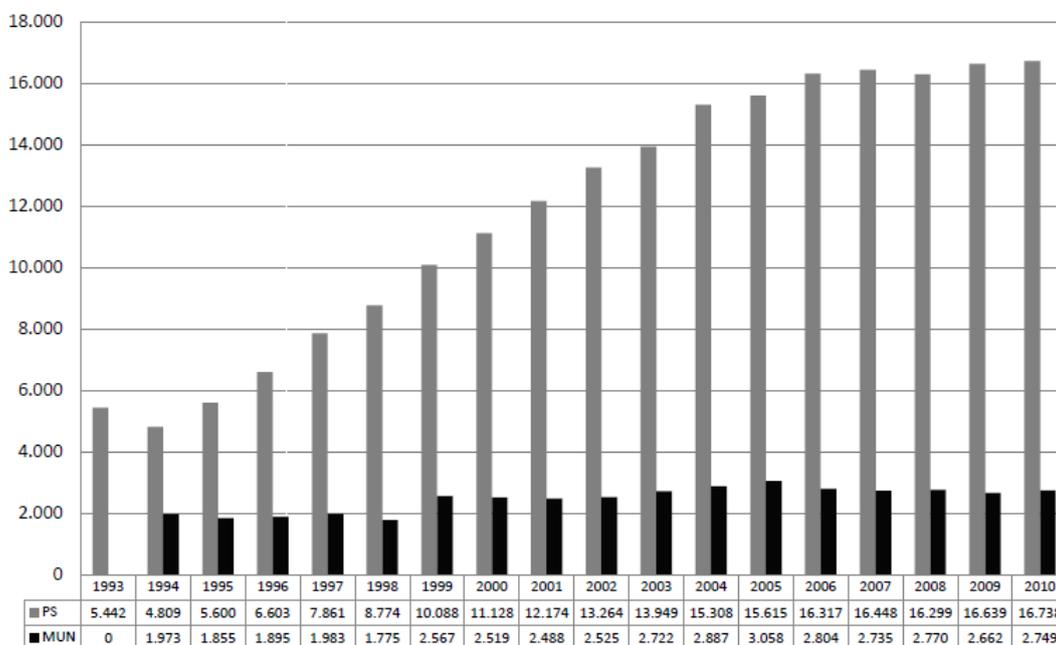
La baisse du taux d'inscription dans le secteur public municipal implique la fermeture d'établissements éducatifs ainsi que la précarisation des conditions professionnelles des enseignants.

En ce qui concerne la couverture du système, l'éducation initiale présente encore un retrait par rapport à l'éducation primaire qui profite de la couverture universelle. Néanmoins, pendant la période de consolidation démocratique, l'augmentation de la couverture de la petite enfance se fera progressivement jusqu'à atteindre 59% en 2011 pour les enfants de 3 et 4 ans, dénotant ainsi la volonté politique de donner priorité à ce secteur. Malgré ce fait, le pays reste en dessous de la moyenne OCDE qui enregistre 74% de couverture (MINEDUC, 2013).

Quant au paiement des écoles subventionnées, la participation financière des familles a augmenté de façon significative depuis la promotion du dispositif en 1993 jusqu'en 2010, enregistrant des augmentations de l'ordre de 200%, comme l'illustre le graphique suivant :

Graphique N°1

Frais mensuels moyens par type d'établissement (pesos, 2010)



PS : Privé-subventionné

MUN : municipal

Source : Elacqua, Montt et Santos, 2013

On constate par ailleurs que, en 2011, les dépenses des familles atteignent 38% du total des dépenses en éducation tandis que le financement public se situe autour de 58% (MINEDUC, 2013). Sur les dernières années, la continuité de la tendance à l'augmentation progressive, initiée lors de la période précédente, se maintient. L'année 2012 enregistre le sommet des dépenses : 4,57% du PIB, ainsi que le plus haut pourcentage du total des dépenses sociales, soit 19,28%. Pendant la période de R. Lagos, les dépenses connaissent une baisse liée à la récession économique vécue par le pays, tandis que la période de M. Bachelet comporte une augmentation progressive de plus de 1% du PIB en 4 ans. Le tableau suivant montre l'évolution des dépenses depuis l'année 2000.

Tableau N°13
Dépenses publiques en éducation, années 2000-2013

ANNÉE	% DÉPENSES TOTALES	% PIB
2000	16,40%	3,71%
2001	NR	NR
2002	17,41%	4,01%
2003	17,60%	3,85%
2004	16,97%	3,49%
2005	16,12%	3,23%
2006	16,16%	3,02%
2007	16,65%	3,22%
2008	17,48%	3,79%
2009	17,19%	4,24%
2010	17,51%	4,18%
2011	17,50%	4,07%
2012	19,28%	4,57%
2013	19,07%	4,56%

Sources : données CEPAL 2015. Division du développement social.

