

L'École au Chili, entre discrimination positive et marché

Entretien avec Javier Corvalan



À l'occasion de sa venue en France comme chercheur invité de l'INRP, en octobre 2009, Javier Corvalan, sociologue de l'université Alberto-Hurtado à Santiago du Chili et spécialiste des politiques d'éducation, a présenté ses travaux. Il a répondu aux questions d'XYZep.

Depuis l'époque de la dictature chilienne, quelles ont été les grandes évolutions du système éducatif chilien ?

Il a fallu, dans notre pays, attendre la seconde moitié du xx^e siècle pour connaître un essor de la scolarisation comparable à ce que l'Europe a vécu à la fin du xix^e. Jusqu'à la dictature de Pinochet (1973-1990), le modèle scolaire était très centralisé, sous la responsabilité de l'État. Mais dans les années quatre-vingt, le Chili change complètement de logique, en organisant un modèle scolaire autour du concept de concurrence. La loi transfère aux municipalités l'administration, le recrutement et la gestion des écoles et établissements scolaires. Des aides de l'État incitent à créer des écoles privées et installent la concurrence entre les écoles pour capter les élèves et la subvention qui s'y rattache. Ces écoles deviennent la propriété de petits entrepreneurs qui ne possèdent qu'une école (70 %). 60 % des écoles sont à but lucratif, 30 % d'obédience catholique. À l'époque, les économistes chiliens pensaient qu'il y aurait une régulation spontanée par le marché, les mauvaises écoles perdant des élèves quand les meilleures en gagneraient, sommées de s'améliorer ou de disparaître. L'histoire va prouver que c'était plus complexe.

L'Etat a mis en place une évaluation publique des établissements scolaires...

Dans les dernières années du gouvernement Pinochet, le ministère de l'Éducation développe le programme d'évaluation SIMCE (« système national de mesure de la qualité de l'éducation ») avec des épreuves d'espagnol et mathématiques au bout de quatre, huit et dix ans de scolarisation. Les résultats sont publiés, avec le but de favoriser le marché scolaire.

Pourtant, les résultats ne s'améliorent pas, bien que les parents aient le choix de l'école. Pourquoi, bien que toutes les informations soient disponibles ? Les recherches engagées montrent même que certaines écoles mal placées gagnent encore des élèves. Une de mes hypothèses est que les écoles « périphériques » aux écoles sélectives accueillent par déversement les élèves non retenus dans les écoles les plus prestigieuses.

Et quels ont été les effets de cette politique ?

Bien sûr, selon les points de vue, les constats ne sont pas toujours partagés, et les débats politiques ont été nombreux sur cette question. Mais une étude de l'OCDE (*Examen des politiques locales d'éducation Chili*, OCDE, 2004) observe que « plus la population est faible et isolée, plus elle a besoin d'un service d'éducation de qualité, mais dans ce type de contexte, l'éducation tombe aux mains de personnes moins qualifiées pour s'en occuper ». D'autre part, elle note que les écoles municipales supportent la charge des élèves les moins favorisés, « la crème » (pour reprendre ses termes) étant souvent accueillie dans les écoles privées. Les chiffres du ministère de l'Éducation chilien le confirment (voir graphique page 7).

La démocratisation, en 1990, a-t-elle changé la politique menée ? Comment peuvent coexister un marché éducatif et une discrimination positive ?

En 1990, c'est la fin du régime de Pinochet et le retour à la démocratie. Un investissement important dans les politiques d'éducation est décidé, mais l'organisation du système éducatif (écoles municipales et

privées) n'est pas remise en cause. L'appui sur les évaluations SIMCE se développe, avec de nouvelles épreuves en sciences sociales et sciences naturelles, bien qu'elles aient été mises en place par le gouvernement précédent.

Des programmes de « compensation » (dont le P-900) sont mis en œuvre dans les 10 % d'écoles les plus en difficulté ou les plus pauvres. On observe des résultats paradoxaux : certaines écoles voient leurs résultats progresser, mais du coup, dans la logique de marché, de nouvelles concurrences se mettent en place entre établissements.

