

Les réformes éducatives et les syndicats d'enseignants : des pistes pour l'action

Denise Vaillant

Paris 2005

UNESCO : Institut international de planification de l'éducation

Dans cette collection* :

1. Qu'est-ce que la planification de l'éducation ? *P.H. Coombs*
2. Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale, *R. Poignant*
3. Planification de l'éducation et développement des ressources humaines, *F. Harbison*
4. L'administrateur de l'éducation face à la planification, *C.E. Beeby*
5. Le contexte social de la planification de l'éducation, *C.A. Anderson*
6. La planification de l'enseignement : évaluation des coûts, *J. Vaizey, J.D. Chesswas*
7. Les problèmes de l'enseignement en milieu rural, *V.L. Griffiths*
8. Le rôle du conseiller en planification de l'enseignement, *A. Curle*
9. Les aspects démographiques de la planification de l'enseignement, *T.N. Châu* (épuisé, voir n° 72)
10. Coûts et dépenses en éducation, *J. Hallak*
11. L'identité professionnelle du planificateur de l'éducation, *A. Curle*
12. Planification de l'éducation : les conditions de réussite, *G.C. Ruscoe*
13. L'analyse coût-bénéfice dans la planification de l'éducation, *M. Woodhall*
14. Planification de l'éducation et chômage des jeunes, *A. Callaway*
16. Planification de l'éducation pour une société pluraliste, *C. Hon-chan*
17. La planification des programmes d'enseignement primaire dans les pays en voie de développement, *H.W.R. Haves*
18. Planification de l'aide à l'éducation pour la deuxième décennie du développement, *H.M. Phillips*
19. Les études à l'étranger et le développement de l'enseignement, *W.D. Carter*
20. Pour une conception réaliste de la planification de l'éducation, *K.R. McKinnon*
21. La planification de l'éducation en relation avec le développement rural, *G.M. Coverdale*
22. La planification de l'éducation : options et décisions, *J.D. Montgomery*
23. La planification du programme scolaire, *A. Lewy*
24. Les facteurs de coûts dans la planification des systèmes de technologies éducatives, *D.T. Jamison*
25. Le planificateur et l'éducation permanente, *P. Furter*
26. L'éducation et l'emploi : une étude critique, *M. Carnoy*
27. Planification de l'offre et de la demande d'enseignants, *P. Williams*
28. Planification de l'éducation préscolaire dans les pays en développement, *A. Heron*
29. Moyens de communication de masse et éducation dans les pays à faible revenu : répercussions sur la planification, *E.G. McNary, J.K. Mayo*
30. La planification de l'éducation non formelle, *D.R. Evans*
31. Education, formation et secteur traditionnel, *J. Hallak, F. Caillods*
32. Enseignement supérieur et emploi : l'expérience de l'IPE dans cinq pays en développement, *G. Psacharopoulos, B.C. Sanyal*
33. La planification de l'éducation comme processus social, *T. Malan*
34. Enseignement supérieur et stratification sociale : une comparaison internationale, *T. Husén*
35. Un cadre conceptuel pour le développement de l'éducation permanente en URSS, *A. Vladislavlev*
36. Education et austerité : quelles options pour le planificateur ? *K.M. Lewin*
37. La planification de l'éducation en Asie, *R. Roy-Singh*
38. Les projets d'éducation : préparation, financement et gestion, *A. Magnen*
39. Accroître l'efficacité des enseignants, *L. Anderson*
40. L'élaboration des programmes scolaires à l'échelon central et à l'échelon des écoles, *A. Lewy*
41. Planification des ressources humaines : méthodes, expériences, pratiques, *O. Bertrand* (épuisé, voir n° 75)
42. Redéfinition de l'éducation de base en Amérique latine : les enseignements de l'Ecole Nouvelle colombienne, *E. Schiefelbein*
43. La gestion des systèmes d'enseignement à distance, *G. Rumble*
44. Stratégies éducatives pour les petits États insulaires, *D. Atchoarena*
45. Evaluation de la recherche en éducation fondée sur l'expérimentation et sur les enquêtes, *R.M. Wolf*
46. Droit et planification de l'éducation, *I. Birch*
47. Utilisation de l'analyse sectorielle de l'éducation et des ressources humaines, *F. Kemmerer*
48. Analyse du coût de l'insertion scolaire des populations marginalisées, *M.C. Tsang*
49. Un système d'information pour la gestion fondé sur l'efficacité, *W.W. McMahon*
50. Examens nationaux : conception, procédures et diffusion des résultats, *J.P. Keeves*
51. Le processus de planification et de formulation des politiques d'éducation : théorie et pratiques, *W.D. Haddad*, assisté par *T. Demsky*
52. À la recherche d'un enseignement adapté : l'orientation vers le travail dans l'éducation, *W. Hoppers*
53. Planifier pour l'innovation en matière d'éducation, *D.E. Inbar*
54. Analyse fonctionnelle de l'organisation des ministères d'éducation, *R. Sack, M. Saïdi*
55. Réduire les redoublements : problèmes et stratégies, *T. Eisemon*
56. Faire davantage participer les filles et les femmes à l'éducation, *N. P. Stromquist*
57. Installations et bâtiments éducatifs : ce que les planificateurs doivent savoir, *J. Beynon*
58. La planification de programmes d'alphabétisation des adultes centrés sur les élèves, *S.E. Malone, R.F. Arnowe*
59. Former les enseignants à travailler dans des établissements et/ou des classes réputés difficiles, *J.-L. Auduc*
60. L'évaluation de l'enseignement supérieur, *J.L. Rontopoulou*
61. À l'ombre du système éducatif. Le développement des cours particuliers : conséquences pour la planification de l'éducation, *M. Bray*
62. Une gestion plus autonome des écoles, *I. Abu-Duhou*
63. Mondialisation et réforme de l'éducation : ce que les planificateurs doivent savoir, *M. Carnoy*
64. La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment? *T. Welsh, N.F. McGinn*
65. L'éducation préscolaire : besoins et possibilités, *D. Weikart*
66. La planification de l'éducation dans le contexte du VIH/sida, *M.J. Kelly*
67. Aspects légaux de la planification et de l'administration de l'éducation, *C. Durand-Prinborgne*
68. Améliorer l'efficacité de l'école, *J. Scheerens*
69. La recherche quantitative au service des politiques éducatives : le rôle de l'analyse de la littérature, *S.J.Hite*
70. La cyberformation dans l'enseignement supérieur : développement de stratégies nationales, *T. Bates*
71. L'évaluation pour améliorer la qualité de l'enseignement, *T. Kellaghan, V. Greaney*
72. Les aspects démographiques de la planification de l'éducation, *T.N. Châu*
73. Planifier l'éducation en situation d'urgence et de reconstruction, *M. Sinclair*
74. La privatisation de l'éducation : causes, effets et conséquences pour la planification, *C.R. Belfield, H.M. Levin*
75. Planification des ressources humaines : méthodes, expériences, pratiques, *O. Bertrand*
76. Les classes multigrades : une contribution au développement de la scolarisation en milieu rural africain ? *E. Brunswic, J. Valérien*
77. Les TIC et l'éducation dans le monde – tendances, enjeux et perspectives, *W.J. Pelgrum, N. Law*
78. Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives, *M. Duru-Bellat*
79. Accroître l'efficacité des enseignants, *L.W. Anderson*
80. L'analyse coût-bénéfice dans la planification de l'éducation, *M. Woodhall*
81. Le pilotage des résultats des élèves, *T.N. Postlethwaite*

* Série publiée également en anglais. Autres titres à paraître.

L'Agence suédoise d'aide au développement international (ASDI) a fourni une aide financière pour la publication de cette brochure.

Les idées et les opinions exprimées dans ce volume sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IPE. Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

La publication de ce document a été financée grâce à la subvention de l'UNESCO et aux contributions de plusieurs États membres de l'UNESCO dont la liste figure à la fin de ce document.

Publié en 2005 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75007 Paris

Maquette de couverture : Pierre Finot
Composition : Linéale Production
Imprimé en France par STEDI

ISBN 92-803-2280-X
© UNESCO 2005

Principes de la planification de l'éducation

Les brochures de cette collection sont destinées principalement à deux catégories de lecteurs : ceux qui occupent déjà des fonctions dans l'administration et la planification de l'éducation, dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés ; et d'autres, moins spécialisés – hauts fonctionnaires et hommes politiques, par exemple – qui cherchent à connaître de façon plus générale le mécanisme de la planification de l'éducation et les liens qui la rattachent au développement national dans son ensemble. Ces brochures sont, de ce fait, destinées soit à l'étude individuelle, soit à des cours de formation.

Depuis le lancement de cette collection en 1967, les pratiques et les concepts de la planification de l'éducation ont subi d'importants changements. Plusieurs des hypothèses qui étaient sous-jacentes aux tentatives antérieures de rationaliser le processus du développement de l'éducation ont été critiquées ou abandonnées. Toutefois, si la planification centralisée, rigide et obligatoire, s'est manifestement révélée inadéquate, toutes les formes de planification n'ont pas été abandonnées. La nécessité de rassembler des données, d'évaluer l'efficacité des programmes en vigueur, d'entreprendre des études sectorielles et thématiques, d'explorer l'avenir et de favoriser un large débat sur ces bases s'avère au contraire plus vive que jamais, pour orienter la prise de décisions et l'élaboration des politiques éducatives.