De cette manière, le panorama de la période nous montre qu'il existe, parallèlement à une

augmentation des dépenses publiques, une augmentation progressive du coût de l'éducation subventionné par les familles. De plus, l'on constate une hausse de la couverture de l'éducation initiale, fait qui révèle la préoccupation pour ce secteur au cours de cette étape. L'augmentation des ressources se traduira également par la mise en place de nouveaux dispositifs de bénéficiaires, conséquences des transformations du cadre légal.

2. Les transformations du cadre légal et les adaptations du système marchand

Le cadre légal qui régit le système d'éducation est à l'origine de la majeure partie des revendications du mouvement des étudiants ainsi qu'à l'origine de la restriction du rôle de l'État. La demande sociale concernant la dérogation de la loi LOCE (loi organique constitutionnelle d'Éducation de 1990) et la critique de la ségrégation sociale provoquée par ce système, déclencheront des transformations pendant le gouvernement de Bachelet, qui entreprendra deux réformes du cadre légal en vigueur. Il s'agit de la promulgation de la loi N° 20.248 de 2008, de Subvention scolaire préférentielle (SEP) et de la loi générale d'Éducation (LGE) N° 20.370 de 2009, que nous allons analyser ci-dessous.

2.1 Loi SEP ou le modèle résiduel-technocratique

La loi de Subvention préférentielle (SEP) est promulguée en 2008, à la suite de l'initiative du dispositif de subvention préférentielle mis en place en 2005. Cette loi est destinée à *« l'amélioration de la qualité de l'éducation des établissements éducatifs subventionnés, qui se réalisera par le soutien des élèves prioritaires et préférentiels des premier ou deuxième niveau de l'éducation initiale, de l'éducation générale primaire et de l'enseignement secondaire »*¹⁶⁸. L'article 2 de la loi établit que *« pour les effets de l'application de la subvention préférentielle,*

¹⁶⁸ Notre traduction. Article 1, loi N°20.248 de 2008.

on comprendra par prioritaires les élèves pour qui la situation socioéconomique du foyer pose des difficultés au bon déroulement du parcours éducatif »¹⁶⁹.

L'objectif de ce nouveau mécanisme de financement est de compenser les inégalités sociales d'origine à partir de la contribution additionnelle faite aux établissements qui prennent en charge des enfants des secteurs les plus vulnérables. Dans ce but, il s'agit d'encourager les écoles subventionnées à attirer et à suivre les élèves les plus en difficulté, pour ainsi permettre à ce segment socioéconomique d'avoir accès à une éducation de qualité standardisée.

La subvention préférentielle suppose que l'éducation effective des élèves les plus démunis est plus chère à cause de la vulnérabilité de leurs conditions. Les écoles qui profitent de cette subvention doivent donc présenter des programmes d'amélioration, d'engagement à atteindre des objectifs, de standards minimums de qualité, entre autres obligations. Le lien entre l'augmentation des ressources et les critères de discrimination positive permettra de prioriser la scolarité des enfants déclarés préférentiels ainsi que de renforcer l'autonomie des écoles (Raczynsky, Weinstein, Pascual, 2013). Chaque établissement propose son diagnostic ainsi que les dispositifs d'amélioration des services éducatifs. Cependant, l'autonomie des écoles dans la réalisation des programmes dépendra des degrés d'autonomie différenciée établis par le MINEDUC en fonction de la qualité de l'enseignement des écoles, dans la classification : autonomes, émergents ou en récupération.

La SEP propose non seulement des avantages pour les écoles qui, de façon facultative, entrent dans le dispositif mais aussi des sanctions pour les établissements qui n'atteignent pas les objectifs fixés ou des résultats aux tests standardisés, notamment le SIMCE. Un système « *d'accountability* » de la gestion et des résultats scolaires est mis en place pour que les familles comptent sur l'information pertinente pour choisir l'école de leurs enfants. Ce système *d'accountability* du marché de l'éducation provoquera deux effets pervers : la stigmatisation des établissements par rapport à leurs résultats SIMCE (Contreras et Corvalán, 2010), et l'effet *teaching-to-test* ou d'amélioration tactique pour les tests, qui n'impacte guère l'amélioration des processus éducatifs (Raczynsky et. alt. op.cit). Julio affirme, par rapport aux mécanismes d'évaluation du SIMCE : « *La loi SEP continue le système d'assurance sur la base du SIMCE, à partir duquel on classe les écoles en tant que bonnes, mauvaises, dépendantes, etc. Et c'est en fonction de cette classification que l'école reçoit la subvention.* »

Quant à l'autonomie des écoles, bien qu'elles proposent leurs propres programmes et parcours éducatifs, l'évaluation du MINEDUC recouvre une forme technique, en analysant des

¹⁶⁹ Ibid.

dimensions qui ne sont pas forcément dans les compétences ni dans les ressources des écoles. Dans un but d'accompagnement, la loi créera un dispositif externe de consultation appelé ATE (*asesoría técnica educativa*—consultation technique éducative). Les ATE sont des organismes ou des personnes naturelles qui accompagnent sur le plan technique et administratif les écoles classifiées comme non ou moins autonomes. Cet aspect de la loi va engendrer une nouvelle branche de services liés au marché de l'éducation : la prolifération des agences ATE, financées par les subventions préférentielles et choisies par les écoles.