En 1993, l'État a autorisé le « financement partagé » : les écoles privées sous convention avec l'État peuvent demander une participation aux familles, ce qui n'était possible pour le public que dans le secondaire. Aujourd'hui, 99 % des élèves de primaire et 90 % des enfants de quatre ans sont scolarisés, mais plus de la moitié des élèves vont dans des écoles privées payantes, soit un des taux les plus forts du monde.

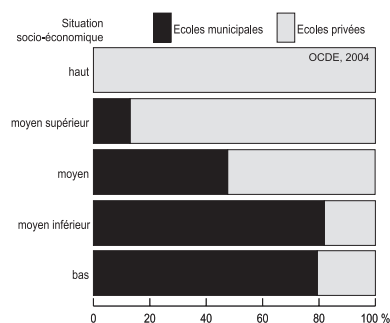
La « subvention préférentielle », consistant à donner plus d'argent (jusqu'à 60 %) en fonction du nombre d'élèves « prioritaires » (pauvres) donne lieu à de nouvelles questions : que faire avec cet argent pour améliorer la qualité de l'enseignement ? L'évaluation se faisant uniquement à partir des résultats SIMCE, les écoles vont chercher à capter les élèves les plus en réussite des quartiers populaires, limitant par là même le « capital humain » des écoles les plus en difficulté. On peut même être tenté, pour augmenter les subventions liées aux résultats, d'expulser les élèves les plus en difficulté. Le rapport de l'OCDE en convient : « Les écoles privées, qui sélectionnent leurs élèves contrairement aux écoles publiques, recrutent les meilleurs élèves des écoles municipales, et cet "élagage" a pour effet de faire baisser les résultats moyens de ces dernières » (p. 192). Pourtant, les résultats des écoles privées ne sont pas forcément meilleurs que ceux des écoles municipales : « Il est clair que l'expérience de développement du marché de l'Éducation n'a permis de réaliser ni les gains de performance, ni les économies qu'envisageaient à l'époque les partisans de cette politique » (p. 201). Par contre, le coût supporté par les familles est plus grand et on constate « une plus grande inégalité dans la répartition socio-économique des élèves entre écoles » (voir graphique ci-contre).

En 1996, le gouvernement a décidé d'allonger

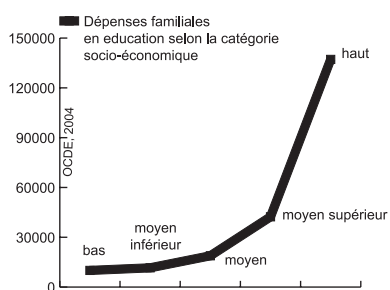
la journée scolaire (8 x 45 mn) afin de renforcer le temps de cours des élèves. Depuis 2004, la scolarisation obligatoire a été allongée à 12 années (8 ans d'enseignement primaire obligatoire de 6 à 13 ans, puis 4 ans de secondaire), soit jusqu'à l'âge de 18 ans. Au Chili, l'enseignement préscolaire concerne environ 40 % des enfants de 4 et 5 ans. Les dépenses publiques sont en augmentation depuis 1990 : de 2,4 % du PIB, on est passé à 4,4 % en 2001. Mais dans le même temps, les dépenses privées d'éducation, à la charge des familles, ont fortement progressé, de 1,4 à 3,4 % de la richesse nationale. Depuis les années quatre-vingt-dix, l'investissement dans l'éducation a été réel, et les résultats moyens progressent légèrement. Mais ce qui me frappe, c'est l'écart grandissant des résultats entre les catégories sociales aisées et les plus défavorisées. C'est sans doute un phénomène lié à la plus grande ségrégation sociale, qui aggrave les écarts entre les riches et les pauvres, même si le niveau de vie moyen augmente. La politique de l'éducation ne peut suffire à gommer ces impacts.

Et les enseignants ?