La planification de l'éducation a pris une envergure nouvelle. Outre les formes institutionnelles de l'éducation, elle porte à présent sur toutes les autres prestations éducatives importantes dispensées hors de l'école. L'intérêt consacré à l'expansion et au développement des systèmes éducatifs est complété, voire parfois remplacé, par le souci croissant d'améliorer la qualité du processus éducatif dans son ensemble et de contrôler les résultats obtenus. Enfin, planificateurs et administrateurs sont de plus en plus conscients de l'importance des stratégies de mise en œuvre et du rôle joué à cet égard par les divers

mécanismes de régulation : choix des méthodes de financement, d'examen et de délivrance des certificats et diplômes, ou d'autres structures de régulation et d'incitation. La démarche des planificateurs répond à une double préoccupation : mieux comprendre la valeur et le rôle de l'éducation par l'observation empirique des dimensions particulières qui sont les siennes, et contribuer à définir des stratégies propres à amener le changement.

Ces brochures ont pour objet de refléter l'évolution et les changements des politiques éducatives et de mesurer leurs effets sur la planification de l'éducation ; de mettre en lumière les questions qui se posent actuellement en la matière et de les analyser dans leur contexte historique et social ; et de diffuser des méthodes de planification pouvant s'appliquer aussi bien aux pays en développement qu'aux pays industrialisés.

Afin d'aider l'Institut à bien identifier les préoccupations actuelles dans les domaines de la planification et de l'élaboration des politiques de l'éducation dans diverses parties du monde, un Comité de rédaction a été mis en place. Il comprend deux rédacteurs en chef et cinq rédacteurs associés, venus de différentes régions, tous éminents spécialistes dans leurs domaines respectifs. Lors de la première réunion de ce nouveau Comité de rédaction en janvier 1990, ses membres ont défini les sujets les plus importants à traiter dans les numéros ultérieurs sous les rubriques suivantes :

1. L'éducation et le développement.
2. L'équité.
3. La qualité de l'éducation.
4. Structure, administration et gestion de l'éducation.
5. Les programmes d'enseignement.
6. Coût et financement de l'éducation.
7. Techniques et approches de la planification.
8. Systèmes d'information, suivi et évaluation.

Chaque rubrique est confiée à un ou deux rédacteurs.

La collection correspond à un plan d'ensemble soigneusement établi, mais aucune tentative n'a été faite pour éliminer les divergences,

voire les contradictions, entre les points de vue exposés par les auteurs. L'Institut, pour sa part, ne souhaite imposer aucune doctrine officielle. S'il reste entendu que les auteurs sont responsables des opinions qu'ils expriment – et qui ne sont pas nécessairement partagées par l'UNESCO et l'IIEP –, elles n'en sont pas moins dignes de faire l'objet d'un vaste débat d'idées. Cette collection s'est d'ailleurs fixé comme objectif de refléter la diversité des expériences et des opinions en donnant à des auteurs venus d'horizons et de disciplines très variés la possibilité d'exprimer leurs idées sur l'évolution des aspects théoriques et pratiques de la planification de l'éducation.

Ce document porte sur les syndicats d'enseignants, leur rôle dans la mise en œuvre ou le blocage des réformes en Amérique latine et fait quelques recommandations aux décideurs politiques sur la nécessité de mieux dialoguer et travailler avec eux. De nombreuses réformes sont requises pour améliorer la qualité de l'enseignement, le rendre mieux adapté aux caractéristiques de la société de ce début du XXI^e siècle, plus performant et mieux à même de prendre en compte les besoins et aspirations diverses des élèves. La qualité de l'éducation dépend très largement des enseignants : de leurs niveaux de connaissance, de leur sens de la pédagogie, de leur contact avec les élèves, de leur motivation et plus généralement de leur professionnalisme. La mise en œuvre réussie des réformes de l'éducation passe par l'adhésion des enseignants à un projet éducatif et donc par un dialogue avec leurs représentants. De nombreuses réformes ont échoué faute d'avoir obtenu leur coopération. Comprendre les syndicats d'enseignants, la manière dont ils opèrent, et leurs objectifs afin de dialoguer avec eux est une priorité pour les planificateurs, les gestionnaires et les décideurs en éducation.

Les relations avec les syndicats dépendent très largement des pays et de leur tradition : de l'existence ou non d'un seul syndicat; des liens qu'ils entretiennent avec un parti politique ; de leurs nombre d'adhérents, etc. Le présent document est basé sur des exemples de l'Amérique latine où les relations ont été largement conflictuelles au cours des dernières années. Denise Vaillant connaît bien la question des enseignants et la nécessité de dialoguer avec leurs syndicats, ayant largement contribué à la préparation et à la mise en œuvre des réformes

éducatives en Uruguay au cours des quinze dernières années. Tout en offrant le point de vue du décideur, elle apporte une connaissance du domaine très appréciable. Elle parle aussi franchement et en toute connaissance de cause des problèmes qui se situent des deux côtés et fait des recommandations aux décideurs sur la façon de mener une négociation sans pour autant prétendre avoir une recette miracle.

Ce numéro de la série devrait être ultérieurement complété par un autre qui apporterait le point de vue des syndicats ou présenterait la situation dans une région où les relations sont peut être moins conflictuelles.

Gudmund Hernes
Directeur, IPE

Composition du Comité de rédaction

- Président :* Gudmund Hernes
Directeur, IYPE
- Rédacteurs en chef :* Françoise Caillods
Directrice adjointe, IYPE
- T. Neville Postlethwaite
(Professeur émérite)
Université de Hambourg
Allemagne
- Rédacteurs associés :* François Orivel
IREDU, Université de Bourgogne
France
- Jacques Hallak
Consultant
France
- Eric Hanushek
Université de Stanford
États-Unis
- Claudio de Moura Castro
Faculdade Pitágoras
Brésil
- Fernando Reimers
Université de Harvard
États-Unis
- Kenneth N. Ross
IYPE
France

Préface

Le paysage éducatif en Amérique latine a considérablement évolué depuis une vingtaine d'années. Ces évolutions ont été, selon le cas, le fruit de réformes de grande ampleur ou au contraire d'actions marginales. Il est vrai que quelques pays avaient déjà pris de l'avance, nécessitant de ce fait des changements moins radicaux; quant aux autres pays, ils ont dû avant tout se relever d'une situation de crise ou d'érosion progressive. Aujourd'hui encore, certains pays souffrent d'un tel retard que, en dépit des évolutions, les écarts demeurent énormes. Il n'est pas rare que les pays les plus retardataires soient ceux qui éprouvent le plus de difficultés à aller de l'avant.

S'engager sur la voie du changement est toutefois une opération difficile et laborieuse et c'est pourquoi de nombreux pays ne sont pas parvenus à faire de réels progrès. Ils en sont souvent restés au stade des mots sans pouvoir les traduire en actes concrets et il est donc surprenant de constater à quel point l'éducation s'est véritablement transformée dans l'hémisphère sud au cours des dernières décennies.

Si l'on observe ce qui a changé et ce qui n'a pas changé, on voit se dessiner un certain nombre de tendances très nettes. Globalement, il semble plus facile d'agir sur la quantité que sur la qualité. Plusieurs pays ont magnifiquement réussi à développer la scolarisation des enfants et à en prolonger la durée. Les effectifs à l'issue de chaque cycle scolaire ont sensiblement augmenté. Plusieurs pays enregistrent un taux de couverture éducative élevé, tant dans l'enseignement secondaire que dans l'enseignement supérieur. Dans certains pays, dès lors, la quantité n'est plus l'objectif prioritaire.

Il n'en va malheureusement pas de même pour la qualité. Dans l'absolu, les évaluations internationales, telles que TIMMS, IEA et PISA, montrent systématiquement que les Latino-américains reçoivent une éducation inférieure à la moyenne. En réalité, il serait plus exact de dire que les résultats scolaires des pays latino-américains sont inférieurs à ceux obtenus par d'autres pays possédant un niveau de revenu par habitant comparable.

On peut donc raisonnablement admettre que, dans l'ensemble, l'Amérique latine est passée d'une situation où la couverture et la qualité de l'offre éducative étaient médiocres à une situation où la couverture est étendue, la qualité médiocre et l'accès fortement inégalitaire. L'enjeu aujourd'hui est donc d'améliorer la qualité. Il prend le pas sur toutes les autres priorités.

Dans l'état actuel des connaissances, il apparaît que la qualité dépend directement de l'enseignement, lequel dépend lui-même directement de l'enseignant. Les autres problèmes ayant été résolus, il convient de reporter l'attention sur la profession d'enseignant qui est, semble-t-il à ce jour, le maillon faible.

De multiples tentatives sont faites pour améliorer les enseignants et leurs pratiques pédagogiques. Mais, sur ce continent probablement plus qu'ailleurs, il est difficile de gérer les enseignants en tant que classe, car ils sont souvent mécontents et ce, parfois, avec juste raison. Mus par un sentiment d'impuissance, ils se sont organisés, formant des syndicats qui, à leur tour, ont acquis un mode de vie qui leur est propre et qui se situe, dans certains cas, à l'opposé de la position individuelle des enseignants, de leurs besoins et de leurs préférences.

L'idéologie est quasiment omniprésente au sein des syndicats et dans leurs négociations avec les responsables politiques. Partout, des affrontements très durs se sont produits et se produisent encore, au point d'empêcher la mise en œuvre de réformes pourtant urgentes. Dans un pays, le conflit avec les syndicats d'enseignants a même été d'une telle violence que l'état de siège a été décrété.

Professeur de politique éducative à l'Université de la République de l'Uruguay, Denise Vaillant coordonne le Groupe de travail sur les enseignants en Amérique latine du PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe - Partenariat pour la revitalisation de l'éducation dans les Amériques). Elle possède une grande expérience des enseignants et des instituts de formation des maîtres. De par sa participation à l'instauration de la réforme de l'éducation en Uruguay, elle était la mieux placée pour écrire cet ouvrage sur l'Amérique latine. Elle y expose les méthodes de travail qui sont utilisées dans ces pays, leurs objectifs, les stratégies les plus efficaces

pour désamorcer les conflits et élaborer des solutions adaptées tant pour le système éducatif lui-même que pour les enseignants.