La loi SEP a permis de pointer du doigt l'urgence des problèmes de qualité et de ségrégation scolaire, ainsi que l'amélioration nécessaire des performances aux évaluations standardisées des écoles qui accueillent les enfants les plus défavorisés. On constate pourtant que les objectifs établis par le MINEDUC sont loin des moyennes des écoles : les résultats ne sont pas en accord avec les objectifs attendus par le niveau central et les effets sur la redistribution socioéconomique de l'inscription sont rares (Raczynski et alt., *ibid.*). Pour Pedro, « *la SEP n'est pas qu'une correction du marché mais aussi une certaine forme d'accountability* ».

D'un autre côté, le sens donné à l'éducation se renforce depuis une perspective technocratique, centrée sur les résultats. Les écoles développent une culture de l'audit et déploient une offre éducative uniforme à cause de l'exigence de réussite aux tests standardisés, élément qui dé-professionnalise et technicise la carrière d'enseignant (Contreras et Corvalán, *op.cit.*)

Vers la fin de la période de consolidation, la SEP se renforce dans l'administration Piñera à travers l'augmentation substantielle du montant des subventions, autour de 50% (Liberté et Développement, 2014), montrant ainsi l'attachement à cette politique et l'évaluation positive des gouvernements de cette phase.

Le dispositif SEP consolide la vocation subsidiaire de l'État par le biais du mécanisme de financement majoré en faveur des populations les plus défavorisées. L'injection des ressources propose une différenciation dans le même schéma de marché, à partir de la configuration d'un modèle compétitif majoré et performant des services éducatifs. De plus, ce mécanisme dynamise le marché grâce à la création des ATE. De cette façon, ce mécanisme renforce le modèle des subventions marchandes tout en majorant les corrections de la distribution inégale pour les élèves les moins rentables du système.

2.2 La loi générale d'Éducation ou comment tout changer pour ne rien transformer

La LGE fut présentée comme l'une des réussites les plus importantes de l'administration Bachelet. La dérogation de la LOCE, qui porte l'empreinte de l'héritage de la dictature, s'installe comme le symbole de l'enterrement du passé et le signe de l'autonomie du projet démocratique par rapport au projet autoritaire. Lorsque les critiques du cadre juridique hérité augmenteront dans différents secteurs sociaux, notamment à partir des mobilisations de l'année 2006, la proposition de déroger la LOCE fera son chemin dans les couloirs de *La Moneda*.

Les recommandations du Conseil présidentiel pour la qualité de l'Éducation de 2006 font elles aussi écho aux défaillances de la LOCE et mettent en garde sur le « défaut de légitimité » de ladite législation. Le diagnostic de la situation fait allusion au malaise citoyen ressenti contre ce système éducatif à cause de son origine anti-démocratique ; il analyse la nécessité de mettre en place un modèle fondé sur les consensus démocratiques (CAP Éducation, 2007).

Dans ce cadre sociopolitique, un projet de loi générale d'Éducation est mis en marche. Des discussions à partir des propositions du Conseil et des avis des experts du gouvernement émanera un projet de loi qui sera approuvé au Parlement en 2009, scellant ainsi la période des réformes de Bachelet. Cette loi stipule, parmi les points les plus importants : l'élimination de certains aspects de la flexibilité existante pour devenir propriétaire d'établissements éducatifs, comme tentative d'éliminer les profits du secteur ; des limites aux critères de sélection ainsi qu'à l'expulsion des élèves ; les devoirs de l'État face à la garantie de qualité de l'éducation ; l'évaluation permanente du système ; le caractère obligatoire de la participation scolaire à travers les Communautés éducatives ; la nécessité d'une information effective sur le fonctionnement du système et des établissements.

Bien qu'il introduise certaines garanties dans le système existant, cet outil législatif ne transforme pas le modèle en vigueur pas plus qu'il n'élimine son caractère marchand. La LGE viendra s'installer comme un mécanisme de légitimation du système éducatif, en introduisant des mécanismes de correction des défaillances du marché en faveur de l'équité. Julio, président du Conseil 2006, affirme : « *La LGE n'a pas contribué à grand-chose. Finalement, ce fut un fait politique qui n'avait rien à avoir avec l'éducation : la Présidente avait besoin d'approuver une nouvelle loi et de légitimer le système à cause de la demande sociale et politique.* » Malgré cela, Julián estime que « *c'est un moment qui introduit des inflexions, qui loin de constituer des ruptures, produisent tout de même des réorientations du système* ».

La LGE permet ainsi de doter le système d'un cadre légal démocratique et d'introduire certains aspects concernant la garantie de la qualité des prestations. De cette façon, la loi place l'axe de la qualité du système au centre de la politique d'éducation et de la préoccupation de l'État, en dépassant la priorité qui était donnée à la couverture par la LOCE. La mise en place des mesures et des institutions proposées par la LGE dépendront de l'administration Piñera qui créera le Système national d'assurance de la qualité et ses différents organes et qui complètera cette volonté par des mesures d'évaluation. La LGE devient un dispositif qui permettra donc d'améliorer le contrôle de la qualité des résultats du système selon des critères marchands instaurés par la LOCE, réaffirmant ainsi le rôle évaluateur de l'État. Le modèle se consolide grâce à la complémentarité des compétences de l'organe central sans transformer le sens du système éducatif.