Formés à l'université, les étudiants titulaires du diplôme (bac + 4 ou + 5 pour les écoles, bac + 5 pour le secondaire) cherchent ensuite du travail auprès d'une municipalité ou d'une école privée. Le ministère de l'Éducation, par le biais des superviseurs, contrôle essentiellement les effectifs (pas plus de 45 par classe) et l'assiduité des élèves dont dépend la subvention de fonctionnement. Les conditions de travail des enseignants sont donc diverses, selon l'employeur dont



Municipal ou privé : un fort clivage entre catégories sociales



ils dépendent. Cela ne facilite pas le travail des syndicats, dont le Collège des professeurs du Chili qui rassemble une forte proportion des enseignants, et a signé plusieurs accords sur leur statut et leurs conditions de travail.

Pour faire progresser les résultats des écoles, on fait appel à des équipes privées d'assistance, de consultants ou d'universitaires qui proposent leurs services aux écoles pour améliorer leur performance aux évaluations SIMCE. C'est une condition posée par l'État pour maintenir les subventions aux écoles privées qui n'obtiennent pas d'assez bons résultats. Ce marché peut aussi être ouvert aux enseignants des écoles « performantes » qui peuvent avoir des rémunérations supplémentaires pour intervenir comme conseil dans les écoles en difficulté. Je mène une recherche sur l'efficacité de ces aides, pour voir si les écoles les plus pauvres ou isolées ont les moyens d'engager ces équipes d'assistance.

Le système français ne développe-t-il pas en son sein un système de concurrence ?

Sans doute que la suppression de la carte scolaire va dans ce sens. Mais je n'observe pas la même situation qu'au Chili, où existent des écarts importants de salaire entre les enseignants, selon les résultats de leurs écoles. Les meilleurs enseignants se dirigent vers les meilleures écoles. Mais pour vous aussi, en France, il n'est pas facile d'attirer les enseignants chevronnés vers les écoles les plus en difficulté.

Quelles évolutions pour les années à venir ?

La segmentation sociale et scolaire ne peut qu'augmenter, sauf s'il y a une politique forte d'intervention publique pour limiter les effets néfastes de la concurrence.

On investit davantage dans l'éducation, mais la question est aussi de la façon dont on investit. Nathalie Mons a montré, dans sa recherche sur les systèmes éducatifs (*Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix?*, PUF, 2007), qu'au-delà de la question du public et du privé, les systèmes les plus égalitaires sont ceux qui renforcent la capacité d'intervention locale, mais qui maintiennent un curriculum et une exigence pour tous, avec les contrôles nécessaires.

Les outils d'évaluation nationale comme les SIMCE ne sont pas nécessairement en soi un instrument libéral. Tout dépend de ce qu'on en fait et à quoi on les utilise. Ils peuvent certes contribuer à informer les « consommateurs d'éducation », mais ils peuvent aussi servir à guider le travail des enseignants pour mieux comprendre les

S'étirant sur 4 300 km, pour une largeur moyenne de 180 km, le Chili est séparé de ses voisins par des massifs montagneux à l'Est, un désert aride au Nord et des terres australes au Sud. Aujourd'hui considéré comme un pays stable, il a considérablement augmenté sa richesse nationale depuis les années quatre-vingt-dix, mais sa politique libérale a creusé les écarts entre les catégories sociales (16^e plus mauvais rang dans le monde) et entre les hommes et les femmes, qui ne travaillent qu'à 40 %. Les vagues d'immigrations européennes, et plus récemment des pays de l'hémisphère sud, ont cantonné les descendants des Amérindiens à moins de 5 % de la population (essentiellement les Mapuches). 35 % des 17 millions d'habitants sont regroupés autour de Santiago. Le taux de croissance démographique s'affaïssit depuis les années quatre-vingt-dix. Leader mondial dans la production du cuivre, il exporte des produits de son sous-sol, de son agriculture et de son élevage vers l'Union européenne, les États-Unis, la Corée ou la Chine. Son énergie est importée d'Argentine (gaz) ou produite par hydroélectricité (54 %).

difficultés précises des élèves, prendre conscience de la dispersion des résultats, identifier les compétences sur lesquelles il faut insister pour aider les élèves en difficulté.

À mon avis, c'est important que les politiques d'éducation s'appuient sur des informations précises, pour peu qu'elles aient des ambitions démocratiques. Les enseignants ne sont pas contre, mais ils veulent qu'on les aide concrètement, pour en faire quelque chose qui les aide à mieux faire apprendre leurs élèves en difficulté... ■