Il s'agit là d'un sujet délicat et c'est sans doute pour cette raison que les tentatives faites jusqu'à présent pour comprendre les syndicats sont si peu nombreuses. Denise Vaillant a largement contribué à une meilleure compréhension de la position des enseignants et des syndicats. Nous tenons à la féliciter pour les efforts et l'énergie qu'elle a déployés en ce sens et pour les conclusions fort intéressantes qu'elle nous livre ici.

Claudio de Moura Castro
Rédacteur associé

Table des matières

Préface	11
Liste des abréviations	17
Liste des tableaux	19
Liste des figures	19
Introduction	21
I. La transformation éducative des années 1990	25
Principes de qualité et d'équité	26
Nouveaux contenus d'enseignement	27
Initiatives pour améliorer l'enseignement	30
Décentralisation de la gestion éducative	32
Progrès dans le domaine de l'évaluation	34
Réformes et résultats	35
Changements, enseignants et syndicats	38
II. Les syndicats d'enseignants	41
Traits communs	41
Facteurs différenciateurs	44
Nombre d'adhérents	45
Intégration versus fragmentation	46
Relations avec les partis politiques	47
Principales variables descriptives	48
Logiques d'action	51
III. Les points conflictuels	55
Types de protestations	55
Une longue histoire de désaccords	59
Carte des différends	61
IV. Des cas qui font la différence	65
Chili : accords concernant l'évaluation	66
Mexique : des particularités manifestes	69
État du Minas Gerais : décentralisation et expertise	71
Salvador : importance des conseillers techniques	74
Guatemala : conséquences des accords pour la paix	75
Honduras : objectifs à court, moyen et long termes	76
République dominicaine : définition d'un plan décennal	77

V.	Des pistes pour l'action	81
	Effets des réformes éducatives	81
	Diversité des traditions politiques et culturelles	82
	Hétérogénéité à l'heure des négociations	82
	Importance des capacités techniques	83
	Tendance idéologique	84
	Prédominance du secteur public	85
	Sources d'inspiration	86
	Points de départ pour le dialogue	86
	Engagement des acteurs syndicaux	87
	Rôle des responsables éducatifs	88
	Pour conclure	89
	Références	91

Liste des abréviations

ADP	<i>Asociación Dominicana de Profesores</i> [Association dominicaine des professeurs]
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i> [Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes]
CNTE	Confédération nationale des travailleurs en éducation
COLPROSUMAH	<i>Colegio Profesional de Superación Magisterial Hondureño</i> [Collège professionnel supérieur des maîtres de l'Honduras]
CTERA	<i>Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina</i> [Confédération des travailleurs de l'éducation de la République argentine]
FLACSO	<i>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales</i> [Faculté latino-américaine des sciences sociales]
FUNDEF	<i>Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério</i> [Fonds national pour le développement et la maintenance de l'enseignement primaire et de la valorisation de la profession enseignante]
IIPE	Institut international de planification de l'éducation

Liste des abréviations

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PDE	Plan décennal d'éducation
PREAL	<i>Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe</i> [Partenariat pour la revitalisation de l'éducation dans les Amériques]
SNTE	Syndicat national des travailleurs de l'éducation (Mexique)
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UTE	<i>Único dos Trabalhadores em Educação</i> [Union des travailleurs de l'éducation]

Liste des tableaux

- Tableau 1.1 Axes des réformes éducatives en Amérique latine
- Tableau 1.2 Réformes de programmes d'études dans quelques pays de la région
- Tableau 1.3 Initiatives pour l'amélioration de l'enseignement
- Tableau 2.1 Syndicats d'enseignants en Amérique latine dans les années 1990
- Tableau 2.2 Logiques d'action des syndicats d'enseignants latino-américains
- Tableau 3.1 Protestation enseignante dans 18 pays d'Amérique latine entre 1998 et 2003
- Tableau 3.2 Principaux conflits entre les syndicats d'enseignants et les gouvernements
- Tableau 4.1 Quelques expériences positives de dialogue entre syndicats et gouvernements
- Tableau 4.2 Caractéristiques du dialogue entre le gouvernement et les syndicats au Chili
- Tableau 4.3 Accord national au Mexique (1992)
- Tableau 4.4 Processus de dialogue au Minas Gerais (1991)
- Tableau 4.5 Accords établis selon le Plan décennal en République dominicaine (1990)

Liste des figures

- Graphique 3.1 Modalités de protestation des syndicats d'enseignants
- Graphique 3.2 Types de revendication et demandes des enseignants

Introduction

Depuis l'introduction des réformes qui ont caractérisé les systèmes éducatifs en Amérique latine dans les années 1990, les conflits entre les syndicats et les gouvernements se sont accrus dans une grande partie des États de la région. Les nouvelles politiques éducatives ont été énergiquement rejetées par une partie des organisations syndicales ; de ce fait elles n'ont abouti qu'à de maigres résultats, ou n'ont pas réussi à transformer l'éducation d'une façon aussi radicale qu'elles se le proposaient.

Les réformes éducatives mises en place pendant les années 1980 et 1990 ont entraîné dans bien des cas une augmentation des tâches et responsabilités des enseignants ; dans le même temps, l'assimilation des nouvelles méthodes et d'une certaine technicité les contraignait à se former et à s'adapter aux récentes modalités d'enseignement et d'organisation afin d'être en mesure d'exécuter leurs activités quotidiennes. Aussi, comme l'affirme Tiramonti (2001, p. 16), « cette réalité introduit une situation de contradiction très marquée à l'intérieur même des processus de réforme ; en effet d'une part celles-ci exigent de l'enseignant un travail très professionnalisé mais, d'autre part, elles [...] laissent sans changement les rémunérations [...] »¹.

Cette monographie a pour objet d'analyser le rôle des syndicats dans le contexte des réformes éducatives récentes en Amérique latine et de proposer des pistes pour l'action future. On présentera successivement les principaux aspects des réformes, les caractéristiques des syndicats d'enseignants, les points conflictuels à ce jour, ainsi que les cas qui font exception. Il nous a également semblé important de suggérer des stratégies pouvant ouvrir de nouvelles voies en matière de participation, d'interaction et de dialogue entre les syndicats et les gouvernements.

1. L'ensemble des traductions de citations sont données par l'auteur du présent ouvrage.

Nous étudierons la relation entre les gouvernements et les syndicats d'enseignants en nous inscrivant dans la perspective du processus de « professionnalisation » (entendu au sens anglo-saxon) du métier d'enseignant, en examinant tout particulièrement les stratégies déployées par ce groupe professionnel afin de conquérir le contrôle de son activité mais aussi d'améliorer sensiblement son statut économique et social.

La question de la professionnalisation des enseignants donne lieu à de vives discussions. Elle renvoie tantôt à la technicité et au professionnalisme du métier, tantôt aux stratégies de valorisation d'une image ou d'un statut social. Elle est complexe car, étant profondément liée à une histoire, à une culture et à une société, elle ne peut être envisagée de façon unidimensionnelle. De manière générale nous entendons par professionnalisation le processus par lequel un métier devient une profession aux compétences spécifiques. Alors que ce concept de professionnalisation est développé avant tout dans les pays anglo-saxons, en Amérique latine, la notion est relativement récente, surtout appliquée aux enseignants. Elle remet en cause la représentation de l'enseignant comme un simple employé pour en faire un professionnel ayant un champ de compétences bien définies, à l'instar des autres professions scientifiques et techniques.

Cette monographie est basée sur une analyse de la littérature existante et notamment des divers travaux accomplis au cours des deux dernières décennies concernant les enseignants ainsi que leurs organisations syndicales en Amérique latine. Parmi les principales sources consultées, se trouvent les travaux effectués dans le cadre du Groupe de travail FLACSO-PREAL « Projet syndicalisme enseignant et réforme éducative en Amérique latine » et la documentation fournie par le Réseau latino-américain de formation des enseignants de l'UNESCO-OREALC. Cette analyse de la littérature a fait apparaître le retard considérable des pays latino-américains dans ce domaine, par rapport aux pays développés. Ainsi, Murillo (1999) souligne que, dans la région, la plupart des études concernant le syndicalisme enseignant se rapportent au cas du Mexique. Des recherches, en nombre inférieur, ont été réalisées cependant au Brésil, en Argentine

et au Chili. Cette disponibilité relativement inégale de recherches limite quelque peu la réalisation d'études comparées.

Les *chapitres I et II* présentent les traits distinctifs des réformes éducatives en Amérique latine dans les années 1990 ainsi que les principales caractéristiques des syndicats d'enseignants, leurs rapports avec les gouvernements et les tendances sous-régionales.

Le *chapitre III* est consacré à l'étude des politiques éducatives contestées par les syndicats ainsi que les aspects les plus conflictuels, la teneur de l'argumentation des syndicats et le point de vue des décideurs. Nous aborderons les différentes revendications des syndicats et plus particulièrement leur résistance face aux processus de décentralisation et de privatisation ainsi que leur volonté d'entretenir un espace d'influence corporative.

Le *chapitre IV* étudie les cas où les négociations se sont bien déroulées et qui sont devenus une source d'inspiration ; nous présentons les leçons apprises des alliances établies entre les syndicats et les gouvernements dans la mise en œuvre des réformes éducatives. Nous essaierons de déterminer quelles sont les conditions idéales pour concevoir et mettre en œuvre des politiques éducatives, faisant appel à une participation engagée des syndicats d'enseignants dans le processus de réforme et favorisant ainsi une éducation de qualité. Finalement, au *chapitre V*, nous présentons quelques recommandations pour les décideurs.