La période de la consolidation démocratique donnera un cadre légal et consensuel au modèle sans par autant réussir à le doter de légitimité vis-à-vis des acteurs sociaux. Cette dimension sera soulignée pendant les manifestations de 2011, à travers la critique du système de profit que consacre la LGE. Mauricio explique : *« Depuis les premières revendications, on demande l'accès équitable au système, sa démocratisation et la fin du profit. Puis, petit à petit, on va aborder ces principes auprès des bases pour arriver à la demande de fond sur l'universalisation d'une offre éducative de qualité et la gratuité totale du système. »*

Ainsi, la LGE est finalement remise en question, sa promulgation semblant être réduite à un fait politique sans conséquences substantielles pour la réforme du système. Cette critique grandira à partir de 2011 et jettera les bases des réformes proposées à partir de 2014. La LGE restera dans l'histoire de l'éducation comme un événement éphémère, sans gloire ni transcendance.

3. L'institutionnalisation d'une politique de la qualité : l'âge de l'État évaluateur

Les programmes de couverture universelle visant l'amélioration des conditions et de la qualité d'enseignement, mis en place pendant la décennie des années 1990, vont progressivement faire partie des lignes institutionnelles d'action du ministère à partir des années 2000. Cette mesure fait référence notamment aux programmes MECE (Programme d'amélioration de la qualité et

l'équité) pour le primaire, composante préscolaire et le Secondaire ; tandis que les programmes ciblés sur le monde rural et autres, resteront en vigueur et conserveront leur caractère temporaire (MINEDUC, 2004).

Ainsi, la transformation des programmes destinés à fournir les conditions de base pour l'amélioration de la situation de l'éducation publique, dépassent l'étape des tests et des projets soutenus par l'aide internationale, pour devenir une politique d'État. Cette évolution rend compte de la situation de détérioration structurelle du système d'éducation publique.

L'investissement réalisé pendant la période précédente dans le système public rend possible la récupération des conditions de la provision des services éducatifs. Cependant, cette récupération vise notamment la dimension matérielle, notamment l'infrastructure des écoles, et a des répercussions moins importantes sur l'amélioration des résultats de l'apprentissage scolaire.

La configuration de la politique d'éducation pour l'amélioration de la qualité des enseignements s'accompagne du développement de deux dimensions : l'actualisation du rapport entre l'État et les enseignants et la prédominance de la mesure des résultats. L'État va redéfinir son rôle face aux professeurs ainsi qu'aux élèves, en évoluant de son statut d'État promoteur des années 1990 vers un État de plus en plus centré sur le contrôle des processus.

3.1 Les enseignants sous le regard de l'État

L'étape qui se déroule à partir de l'année 2000 ciblera le développement d'une politique d'amélioration de la qualité qui, à son tour, visera de façon prioritaire la performance des enseignants et leur rôle dans les processus éducatifs.

Le MINEDUC analyse que, malgré les améliorations positives de la fin de la décennie précédente, il existe une stagnation des résultats scolaires qui se visualise notamment à partir des indicateurs observés à partir de l'année 2003 (Insunza, 2009). Dans ce cadre, une révision des rôles joués par le ministère ainsi que par les différents acteurs de l'éducation, révèle que ladite stagnation est principalement liée à deux axes : à l'absence de contrôle et de responsabilisation des agents de gestion du MINEDUC, ainsi qu'aux carences de responsabilisation des enseignants sur les résultats des processus.

C'est à partir de ce diagnostic que le ministère va développer une politique de contrôle, d'évaluation et d'avantages basée sur une batterie d'outils de gestion (Ibid.). L'installation des

politiques de la nouvelle gestion publique et des approches managériales vont mûrir entre les années 2000 et 2009 (Falabella, 2015). Ces aspects prendront la forme d'une logique entrepreneuriale qui travaille à partir d'un agenda d'évaluation et de standardisation tant à l'intérieur du ministère que vers les établissements d'éducation.

Sous le slogan « Amener la réforme dans la salle de classe », le gouvernement se propose de réaliser des changements dans les contenus qui envisagent : un changement des stratégies de développement professionnel ; l'accent sur les compétences nécessaires à la globalisation (anglais et numérique) et la création de nouvelles institutions et de nouveaux outils pour l'assurance de la qualité (MINEDUC, 2004). Il s'agit de renforcer le capital humain du pays et de l'orienter vers la croissance économique et la société de la connaissance.

L'apparition de plusieurs initiatives visant l'amélioration des compétences des enseignants ainsi que leur évaluation installera une conception des performances éducatives centrée sur la standardisation des résultats. Les professeurs deviennent des facilitateurs de la transmission de ces contenus, en d'autres termes, des agents du processus du renforcement du capital-pays. De l'avis de Pedro, ancien directeur du budget du ministère de l'Éducation, conseiller ministériel et du Président E. Frei, il s'agit de l'installation « *d'une logique de secteur public, qui suppose que les travailleurs, ici les professeurs, sont feignants ; il faut donc leur donner des avantages pour qu'ils travaillent et pour qu'ils agissent comment nous le voulons, c'est cette logique qui envahit tous les programmes d'amélioration* ».

L'accord du MINEDUC avec la corporation des enseignants établit : des avantages liés à la performance individuelle ; la réforme du Statut enseignant et la loi d'amélioration des rémunérations ; le Réseau « Maître des Maîtres » ; l'évaluation individuelle ; le Système volontaire d'évaluation de l'excellence ; le Système obligatoire d'évaluation des professeurs ; autant d'initiatives développées entre 2000 et 2006. À partir de 2006, l'on observe l'apparition de nouveaux indicateurs d'évaluation et d'enregistrement, en particulier la création du Système national de l'assurance de la qualité, le renforcement des compétences de surveillance de l'État, les primes à la qualité des enseignants, puis l'augmentation des vouchers d'excellence et finalement la flexibilisation des conditions de licenciement pour cause d'évaluation.

La mise en place de ce nouveau répertoire d'actions concernant la qualité des prestations et l'évaluation des enseignants posera évidemment des tensions entre les acteurs et redéfinira les rôles. D'un côté, la Corporation des Professeurs acquiert de plus en plus un caractère politico-technique dans la maîtrise des demandes et des négociations (Insunza, op.cit.) ; d'un autre côté, l'État augmente son rôle de surveillance et d'évaluation des enseignants. Dans ce contexte, la

période rencontre de plus en plus de difficultés pour construire des accords et appliquer des transformations sur la base du consensus (Cox, 2007).

Ainsi, le rôle de l'État se déplace vers la régulation d'un marché de l'éducation, lequel consolide un État super-surveillant, selon le paradigme de la gestion managériale (Falabella, 2015). Il redéfinit les règles du jeu et établit une relation contractuelle avec les établissements, de manière à ce que ses subventions ne soient pas allouées seulement en fonction de la provision des services, mais aussi selon la conformité aux standards et aux résultats préfixés par le niveau central. Dans ce cadre, plus que comme un droit social, le droit à l'éducation est conçu en tant que droit individuel à recevoir un service de qualité, disponible sur le marché de l'éducation contrôlé par l'État. Les enseignants deviennent les agents clé de ce marché et le rôle de l'État est de surveiller leurs résultats, à partir du contrôle des actions menées durant le processus de transmission des compétences.

La récupération des relations entre l'État et les professeurs, qui avait été marquée par leur collaboration pendant la période de transition, mutera d'une relation contractuelle de contrôle et d'incitations vers un développement compétitif de la profession. Ce nouveau cadre prendra forme dans la technocratisation des processus éducatifs et des apprentissages, placée sous les objectifs de la qualité et de la productivité.

3.2 La standardisation des résultats et du processus d'apprentissage

La réalisation du rôle de surveillance et d'évaluation assumé par l'État se fera également de façon exponentielle sur le plan de l'évaluation des performances scolaires des établissements et des étudiants. La notion d'apprentissages significatifs adoptée pendant la période précédente transite vers une opérationnalisation standardisée et homogène des compétences acquises. La mesure de ces acquisitions par le biais d'outils d'évaluation des résultats devient le dispositif d'articulation de contrôle de l'application de la politique d'éducation.

L'outil choisi est le SIMCE, test proposé par la dictature, qui observe les apprentissages acquis sur certains domaines, à certains niveaux de l'enseignement. Cet outil évalue la performance des mêmes degrés d'enseignement de façon alternée chaque année, selon une échelle universelle concernant les mathématiques et l'espagnol et à l'échelle de l'échantillon pour les sciences naturelles, l'histoire et la géographie. Les résultats sont mesurables par rapport aux

Standards d'apprentissages fixés par le MINEDUC et comparables selon le score obtenu par chaque établissement.

Les résultats du SIMCE sont en relation avec l'évaluation du rendement des professeurs et la classification des écoles, résultats à caractère public qui informent sur la qualité des établissements. Il s'agit d'un outil de suivi et de surveillance des améliorations dans la transmission des compétences qui exercera une pression croissante sur l'évaluation de l'environnement éducatif et sur l'évaluation du choix des familles. Cet élément jouera le rôle d'agent de dynamisation de la concurrence entre les établissements que les seuls mécanismes de subvention à la demande n'avaient pas réussi à mettre en place. Face à la concurrence qui rejoint l'évaluation des performances des enseignants et le système d'avantages qui y est lié, les établissements ainsi que les professeurs concentreront le déroulement des processus d'apprentissage sur l'entraînement au SIMCE.