I. La transformation éducative des années 1990

Les systèmes éducatifs de presque tous les pays latino-américains ont connu d'importantes réformes dans les années 1980, et plus particulièrement dans les années 1990². Ces réformes ont mis entre autres l'accent sur les principes de qualité et d'équité, l'établissement de nouveaux contenus de l'enseignement, la formation continue des enseignants, une gestion plus autonome des écoles et l'élaboration de systèmes d'information et d'évaluation permettant des décisions plus rigoureuse en matière de politiques éducatives.

Tableau 1.1 Axes des réformes éducatives en Amérique latine

Domaines	Stratégies
Qualité et équité	Cibler les écoles primaires des milieux défavorisés Allongement de la journée scolaire Discrimination positive en faveur des groupes vulnérables
Contenus de l'enseignement	Renouvellement des contenus Travail à partir de projets Livres scolaires modifiés
Formation continue des enseignants	Amélioration de la qualité des programmes de formation Programmes de développement professionnel
Gestion	Décentralisation administrative et pédagogique Plus grande autonomie de gestion au niveau local Participation des parents et de la communauté
Évaluation des apprentissages	Amélioration des systèmes d'évaluation Réalisation d'épreuves nationales Participation dans des évaluations internationales

Source : Vaillant, 2004.

2. Ce chapitre est basé sur Vaillant, 2004.

Principes de qualité et d'équité

En Amérique latine, les diagnostics concernant la situation de l'éducation et la segmentation des systèmes éducatifs ont fait apparaître que les possibilités d'accès n'étaient pas les mêmes pour tous, et que si des stratégies spécifiques n'étaient pas développées pour tenir compte de ces inégalités d'accès et de rendement, l'iniquité pouvait encore s'aggraver. Les réformes éducatives devaient s'attacher à améliorer la qualité de l'éducation et viser une équité plus grande dans la distribution des possibilités d'accès au système éducatif.

Plusieurs programmes d'amélioration de la qualité ont été mis en place visant à augmenter le nombre d'heures de classe, à rénover les méthodes et les techniques d'enseignement, et à concentrer le travail de l'enseignant sur les enfants dont le rendement scolaire était faible. Des innovations et des transformations pédagogiques accompagnées d'une amélioration des conditions de travail des éducateurs ont souvent été développées pour les enseignants qui travaillaient dans des quartiers pauvres ou dans des conditions difficiles.

Bien avant les années 1990, le Mexique avait été le premier pays latino-américain à créer des programmes pour améliorer l'offre d'éducation dans les zones rurales pauvres, et ceci à travers des propositions telles que les cours communautaires du Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) et l'enseignement de la télé secondaire (*tele secundaria*). Pendant la dernière décennie, beaucoup de pays latino-américains ont entrepris des actions différenciées, dans l'espoir d'améliorer l'offre d'éducation pour les secteurs les plus défavorisés.

De multiples stratégies se combinent dans les réformes les plus ambitieuses et les plus larges. Parmi celles-ci on compte la distribution de manuels et autres matériels pédagogiques, la création de bibliothèques et le prêt de matériel didactique, la réparation des infrastructures, le développement de la formation continue des maîtres et l'augmentation du nombre d'heures de cours dispensés (cet aspect en particulier a été très important). Parmi ces programmes, quelques-uns sont largement connus au niveau international : c'est le cas du programme des 900 écoles au Chili, qui offre à une sélection d'écoles

primaires ayant de faibles résultats scolaires³ une batterie d'actions variées destinées – entre autres – à améliorer l'infrastructure scolaire et la formation des enseignants.

Certains pays ont encouragé des programmes visant à mieux satisfaire les besoins d'une population ayant des caractéristiques culturelles, sociales et ethniques déterminées. Parmi ces projets, nous pouvons signaler ceux qui portent sur une éducation interculturelle bilingue – en langue maternelle et en langue officielle. Dans certains cas, ces programmes ont acquis une portée nationale, comme au Mexique, en Bolivie, en Équateur et au Paraguay.

Malgré les efforts réalisés, l'approche systémique était souvent absente. Les programmes mis en place n'ont pas toujours été harmonisés avec l'évaluation des résultats de l'apprentissage, le renforcement de l'autonomie pédagogique, la promotion des innovations au moyen de concours, ainsi qu'avec la formation continue et l'amélioration des conditions de travail des enseignants.

Nouveaux contenus d'enseignement

Que doit-on enseigner ? C'est-à-dire, que devraient savoir les enfants et les jeunes ? Ces deux questions ont été posées et traitées par les différents groupes de responsables qui participaient aux processus de transformation. Pendant les années 1990, plusieurs pays d'Amérique latine ont investi des ressources humaines et matérielles importantes pour effectuer d'importantes transformations dans les programmes d'études. Parmi les réformes les plus significatives, nous pouvons signaler celles de l'Argentine, du Brésil, du Chili, du Costa Rica, du Salvador, du Nicaragua et de l'Uruguay.

Braslavsky (2000) distingue quatre sortes d'innovations dans les réformes latino-américaines des programmes : le renouvellement des contenus, le changement des langues enseignées, l'introduction des projets, et le développement de divers programmes liés à la formation professionnelle des jeunes.

3. La sélection se réalise dans des écoles qui ont de mauvais résultats d'apprentissage.

Les réformes de programmes d'études ont parfois entraîné la modification des programmes scolaire au primaire et au secondaire. Dans d'autres cas, de nouvelles approches ont été intégrées dans l'étude d'un certain nombre de connaissances telles que la langue, les mathématiques, les sciences de la terre et les sciences sociales. Il faut ajouter que, dans presque tous les pays latino-américains, les nouveaux programmes ont été accompagnés de la production et de la distribution gratuite de manuels.

Parmi les nouveautés en matière de programme, il faut signaler l'inclusion d'« objectifs transversaux ». Ceux-ci visent des valeurs telles que le respect des droits de l'homme, l'éducation pour la paix et la démocratie, la protection de l'environnement, l'équité des genres, l'éducation sexuelle et pour la santé, ainsi que l'éducation pour la consommation.

Pour améliorer la qualité des processus éducatifs, beaucoup de réformes comprennent une forte composante de développement de « ressources pour l'apprentissage ». Par exemple : les réformes au Chili, en Bolivie et au Mexique, générales ou par classe, dans les établissements éducatifs. Le tableau suivant fait la synthèse des principales réformes de programmes d'études initiées dans la région.

Tableau 1.2 Réformes de programmes d'études dans quelques pays de la région

Pays	Contenu de la réforme
Argentine, à partir de 1995	Proposition de contenus de base communs au niveau initial, pour l'éducation générale de base et « l'enseignement polymodal » approuvés par le Conseil fédéral de la culture et de l'éducation pour l'application de la loi Fédérale de l'éducation
Chili, à partir de 1996	Nouveaux contenus d'enseignement avec des objectifs fondamentaux et des contenus minimums obligatoires pour l'enseignement de base approuvés par des décrets de la présidence de la République

Tableau 1.2 (suite)

Pays	Contenu de la réforme
Mexique, à partir de 1992/1993	Réformes – réorganisation – des plans et des programmes d'études de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire à partir du cycle 1992 et 1993
République dominicaine, à partir de 1991	Mise en œuvre d'un nouveau programme et formation des maîtres
Bésil, à partir de 1996	Mise en place des contenus d'enseignement nationaux pour les quatre premiers niveaux de portugais, mathématiques, sciences, histoire et géographie
Uruguay	Enseignement de langues dans les écoles publiques
Costa Rica	Nouveaux plans et programmes d'études et élaboration de matériel didactique pertinent
Guatemala	Système d'amélioration des ressources humaines et adaptation des contenus d'enseignement

Source : Vaillant, 2004, à partir de Gajardo, 1999, p. 34.

Pratiquement tous les pays latino-américains disposent aujourd'hui des nouveaux programmes nationaux qui remplacent les programmes désuets et qui, dans de nombreux cas, sont en application depuis plusieurs dizaines d'années. Néanmoins, il y a encore beaucoup de travail à faire pour réorganiser les différents domaines du savoir et améliorer les manuels scolaires et autres matériels pédagogiques. Il faut ajouter à cela les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les nouveaux modèles de contenus d'enseignement. Dans certains cas, ces difficultés résultent de l'absence de concertation avec les syndicats lors de la prise de décision concernant les nouveaux modèles mais aussi du manque de formation des maîtres et des professeurs leur permettant d'introduire, en classe, les nouveaux contenus. Il faut souligner que le travail dans la salle de classe est peut-être l'espace privilégié pour l'opposition syndicale : en effet, c'est à ce niveau que

les enseignants ont le pouvoir et le contrôle pour légitimer – ou non – les réformes des programmes d'études.

Initiatives pour améliorer l'enseignement

Pendant les années 1990, la plupart des programmes latino-américains destinés à développer la qualité et l'équité dans les enseignements primaire et secondaire ont été accompagnés de politiques visant à améliorer le travail des enseignants. Le tableau qui suit résume les principaux programmes mis en place dans la région.