Dans ce cadre, le sens donné aux processus scolaires en termes d'apprentissage et de méthodes subira le phénomène de technocratisation, placé sous le paradigme de gestion des résultats scolaires. Julio, ancien secrétaire d'éducation primaire pendant le gouvernement d'Aylwin et deuxième homme du secteur pendant la transition, nous livre son analyse : « *La qualité a une face cachée qui est la formulation des réformes sur la base des standards [...] et la technocratie a eu un effet pervers, qui est le résultat pur de la politique de la CPD, notamment à partir du gouvernement de Lagos puis l'augmentation pendant la période de Bachelet* ». Bernarda, ancienne responsable de l'éducation initiale au ministère de l'Éducation pendant la transition puis cadre supérieur de la JUNJI (Direction nationale des crèches et des maternelles) durant le gouvernement de Bachelet, affirme que « *on arrive à avoir un programme très complexe, avec des standards énormes d'apprentissages attendus, genre 60 sur 70, ce qui est tout à fait absurde. Finalement, il manque le regard sur les processus qu'il faut que les enfants expérimentent, et ces processus dépendent d'enseignants bien formés et non pas d'évaluations strictes* ».

Au fur et à mesure que le discours sur la qualité s'approfondit, en rapport avec la demande sociale croissante pour une éducation efficiente et de qualité, l'évaluation sur la base des standards et des résultats des tests s'intensifie. En effet, pendant la période Bachelet la fréquence de l'application du SIMCE ainsi que la participation à des tests internationaux augmenteront.

La préoccupation pour la qualité en lien avec l'équité des chances pour l'éducation est subordonnée à une approche économique du capital humain. Pourtant, les mobilisations et la demande sociale mèneront ce discours vers un horizon normatif où la recherche de la qualité

fait partie des mécanismes d'approfondissement de la démocratie et de la justice sociale (García-Huidobro, Ferrada, Gil, 2014). La fusion du paradigme économique-productiviste avec l'approche égalitariste placera la qualité éducative et l'école efficace dans une orientation normative qui dépolitise la fonction éducative (Ibid.). Cet aspect constitue une étape de plus dans le processus d'annulation du potentiel de démocratisation de l'éducation, entamé par la ségrégation sociale provoquée par le système. Ainsi, il s'opérationnalise à travers la politique d'outputs éducatifs, fondée sur la fonction de production mise en place par la standardisation et l'évaluation de résultats unidimensionnels (Bravo, Contreras, Sanhueza, 1997).

Le rôle évaluateur de l'État change ainsi les rapports avec les établissements et les élèves. Il ne s'agit plus de surveiller la seule assignation des ressources mais aussi de contrôler les processus scolaires à travers la technocratisation des apprentissages, la dépolitisation de la fonction éducative et la consécration de l'éducation comme bien de consommation.

4. La petite enfance au cœur de l'éducation

Depuis le premier mandat de la période de consolidation, l'accent est mis sur l'accès aux programmes d'éducation initiale pour la petite enfance. En effet, la couverture des programmes destinés à ce segment de la population infantile se trouve encore nettement en dessous de la couverture de l'éducation primaire. Ce phénomène provoque deux inconvénients principaux : d'un côté, le faible développement des habiletés et des compétences d'une partie importante de la population infantile au moment de son entrée dans le système primaire et, d'un autre côté, en tant qu'externalité, des conséquences sur l'intégration des femmes au marché du travail.

En ce qui concerne l'axe du développement des habiletés et des compétences des petits enfants, le Module d'enfance de l'enquête de qualité de vie du ministère de la Santé de 2006, montre que 29,9% des enfants entre 2 mois et 5 ans présentent un retard de développement (MINSAL, 2006). Si l'on analyse les données par segment socioéconomique, on constate que le quintile 1, c'est-à-dire les plus pauvres, affiche 35,9% d'enfants qui subiront un retard dans leur développement, tandis que dans le quintile 5, soit le secteur le plus aisé, 23,1% des enfants de moins de 5 ans présentent le même problème.

À partir de l'étude de la réalité nationale ainsi que de la situation internationale, l'éducation initiale va prendre une place prioritaire dans la politique de l'enfance au Chili, notamment à partir de l'année 2006. La constitution du Conseil de l'enfance, en 2006, en est la manifestation

politique. C'est de là qu'émanera la création du Système de protection intégrale de la petite enfance, *Le Chili Grandit avec Toi* (CGT). Ce système envisagera l'augmentation de la couverture de l'éducation initiale, outre un système de suivi de la santé et du développement. D'un autre côté, le système public d'éducation initiale constitué des trois instances déjà mentionnées continuera à se développer, mettant en évidence la nature fragmentée de la politique d'État.

4.1 Le *Chili Grandit avec Toi* et l'expansion de l'éducation initiale

Dans le cadre du développement du système intégral de protection de la petite enfance, le *Chili Grandit avec Toi* (CGT) envisage des prestations ciblées sur le plan éducatif pour les enfants qui sont en situation de vulnérabilité, telles que : des places gratuites en crèche ou leur équivalent ; des places gratuites en jardin d'enfants à temps complet ou leur équivalent ; des places gratuites en jardin d'enfants à mi-temps ou leur équivalent pour les parents qui ne travaillent pas hors du foyer.

Dans ce but, le nombre de crèches augmente de manière substantielle pendant la période Bachelet. De 14.402 places disponibles pour les enfants de moins de 2 ans en 2006, les chiffres augmentent de 505% en 2009 avec 85.000 places en crèches ; pour les moyennes sections, la croissance est de 100% pour les jardins d'enfants (Résumé d'études et de statistiques, JUNJI 2010). L'augmentation des places se réalise grâce à la construction des établissements de la Junte nationale des crèches et des maternelles (JUNJI), organisme dépendant du ministère de l'Éducation.

L'important investissement réalisé pour ce segment de la population est perçu comme un acte de volonté politique dans l'intérêt du secteur le plus oublié de l'éducation. Bernarda raconte : « *Quand la Présidente a mis le focus sur la couverture, elle a souligné le sujet de la petite enfance et le besoin de s'en occuper. Elle nous a dit : "Regardez, le pays va mettre de l'argent ici parce que c'est important". Et ça, c'était une décision politique* ».

Cependant, et malgré la réforme des contenus entamée en 2000 pour tous les niveaux du système scolaire, l'augmentation des places n'implique pas l'amélioration des apprentissages ni des conditions professionnelles des éducateurs, mais davantage une mesure de couverture. Dans ce sens, Lucía, conseillère du système national des crèches pendant l'installation du CGT,

analyse : « *La transformation substantielle de l'éducation initiale se fait par rapport à la couverture. Je n'ai pas vu de contributions sur le plan technico-pédagogique* ». De son côté Javiera, vice-présidente de la JUNJI¹⁷⁰ signale que le principal défi est d'élargir l'accès et de constituer « *l'interdisciplinarité et la coordination effective des interventions envers la petite enfance* ». Bien que l'augmentation exponentielle des places n'implique pas l'amélioration significative des contenus des apprentissages de l'éducation initiale, en 2009, le MINEDUC met en place un Ajustement des programmes qui définit les contenus prioritaires pour ce secteur. Cette mesure permettra d'installer une cohérence dans les progressions et plus de consistance dans la forme des apprentissages (Espinoza, 2014).

La priorité assignée à l'augmentation des places n'est pas une surprise. L'objectif primordial de la politique centrée sur la petite enfance implique de promouvoir d'abord l'accès des petits enfants des secteurs les plus défavorisés au système d'éducation initiale. Il importe avant tout de prendre en compte les indicateurs de retard du développement manifesté par les enfants des secteurs les plus démunis. Il s'agit d'une politique de compensation des inégalités de base qui ont des répercussions sur les carences d'acquisition du capital social et culturel, dans une perspective d'investissement sur le capital humain.

L'importance de cette période de la vie pour le modèle de la consolidation démocratique, notamment pour les enfants les plus en difficulté, cible la nécessité d'investir dans l'acquisition des compétences qui permettront une intégration postérieure effective au système d'éducation et au marché du travail. L'action concrète se construit selon un paradigme technocratique qui cible les secteurs les plus vulnérables pour assurer un modèle d'investissement efficient. Celui-ci permettra d'insérer les individus à la vie économiquement active ainsi qu'un retour fiscal, plaçant l'État dans un rôle d'investisseur.

Le système de protection intégrale permet donc de re-cibler les populations résiduelles selon des critères élargis qui combinent la dimension socioéconomique avec la dimension technique (indicateurs sectoriels). L'État dessine ainsi un système d'éducation mixte d'offre publique et privée où il assure les services subsidiaires de seconde génération grâce au paradigme des socles de protection sociale, dans un but d'intégration socioéconomique et d'investissement effectif.

¹⁷⁰ Le poste de vice-président de la JUNJI représente la tête de la Direction Générale et a le statut de ministre. Donc, la notion de vice-présidence est à prendre en rapport avec la charge hiérarchique de la Présidence de la République.

4.2 Le système national public d'éducation initiale : la politique de la fragmentation

Le système public d'éducation adressé à la petite enfance s'organise en trois instances : la JUNJI (Direction nationale des crèches et des maternelles), la Fondation *Integra*, et l'Unité d'Éducation initiale (UEP) (*educación parvularia*) du MINEDUC. La JUNJI est un organisme public qui dépend du ministère de l'Éducation et gère les établissements, réalisant également la gestion des transferts des services aux mairies (établissements via transferts (VTF)). L'UEP fournit les services des écoles maternelles dans les établissements publics municipaux d'éducation primaire. Pour sa part, la Fondation *Integra* est une institution de droit privé, sans but lucratif, dirigé par la Première Dame de la nation (épouse du président). Cette institution est liée au MINEDUC par une convention de collaboration de caractère annuel. Sa mission est de «*lograr el desarrollo integral de niños y niñas de 3 meses a 4 años de edad que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de un programa educativo de excelencia que incorpora a las familias y a la comunidad y promueve los derechos de la infancia en un contexto de convivencia democrática*» (Fondation *Integra*, 2013).

Le système s'organise donc à partir de ces trois organismes qui s'adressent à la population la plus démunie. En effet, si l'UEP ne cible pas spécifiquement le *target*, son administration des services à l'intérieur des écoles municipales établit pourtant les caractéristiques de la population qui accède à ce type d'établissements, à savoir les plus défavorisés.