Tableau 1.3 Initiatives pour l'amélioration de l'enseignement

Pays	Stratégie	Objectifs
Colombie	Programme national pour l'encouragement et prix Galarón pour l'amélioration de la qualité	Récompenser les meilleurs maîtres au moyen d'un bonus égal à 1,5 fois le salaire mensuel moyen, et reconnaître les meilleures équipes d'enseignants
Chili	Loi du Statut des professionnels Prix d'excellence	Appuyer la stabilité et la professionnalisation des enseignants Octroyer des incitations non rémunérées pour stimuler l'excellence du travail enseignant
Bésil	Fonds national pour le développement et la maintenance de l'enseignement primaire et de la valorisation de la profession enseignante (FUNDEF)	Formation continue, augmentation de la charge horaire pour des activités de planification, salaire minimum
Argentine	Réseau fédéral de formation continue	Système composé d'institutions pour assurer la formation des enseignants
Uruguay	Programmes pour les maîtres des écoles à temps complet	Formation pour faire face à l'échec scolaire et aux problèmes liés aux enfants défavorisés

Parmi les innovations destinées à améliorer les conditions de travail de l'enseignant et à promouvoir la formation continue des maîtres, les initiatives menées par le Chili – entre autres – sont les plus remarquables. À partir de 1990, ce pays s'est donné les moyens afin d'offrir une plus grande stabilité du travail, renforcer le professionnalisme des enseignants et de leurs formateurs (loi du Statut des professionnels), donner des incitations non monétaires (Prix d'excellence de l'enseignement), et créer un fonds spécial de ressources destinées à la formation des professeurs, à l'intérieur du pays comme à l'étranger.

À partir de 1998, le Brésil a assuré la promotion du Fonds national pour le développement et la maintenance de l'enseignement primaire et de la valorisation de la profession enseignante (FUNDEF). Ce Fonds adopte des stratégies établissant un salaire minimum pour les professionnels de l'éducation. Avec 60 % du Fonds destiné à la rémunération des professeurs, les résultats de cette initiative sont encourageants car, après plusieurs années d'application, les salaires des enseignants se sont améliorés de façon significative.

La loi fondatrice du FUNDEF établit un délai de cinq ans pour que les professeurs obtiennent l'habilitation nécessaire à l'exercice de l'enseignement. Pour cela, des fonds sont réservés à la formation de base des professeurs « empiriques », c'est-à-dire exerçant sans avoir jamais reçu des cours de formation initiale. Dans ce domaine, les résultats sont positifs aussi, car le nombre de maîtres et de professeurs sans formation de base a diminué de façon importante.

Le cas de l'Argentine est intéressant. À partir de la moitié des années 1990, la mise en place du Réseau fédéral de formation continue pour les enseignants a offert les moyens nécessaires à leur professionnalisation. Par ailleurs, l'Uruguay met en œuvre, à partir de 1997, un programme de formation pour les instituteurs enseignant à temps complet ou exerçant dans un contexte socioculturel particulièrement défavorisé ; il est destiné à trouver une solution au problème de l'échec scolaire en début de scolarité.

Il est vrai que tous ces programmes ont aidé à l'amélioration des conditions de travail et à la formation des enseignants, mais un grand

nombre des réformes n'ont en fait pas réussi à changer les pratiques des maîtres et des professeurs ; celles-ci correspondent toujours aux vieux modèles d'enseignement frontal assimilés par les enseignants.

Décentralisation de la gestion éducative

L'objectif principal des réformes, en matière de décentralisation de la gestion, est de transférer la responsabilité de la conduite des affaires publiques aux gouvernements provinciaux et aux municipalités. Les partisans du processus de décentralisation critiquent le modèle centraliste en raison de sa tendance à ignorer les divers besoins des unités locales et régionales dans le processus de prise de décisions. En effet, plusieurs auteurs pensent que des solutions homogènes et universalistes appliquées à des réalités hétérogènes entraîne un accroissement de l'inefficience dans l'emploi des ressources et une faible efficacité quant à la réussite des objectifs fixés. Les institutions décentralisées sont sensées être plus sensibles aux besoins et aux demandes de la population et elles ont aussi une capacité plus grande pour innover et faciliter la participation des citoyens dans la prise de décisions.

En Amérique latine, plusieurs ministères de l'Éducation ont justifié les réformes en matière de décentralisation par le fait qu'elles permettraient de mieux contrôler et surveiller l'appareil d'État. De cette façon, les processus d'imputabilité (*accountability*) dans la politique éducative se trouveraient améliorés. Cependant les bienfaits des politiques de décentralisation sont loin d'être confirmés. L'inégalité des ressources ainsi que des capacités techniques et administratives locales remet en question le bien-fondé de la décentralisation ; à moyen terme, cela augmenterait l'inégalité dans le système éducatif et provoquerait une plus grande fragmentation des initiatives réformistes.

L'Argentine est parmi les pays latino-américains celui qui a le plus tôt initié un processus de décentralisation : elle a donné depuis longtemps des pouvoirs politiques et administratifs aux provinces. Dans le cas de la réforme bolivienne de décentralisation, des pouvoirs et des ressources financières ont été délégués aux départements, aux districts et aux noyaux (*nucleos*), c'est-à-dire à des écoles centrales entourées de cinq ou six écoles satellites. Le Chili quant à lui a

décentralisé l'administration de son système pendant les années 1980 ; la gestion des écoles a été transférées aux municipalités ayant reçu des pouvoirs pour administrer, gérer et recruter le personnel enseignant (entre autres, Hannaway et Carnoy, 1993).

Au Brésil l'éducation primaire est désormais surtout du ressort des municipalités. Il existe près de 5 000 secrétariats municipaux d'éducation qui sont autonomes sauf en ce qui concerne la législation, la définition de la charge horaire des élèves et les contenus de l'enseignement. L'enseignement secondaire dépend lui des 27 secrétariats de l'éducation des États.

Pendant les années 1990, une des stratégies utilisées par certains pays de la région a consisté à promouvoir la participation des communautés locales à l'éducation et à la gestion d'autres affaires publiques. On compte diverses expériences de ce genre, et tout spécialement dans les pays habitués à une pratique de la gestion décentralisée comme le Brésil⁴, la Colombie⁵, le Chili, la Bolivie et le Paraguay. Dans certains cas, la participation des citoyens à l'éducation a favorisé l'universalisation de la couverture éducative, comme ce fut le cas au Salvador avec le programme des écoles gérées par les communautés (*Educación con participación de la comunidad*, EDUCO) et au Guatemala avec le Programme national d'autogestion pour le développement de l'éducation (*Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo*, PRONADE). Au Nicaragua, la participation citoyenne dans le processus éducatif a amélioré l'efficacité de l'emploi des fonds publics et a contribué à augmenter l'efficacité des écoles.

Malgré ces changements, la décentralisation et la participation de la société civile n'ont assuré que des transformations partielles. Dans bien des cas, les municipalités, ainsi que les gouvernements provinciaux, ont gardé leurs structures bureaucratiques. À cela, il faut ajouter que bien souvent le processus de décentralisation s'appuie sur des unités locales dont la capacité technique ne permet pas la

4. Tout spécialement dans les états de Rio Grande do Sul, Paraná et Minas Gerais.
5. Voir, à ce sujet, l'étude de Reyes (2001) sur la gestion des processus éducatifs en Colombie.

gestion des politiques éducatives, ni la création d'espaces de participation souhaités. Enfin, il arrive souvent que les communautés locales n'aient pas intérêt à soutenir la décentralisation, parce qu'ayant d'autres priorités elles préfèrent laisser la gestion éducative aux mains des gouvernements locaux.

Progrès dans le domaine de l'évaluation

De nos jours, l'Amérique latine a accumulé une expérience certaine dans le domaine de l'évaluation dont une partie des résultats a déjà été publiée et diffusée. Diverses études identifient les facteurs scolaires et extrascolaires qui pèsent le plus dans la réussite des apprentissages. La plupart des pays, bien souvent avec l'appui d'organismes internationaux, se sont décidés à appliquer divers outils pour mesurer et évaluer systématiquement les apprentissages au niveau national, ceci dans le but de fournir l'information nécessaire au pilotage du système éducatif et à la société.

Bien que des évaluations des apprentissages se déroulent déjà depuis plusieurs décennies dans les pays latino-américains, ce n'est qu'à partir des années 1990 que les progrès les plus frappants ont été constatés. Déjà, à la fin des années 1970, le Programme d'études conjointes sur l'intégration économique de l'Amérique latine (*Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana*, ECIEL) avait effectué une étude comparative de l'apprentissage dans cinq pays en utilisant les instruments mis au point par l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, IEA).

Plusieurs pays latino-américains ont aussi participé dans des évaluations internationales dirigées par l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire ainsi que par le service d'épreuves éducatives (*Educational Testing Service*, ETS) (entre autres, Wolf, 1998). En 1997, avec l'appui et la coordination du bureau régional de l'UNESCO, une évaluation des apprentissages en mathématiques et en langues a été réalisée. Elle a porté sur les enfants scolarisés en troisième et quatrième années, dans 13 pays. D'autre part, quelques pays de la région participent actuellement à l'évaluation internationale

du rendement du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (*Programme for International Student Assessment, PISA*)⁶.

Réformes et résultats

Comme nous l'avons vu précédemment, pendant les années 1990, la plupart des pays latino-américains ont donné un nouvel élan aux transformations éducatives. Ceci a contribué à améliorer la situation du système éducatif actuel. Prenons par exemple le cas du Brésil dont les indicateurs de l'éducation primaire montrent les grands progrès réalisés au cours des dernières décennies (Rodríguez et Herrán, 2000 ; De Moura Castro, 2003). Pendant les années 1980, l'adulte brésilien avait suivi moins de quatre années de scolarité ; la moitié de la population seulement finissait le niveau primaire et 17 % arrivait à finir le cycle secondaire. Vers la fin des années 1990, la population atteint une scolarité moyenne de 6,5 années, l'accès à l'école primaire est presque universel, un étudiant sur deux arrive au niveau secondaire et un tiers finit ce cycle. Cependant, les importantes améliorations faites dans la scolarisation primaire entraînent une forte pression sur l'enseignement secondaire qui voit les demandes d'inscriptions s'accroître de plus d'un demi-million d'étudiants par an.

En résumé, l'analyse de la situation éducative du continent montre – en premier lieu et du point de vue institutionnel – l'augmentation de la décentralisation administrative et l'apparition de nouveaux accords concernant l'éducation. Sur le plan strictement pédagogique, d'importantes réformes de programme d'études se concrétisent et des programmes destinés à améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement primaire et secondaire sont mis en place. Des expériences concernant l'augmentation de la durée de la journée scolaire voient également le jour et l'on pense que des programmes ciblés vers les groupes vulnérables permettront d'atteindre les objectifs d'équité. L'évaluation des résultats de l'apprentissage est acceptée comme un principe important.

6. Plusieurs pays latino-américains participent au Programme international pour le suivi des acquis des élèves, mis en place par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Certains de ces pays se sont incorporés en 2001, et d'autres en 2003.

Malgré tout le travail accompli, il y a encore un long chemin à parcourir. Les résultats scolaires ne sont toujours pas satisfaisants et obligent à s'interroger sur les options adoptées dans les politiques éducatives. Les efforts réalisés n'ont pas réussi à assurer un développement éducatif à la hauteur des attentes dans les pays de la région. Dans la pratique, les réalités éducatives se sont avérées très difficiles à transformer.

Les inégalités concernant la distribution des possibilités d'accès à l'éducation persistent, et le rendement reste faible. Le redoublement et l'abandon scolaire⁷ comptent sans doute parmi les problèmes les plus importants à résoudre. Les conséquences négatives du redoublement sont bien connues ; les redoublements répétés provoquent des phénomènes de coexistence de différents groupes d'âge dans la même classe et d'abandon scolaire précoce. Cela entraîne des coûts considérables pour les systèmes éducatifs⁸.

Au niveau institutionnel, des obstacles politiques entravent la progression vers une gestion administrative moderne et efficace, et de formes nouvelles de financement de l'éducation. En Amérique latine, peu de pays sont en état de s'adapter aux défis du contexte émergent. Pendant la dernière décennie du vingtième siècle, l'augmentation annuelle du produit intérieur brut a atteint à peine 3 %, c'est-à-dire qu'un point de plus seulement par rapport à la « décennie perdue » des années 1980. Aux problèmes de pauvreté (qui touche 44 % de la population), d'indigence (19 %)⁹ et d'inégalité frappante dans la

7. D'après le dernier rapport de suivi sur l'Éducation pour tous (2005), dans plusieurs pays, plus du 20 % des étudiants qui rentrent à l'école n'arrivent pas à terminer la cinquième année d'études, et le redoublement dans l'enseignement primaire est supérieur à 8 %, voire à 25 % dans le cas du Brésil.
8. D'après Torres (1999), chaque année, 32,2 millions d'élèves de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire redoublent, ce qui représente une dépense annuelle de 5,2 billions de dollars.
9. Les concepts de pauvreté et d'indigence donnent lieu à d'amples débats quant aux critères nationaux et internationaux utilisés. Le concept de pauvreté se réfère ici à la situation de privation dont souffrent les individus ne parvenant pas à maintenir un niveau de vie minimum, par rapport à des normes sociales établies dans chaque contexte. La ligne d'indigence est définie par la structure des coûts et sont considérés comme indigents ceux qui ont un revenu inférieur au « panier alimentaire » (consommation calorifique d'un individu, en général autour de 2 000 calories par jour).

distribution des revenus viennent désormais s'ajouter les nouveaux défis émergents de la révolution technologique et de la globalisation.

Tous les diagnostics de la situation éducative latino-américaine indiquent qu'en ce qui concerne la qualité et l'équité, les promesses éducatives n'ont pas été tenues. Ces études mettent en lumière : le fossé entre les écoles publiques et les écoles privées, et le décalage des résultats de l'apprentissage qui s'ensuit ; les taux de redoublement élevés ; l'abandon scolaire précoce et l'obtention de faibles résultats parmi les populations les plus pauvres ; un excès de centralisation et un manque d'autonomie au niveau des écoles ; les mauvaises conditions de travail des enseignants et les difficultés rencontrées pour attirer des jeunes dans la profession ; des programmes d'apprentissage qui n'assurent pas l'acquisition des compétences indispensables pour la vie et enfin l'insuffisance du financement¹⁰.

Dans bien des pays latino-américains le rôle clé des enseignants dans la mise en œuvre des réformes des années 1990 n'a pas été suffisamment pris en compte (entre autres, Palamidessi, 2003 ; Tiramonti, 2001). Les réformes éducatives ont mis l'accent sur des facteurs institutionnels mais ont souvent laissé de côté les pratiques éducatives.

Quelles sont les modifications à introduire dans la pratique éducative pour améliorer la qualité des compétences acquises par les enfants et les jeunes ? Et comment ? Il faut d'abord penser aux principaux responsables de tout changement éducatif : les enseignants. La mise en œuvre, l'application et le succès des réformes dépendent des personnes qui, jour après jour, travaillent dans les salles de classe.

Changements, enseignants et syndicats

Dans les pays en voie de développement, les maîtres et les professeurs représentent le groupe de loin le plus nombreux parmi tous les fonctionnaires publics. En Amérique latine, le corps enseignant

10. Ce sont des affirmations à caractère général qui ne reflètent pas – évidemment – les différences qui existent entre les pays, les systèmes éducatifs et les écoles.

est constitué de millions de personnes et, même dans des petites nations comme l'Uruguay, il représente un pourcentage très élevé non seulement de l'emploi dans le secteur public mais aussi dans l'emploi total. Ce fait différencie fortement l'éducation des autres secteurs de l'administration publique et suggère un thème dont l'importance est grande dans le contexte actuel de réforme de l'État en Amérique latine.

À l'heure actuelle, la réforme du secteur public vise surtout la réduction des fonctions assurées par l'État. Mais la réforme concerne aussi d'autres aspects tels que l'augmentation de l'imputabilité (*accountability*) à travers l'engagement de la société civile dans la prise de décisions et le contrôle accru de la gestion de l'État. Dans cet état des choses, et en tenant compte de la grande variété de formats institutionnels et de traditions en Amérique latine, les résultats des réformes combinées – systèmes éducatifs et secteurs publics – ont abouti à des situations dans lesquelles la diminution du nombre des fonctionnaires publics n'est pas considérée comme un des principaux objectifs à atteindre.

L'expansion du nombre des enseignants continue à se réaliser au rythme de l'augmentation de la couverture scolaire. À l'aube du vingtième siècle, l'Amérique latine comptait plus de sept millions d'enseignants travaillant dans les différents niveaux de l'éducation formelle¹¹. À ceux-ci il faudrait ajouter les nombreux enseignants chargés de l'enseignement des langues, des beaux-arts et des métiers. Il s'agit d'une catégorie d'enseignants qui travaillent dans un réseau d'institutions diverses dont les dimensions ne sont pas encore complètement évaluées. Dans le cas du Brésil par exemple, certaines estimations préliminaires semblent indiquer que le nombre d'enseignants travaillant dans l'éducation non formelle pourrait dépasser celui des éducateurs du système formel. Ces résultats démontrent le besoin urgent de politiques s'adressant à un collectif

11. Les chiffres concernant l'éducation scolaire sont frappants : on compte plus de trois millions de maîtres pour l'école primaire dont un tiers se trouve réparti entre le Brésil et le Mexique. Ce nombre d'enseignants représente plus de 5 % du total des formateurs du monde entier travaillant dans les différents niveaux, ainsi que 14 % des maîtres d'écoles primaires des cinq continents.

enseignant dont les conditions de travail et de formation n'ont pas toujours été prises en compte dans les réformes éducatives.

Comme le gouvernement central est – en général – responsable du financement et de l'administration de l'éducation, les syndicats nationaux d'enseignants jouent un rôle important en matière d'élaboration de la politique nationale. Si les règles du jeu ne sont pas établies et si les gouvernements et les syndicats n'arrivent pas à un accord concernant les conditions de travail des enseignants, l'action syndicale peut entraver le processus de réforme éducative et même parfois entraîner un blocage politique.

Dans certains cas, les syndicats d'enseignants se sont vigoureusement opposés aux changements et aux processus de réforme proposés par le gouvernement. En général, cette opposition provenait du fait que le processus de transformation supposait le changement des règles du jeu traditionnelles du système éducatif, telles que l'immutabilité des postes enseignants.

En résumé, en Amérique latine, les réformes éducatives des années 1980 et 1990 ont encouragé une série de changements qui ont touché directement les enseignants et leurs organisations syndicales et qui ont conditionné leur positionnement face à l'ensemble des transformations. Les initiatives destinées à l'amélioration de l'éducation au moyen de programmes de formation initiale et de formation continue n'ont pas toujours été suivies d'une amélioration des salaires et des conditions générales du travail des maîtres et des professeurs. Dans beaucoup de cas aussi, les réformes ont suscité des modifications dans la structure de la gestion des systèmes éducatifs, ce qui entraînait – à tous les niveaux – une perte de pouvoir des syndicats.

II. Les syndicats d'enseignants

Les syndicats d'enseignants en Amérique latine ont connu des évolutions très inégales et offrent un tableau très varié. Considérés sous un angle de fonctionnement organisationnel, ceux-ci ne constituent pas un bloc homogène, pour des raisons d'ordre territorial mais aussi pour des raisons concernant la catégorie des enseignants qu'ils représentent. D'autres critères, plus conceptuels – comme la façon dont les organisations syndicales interviennent ou entrent en confrontation avec les gouvernements dans la formulation des politiques éducatives –, présentent également un panorama divers et hétérogène. Les caractéristiques des syndicats de la région peuvent se résumer comme suit.