L'investissement dans le secteur de l'éducation initiale augmente progressivement tout au long de la période, de 0,4% du PIB en 2004 à 0,75% en 2013. Grâce à cette augmentation, autant JUNJI qu'*Integra* ont triplé leur budget pour la même période, tandis que l'UEP a bénéficié d'une augmentation de 185% (MINEDUC). Pendant cette période, le nombre d'établissements JUNJI augmente de 84% tandis que les établissements *Integra* le feront de 14%. La couverture de la JUNJI sur le plan général multiplie par deux l'offre historique d'*Integra*.

Bien que la couverture augmente, elle est soumise à deux contraintes. La première fait référence aux problèmes de gestion de la politique d'éducation initiale dus à une administration du système public tripartite. À ce sujet, Pedro déclare que «*le manque d'articulation est un obstacle à la politique d'éducation de l'enfance et finalement l'État ne sait pas comment faire les choses*». De son côté, Bernarda affirme que «*il n'existe pas une perspective holistique et intégrale [...] et de plus Integra est un produit de la dictature, c'est le dispositif social de la présidence, donc il est incongru de le maintenir en démocratie. Et l'argent destiné aux*

centaines d'établissements publics passe par cet organisme politique privé. C'est ça la conception de l'État de l'offre publique ! »

D'un autre côté, les services élargis continuent à cibler les populations les plus défavorisées. C'est-à-dire que la politique publique concernant l'éducation initiale ne s'adresse qu'aux deux premiers quintiles de la population infantile, laissant les enfants des couches moyennes et aisées à la disposition du marché. L'offre publique se consolide par cette voie comme un service résiduel et ciblé qui renforce les logiques du marché ainsi que le réseau de l'assistance, comme la voie principale d'accès aux services des pauvres.

La politique d'éducation initiale rencontre de cette façon la nature résiduelle majoré de l'État social néolibéral et renforce l'intégration à travers le marché avec le caractère obligatoire de l'insertion scolaire. En effet, afin de compter sur des populations plus préparées, en 2013, le niveau supérieur de l'éducation initiale devient obligatoire ; cette disposition suppose l'amplification exponentielle des services d'éducation des enfants dès l'âge préscolaire par l'augmentation des places disponibles sur le système public à l'intérieur des écoles municipales. La nature fragmentée de la politique ainsi que la sophistication technique croissante de la gestion du système, aspect majoré notamment à partir de la création de la figure des établissements par la voie des transferts depuis 2006 (services externalisés par la JUNJI vers les mairies), obéit à la conception segmentée des services. En effet, les services publics ne sont pas forcément offerts par l'État et la régulation du système demeure dans les compétences du marché. Ainsi, la priorité donnée à la petite enfance devient une affaire de promotion du marché des services éducatifs et du développement effectif du réseau résiduel de prise en charge.

Vers une conclusion : La consolidation du projet éducatif démocratique

La période de consolidation démocratique deviendra *in fine* la période de la consolidation du modèle d'éducation marchand-résiduel et de l'État évaluateur. *Grosso modo*, la politique de la période se déroule comme la continuité des orientations de la transition, notamment pendant la première phase, à travers l'accent mis sur la modernisation et la traduction de la notion de société de la connaissance.

On distingue pourtant deux dimensions qui s'installent comme des points cruciaux de la gestion du système éducatif et introduisent ces sujets dans l'agenda politique. Dans un premier temps, la sous-couverture de l'offre adressée à la petite enfance et les indicateurs de retard du développement des tout-petits imposeront l'urgence de s'occuper de ce segment de l'enfance. Ce défi est relevé par l'administration Bachelet qui, à travers l'augmentation importante des places publiques en crèche et en maternelle, obligera l'État à aborder une politique plus extensive dans cette matière. Cette initiative se présente comme la mesure préparatoire à l'obligation d'éducation initiale adoptée par Piñera.

Le deuxième point fait, quant à lui, référence à l'obligation inédite que réalise la demande sociale au système politique d'apporter des transformations au modèle d'éducation. La place acquise par le mouvement étudiant, qui ne fait que grandir depuis 2001 lors de la première manifestation des « pingouins », se traduira par l'imposition de la configuration des réponses du système politique et la modification des agendas, sous l'administration Bachelet et notamment sous le gouvernement Piñera. L'éducation dépasse ainsi le stade du domaine spécialisé pour devenir un sujet de discussion publique.

Bien que les traits de continuité de la période consolident un système éducatif marchand, résiduel-majoré et très technicisé, des spécificités s'imposent qui rendent le débat ainsi que la forme du modèle, plus complexes que pendant les années précédentes. *In fine*, la consolidation démocratique installera, grâce à la prolongation des actions dans ce domaine, un questionnement global sur la gestion du modèle social ainsi que sur le sens même de l'éducation dans une société démocratique. C'est cette réflexion qui impulsera les inflexions de l'avenir de l'éducation chilienne à partir de l'année 2014.