Traits communs

L'étude et l'analyse des syndicats d'enseignants en Amérique latine ne sont pas faciles à réaliser. L'hétérogénéité des réalités économiques, politiques et sociales, ainsi que les divergences dans la structuration des systèmes éducatifs des différents pays ont engendré une grande variété d'organisations syndicales. Malgré tout, l'analyse de la littérature existante permet de dresser un profil général basé sur les caractéristiques les plus importantes.

Les syndicats d'enseignants sont constitués essentiellement de maîtres d'écoles primaires et de professeurs du secondaire qui travaillent dans le sous-système public. Ces associations syndicales, même si elles revendiquent leur autonomie en tant qu'organisations indépendantes, font partie, le plus souvent, de confédérations ou de centres syndicaux.

Leur fonctionnement interne est déterminé par des normes qui réglementent l'élection des autorités de gestion. En général, cette élection est organisée à différents niveaux, en allant de l'unité la plus petite, comme le centre scolaire ou la localité, pour atteindre le niveau

national. Souvent l'autorité supérieure est un organe collectif, élu directement par les membres ou par l'intermédiaire de délégués.

Ibarrola et Loyo (1999, p. 6) soulignent le fait que : « La démocratie interne, étant l'un des facteurs qui donnent une légitimité interne et externe aux syndicats et associations, et qui renforcent leur position dans le domaine public, est bien établie au niveau formel, mais elle présente des niveaux très différents de développement dans les organisations de la région. Il arrive que les réglementations démocratiques soient extrêmement éloignées des conditions réelles de fonctionnement de celles-ci. » Cependant, bien que la diversité des traditions politiques et culturelles soit grande, dans bien des cas le fonctionnement des syndicats d'enseignants est un miroir du fonctionnement des autres organisations politiques et sociales des pays de la région. Malgré leur encadrement démocratique et légal, les syndicats sont enclins à des pratiques corporatives ou de clientélisme qui permettent – ou non – la participation effective de leurs membres.

Aborder la question du clientélisme et des syndicats est une entreprise délicate en raison de la difficulté à en cerner les contours. Le clientélisme a été traditionnellement considéré comme une forme de distribution informelle de services et bénéfices divers en échange d'un soutien électoral.

En Amérique latine le clientélisme concerne toutes les institutions, y compris celles de la société civile dont les syndicats. Dans certains cas, les organisations syndicales fonctionnent selon une logique de clientélisme ; elles détiennent une sorte de clientèle « captive » (les membres affiliés) qui permet le maintien de la bureaucratie syndicale au pouvoir.

Une autre caractéristique des syndicats d'Amérique latine vient du fait que ceux-ci sont souvent financés grâce à la cotisation de leurs adhérents, qui représente généralement 1 % de leur salaire de base. Ceci leur permet tout à la fois de garantir une structure centrale minimale et de proposer des services additionnels tels que des services de santé, de formation, de mise à jour des compétences ou de loisirs. Les syndicats d'enseignants d'Amérique latine présentent une grande

variété en termes de patrimoines et de capacités financières du fait que ceux-ci dépendent principalement du nombre d'adhérents de chaque organisation, et de la stabilité et de la régularité des cotisations de leurs membres.

Certains organismes bénéficient d'importantes ressources économiques et de réelles capacités pour fournir des prestations, comme c'est le cas du Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE)¹² au Mexique dont le patrimoine inclut des immeubles, des centres culturels, des clubs sportifs et des hôtels. Mais il existe également des organismes qui, par manque d'adhérents ou à cause de problèmes dans le versement des cotisations ont des ressources à peine suffisantes pour couvrir les frais minimums des structures de fonctionnement. Par exemple au Guatemala, les syndicats ont même des difficultés pour subvenir aux besoins d'une structure administrative de base (Ibarrola et Loyo, 1999, p. 17).

Il faut insister sur le fait que les syndicats communiquent peu avec leurs homologues des différents pays de la région. Cependant des organismes régionaux, comme la Confédération des éducateurs d'Amérique ou l'Internationale de l'éducation, ont été créés pour structurer un discours commun.

Actuellement, plusieurs centrales syndicales de différents pays ont constitué des réseaux pour former et instruire leurs cadres ; ces échanges de coopération sembleraient avoir un niveau de formalisation important et sont appelés à devenir des structures permanentes. Dans le domaine de la formation, une des initiatives intéressantes est celle de l'Université des travailleurs d'Amérique latine (*Universidad de los Trabajadores de América Latina*, UTAL) ; il s'agit d'un Centre de hautes études et de recherches dans le domaine de l'éducation non formelle qui est devenu un instrument pour la formation de cadres syndicaux de la Centrale latino-américaine de travailleurs (*Central Latino Americana de los Trabajadores*, CLAT). Une autre expérience à souligner est celle du Plan école thématique et méthodologique (Plan ETM), qui a vu le jour dans le cadre de la

12. Pour une analyse approfondie sur le SNTE, voir Arnaut (1992, 1998) et Loyo (1999).

Confédération internationale d'organisations syndicales libres¹³ et qui s'occupe de la formation des formateurs en éducation syndicale.

Facteurs différenciateurs

Outre ces éléments communs, il existe quelques points sur lesquels les structures syndicales latino-américaines diffèrent visiblement. D'un côté, et en dehors du grand nombre de prestations de base que les organisations d'enseignants proposent à leurs affiliés – primes de congés, services médicaux, garderie, services funéraires, congés payés –, celles-ci s'occupent également, et de manière diverse, de la formation professionnelle de leurs membres. Ainsi, dans certains pays, les syndicats ont incorporé comme fonction de base le perfectionnement du corps enseignant ou la formation continue, tandis que dans d'autres les initiatives se réduisent à la formation spécifiquement syndicale voire sont encore quasiment inexistantes.

La formation professionnelle a acquis une grande importance dans les structures syndicales de Colombie, d'Argentine et du Costa Rica. En retenant l'exemple de ces deux derniers pays, en Argentine, la Confédération des travailleurs de l'éducation de la République argentine (*Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina*, CTERA) a développé un centre spécifique pour la formation professionnelle des enseignants, et au Costa Rica, diverses organisations syndicales ont créé des centres de formation professionnelle pour leurs membres. Dans d'autres pays comme au Mexique, le SNTE soutient que la formation professionnelle des enseignants est du ressort de l'employeur, se gardant de côté la possibilité de générer des initiatives pour développer la formation professionnelle dans les structures syndicales (Ibarrola et Loyo, 1999, p. 18).

Les syndicats d'enseignants de la région montrent également des différences significatives en ce qui concerne leur aptitude à se constituer en interlocuteurs valables face aux gouvernements. Cette capacité dépend de questions aussi variées que la fragmentation des structures syndicales, le profil plus ou moins professionnel des

13. Il s'agit d'une organisation régionale interaméricaine de travailleurs.

organisations et leurs relations avec d'autres acteurs de poids dans le système politique (Grindle, 2004).

Il n'existe pas beaucoup de canaux formels qui garantissent une participation syndicale systématique dans les processus de formulation et d'évaluation des politiques éducatives. Nous verrons plus loin que les chemins choisis par les divers pays pour construire des mécanismes formels de participation syndicale sont variés.

Dans certains cas, le degré de formalité est élevé, tandis que dans d'autres, l'échange gouvernement/syndicats a lieu dans un contexte très peu formel. Au Mexique par exemple, on remarque une forte présence du SNTE dans la mise en œuvre des politiques éducatives. Le cadre des négociations est souvent établi par la loi et garanti par les accords passés avec le gouvernement en 1992. En revanche, au Costa Rica par exemple, il n'existe aucune obligation formelle qui garantisse la participation syndicale dans les décisions concernant la politique éducative. Dans ce cas, les consultations formelles sont alors restreintes à des problèmes de travail, dans le Service du personnel du ministère de l'Éducation (Ibarrola et Loyo, 1999, p. 22).

Nombre d'adhérents

Le nombre d'adhérents donne une idée de la taille des organisations syndicales en Amérique latine (Loyo, 2001). Dans la région, le syndicat qui a le plus grand nombre d'affiliés est le SNTE du Mexique ; celui-ci compte 1 200 000 membres, dont environ 800 000 sont des enseignants, le reste étant constitué de personnels administratifs et de techniciens rattachés au système éducatif. L'affiliation à ce syndicat est pratiquement obligatoire de par son statut juridique, établi lors de sa fondation en 1943, d'organisme regroupant les travailleurs du secrétariat de l'éducation publique.

Une autre grande organisation est la Confédération nationale des travailleurs en éducation (CNTE) du Brésil, qui estime ses affiliés à 700 000 travailleurs et qui intègre des organisations d'enseignants de tous niveaux éducatifs. Il s'agit d'une confédération nationale regroupant des syndicats de 27 États du pays.

D'autre part la CTERA, qui regroupe divers organismes de base provenant de plus de 20 provinces, représente environ 200 000 enseignants pour un total de presque 700 000 adhérents. À noter qu'en Argentine, les professeurs universitaires sont représentés séparément. Quant au pouvoir du Collège des professeurs du Chili, il est d'une grande importance si on tient compte du fait que sur les 150 000 enseignants du pays, il en regroupe un peu plus de 100 000.

D'autres pays présentent également des syndicats avec des niveaux d'affiliation importants. Par exemple, au Honduras, le Collège professionnel de perfectionnement des maîtres du Honduras (*Colegio Profesional Superación Magisterial de Honduras*, COLPROSUMAH), dénombre environ 25 000 affiliés, le Premier collège professionnel hondurien de maîtres (*Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros*, PRICHMA) atteint les 13 000 et le Collège des professeurs d'enseignement secondaire du Honduras (*Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras*, COPEMH) les 13 317 affiliés. En ce qui concerne l'Uruguay et pour un univers de presque 18 000 enseignants, la Fédération nationale des professeurs de l'enseignement secondaire (*Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria*, FENAPES) compte 4 000 affiliés, tandis que l'Association d'enseignants de l'enseignement secondaire (*Asociación de Docentes de Enseñanza Secundaria*, ADES), qui représente les enseignants de l'éducation secondaire à Montevideo, a environ 2 400 membres. Au Costa Rica, les organisations d'enseignants recensent entre 13 000 et 23 000 affiliés (Palamidessi, 2003 ; Ibarrola et Loyo, 1999).

Intégration versus fragmentation

Les relevés les plus récents (Grindle, 2004 ; Palamidessi, 2003 ; Ibarrola et Loyo, 1999) sur les syndicats d'enseignants latino-américains indiquent une grande variété de situations en termes d'intégration ou de fragmentation des organisations à l'intérieur des nations. D'une part, il y a des pays où les syndicats d'enseignants sont relativement fragmentés selon leur appartenance aux différents niveaux de l'enseignement, comme par exemple les syndicats de professeurs du secondaire et ceux de maîtres de l'éducation primaire,

qui n'agissent que sporadiquement de manière conjointe. Tel est le cas de pays comme l'Honduras, le Nicaragua, le Guatemala ou le Salvador, où il existe diverses organisations non intégrées en une association professionnelle unique.

D'autre part, dans certains pays, les syndicats, bien que fragmentés, sont organisés en confédérations et réseaux de niveau national. Tel est le cas de l'Argentine ou du Brésil. En Argentine, la CTERA regroupe les syndicats d'enseignants des provinces et est formée majoritairement de travailleurs du secteur public. Au Brésil, la Confédération nationale des travailleurs en éducation réunit des organisations syndicales d'enseignants du réseau public tant au niveau primaire que secondaire.

En général, les grandes organisations d'enseignants ont autant d'interlocuteurs que d'unités intermédiaires ou locales responsables de la gestion éducative. Cela implique la revendication d'objectifs contradictoires et, surtout, le développement de stratégies opposées pour atteindre leurs objectifs, ce qui peut nuire à l'image publique des syndicats et affaiblir leur influence sur le système éducatif.

Finalement, certains pays ont un syndicat unique au niveau national, sans distinctions territoriales ni au niveau éducatif. L'exemple du Chili, dont le syndicat unique – le Collège des professeurs – représente les enseignants indépendamment du lieu ou du niveau éducatif dans lequel ils se trouvent, est représentatif.

Relations avec les partis politiques

Les organisations syndicales d'enseignants peuvent également être classifiées selon des critères plus conceptuels, comme la relation qu'elles entretiennent avec les partis politiques dans chaque pays. Selon ce critère, il existe aussi différents modèles de syndicalisme enseignant.

Dans quelques pays, les syndicats s'inscrivent dans la structure de pouvoir de certains partis politiques dont la plupart sont représentés au sein du gouvernement. Comme le signale Tiramonti (2001, p. 9), dans des pays comme le Costa Rica, le Mexique, la République

dominicaine, le Venezuela et le Salvador, « la création des syndicats a été très liée aux partis ou mouvements politiques qui ont construit à travers eux des organismes leur permettant d'incorporer les secteurs émergents dans leurs réseaux [...] Ces syndicats ont leur référence principale dans la structure du parti et le lien avec la base sociale se maintient parce que c'est une condition pour maintenir la première. »

Un autre groupe de pays est composé par ceux dont les syndicats ont réussi à se forger un espace indépendant des partis politiques. Ceux-ci ont construit des structures syndicales fortes, avec un poids politique important même si parfois les syndicats bénéficient d'une forte protection de l'État. C'est le cas de pays comme le Chili, l'Argentine ou la Colombie où, bien que les syndicats d'enseignants maintiennent des liens avec différents partis politiques, ils agissent en tant qu'acteurs autonomes lors des négociations avec les différents gouvernements. D'après Tiramonti (2001, p. 9), « Dans ces pays, même s'il existe des liens entre les syndicats d'enseignants et les partis politiques, ce ne sont pas eux qui définissent les lignes politiques du syndicat et ils n'interviennent pas non plus dans le choix des dirigeants. Il s'agit de syndicats dans lesquels les stratégies sont plus dirigées vers le maintien du lien de représentation avec la base que vers la conservation des liens avec les partis politiques. »

Finalement, certains pays ont des syndicats indépendants des partis politiques, établis hors de la protection de l'État, avec des revendications très fortes. Dans ce groupe on peut trouver des cas comme le Brésil ou le Guatemala, où les syndicats d'enseignants ont traditionnellement fait valoir leurs demandes en dehors du cadre des partis ou des gouvernements.

Principales variables descriptives

L'étude réalisée par Grindle (2004) porte sur les principales variables descriptives et indique que la majorité des syndicats d'enseignants de la région se sont consolidés durant la première moitié du vingtième siècle. Le tableau qui suit montre les résultats d'une analyse réalisée dans 11 pays ; seul le cas du Nicaragua – où le syndicalisme enseignant s'est consolidé dans les années 1980 – se

distingue des autres. Il y a un certain nombre de pays dans lesquels il n'existe qu'une seule organisation syndicale importante dans le secteur éducatif. À l'autre extrême, on trouve le Venezuela, où la fragmentation a engendré au moins sept organisations importantes.

La tradition politique centraliste est également à remarquer. Parmi tous les cas inclus dans le tableau, seuls le Brésil et le Nicaragua présentent des structures décentralisées, alors que les autres pays sont moyennement ou très centralisés.

L'autre donnée intéressante fournie par Grindle (2004) est la position de confrontation faible ou diffuse enregistrée dans les pays analysés durant les années 1990, en plein processus de réforme éducative. Seul le cas du Pérou se distingue des autres comme étant de « confrontation élevée » avec le gouvernement.

En revanche, l'analyse de Grindle souligne l'hétérogénéité des relations que les syndicats d'enseignants entretiennent avec les partis politiques. Dans des cas comme l'Argentine, la Bolivie ou le Pérou, les organisations d'enseignants semblent avoir une forte identification avec un parti politique, tandis qu'en Colombie, au Costa Rica, au Mexique, au Nicaragua, en Équateur et au Venezuela, les relations avec des partis sont moins étroites. Seul le cas du Chili montre l'existence d'un syndicat sans affiliations particulières à des partis politiques.

Finalement, dans sa classification, Grindle soutient qu'à l'exception du Chili, du Costa Rica et de la Colombie, les transformations éducatives et les processus de négociation et de confrontation ont affaibli le pouvoir de la plupart des organisations d'enseignants. Dans le *chapitre IV*, nous étudierons comment ce fait détermine la forme des processus de dialogue et de négociation avec les acteurs gouvernementaux, limitant les projets institutionnels qui pourraient conduire à la construction de consensus.

Tableau 2.1 Syndicats d'enseignants en Amérique latine dans les années 1990

	Argentine	Bolivie	Brésil	Chili	Colombie	Costa Rica	Équateur	Mexique	Nicaragua	Pérou	Venezuela
Quantité d'organisations	3	2	----	1	1	3	1	1	4	1	7
Quantité et pourcentage de travailleurs représentés	200 000/ 73 %	92 000/ 100 %	----	101 000/ 75 %	300 000/ 65 %	40 000/ 100 %	170 000/ 90 %	1 103 000/ 100 %	30 000/ 70 %	200 000/ 100 %	200 000/ 65 %
Décennies d'apparition du syndicalisme	1900 1940	1930 1940	1930	1920	1950	1940	1930	1910 1940	1980	----	1930
Structure : centralisation élevée (E), moyenne (M) ou faible (F)	M/F	E	F	M	M	E	E	E	F	E	M
Relations avec le gouvernement : confrontation élevée, moyenne ou faible	M	M	M	F	F	F	M	F	F	E	M
Relations avec les partis : élevée, moyenne ou faible	E	E	----	F	M	M	E	M	M	E	M
Trajectoire de pouvoir dans les années 90 :	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓

Source : Vaillant, 2004 à partir de Grindle, 2004, p. 121.

Logiques d'action

Les analyses des caractéristiques des structures syndicales en Amérique latine mettent l'accent tout spécialement sur les contradictions internes dont celles-ci souffrent. La tension principale expérimentée par les syndicats d'enseignants de la région ces dernières années est vraisemblablement liée à la contradiction entre le syndicat traditionnel ou corporatif, le plus classique, et le syndicat devenu plus professionnel.

Les syndicats d'enseignants peuvent être aussi bien des organes revendicatifs que des lieux de réflexion sur le métier ; ils peuvent se référer à un modèle syndical revendicatif ainsi qu'à un modèle plus spécifiquement professionnel. Les syndicats ont des bases, des références multiples, c'est-à-dire des composantes idéologiques et praxéologiques relevant de plusieurs univers souvent en tension. Rien ne s'oppose à ce que soit associée aux enseignants – même si ceux-ci sont membres de syndicats –, la problématique de la professionnalisation car cette notion doit être considérée¹⁴ comme le processus par lequel un métier devient une profession avec des compétences professionnelles spécifiques.

Ibarrola et Loyo (1999, p. 9) soulignent que « l'accent actuellement mis sur la dimension professionnelle du métier d'enseignant, au sein de leurs organisations, a tendance à rompre avec certains schémas traditionnels [...] Malgré tout, cela ne veut pas dire que les organisations abandonnent nécessairement leur position de confrontation ou qu'elles renoncent à se mobiliser en faveur de leurs demandes. En somme, l'orientation plus professionnelle dans les organisations d'enseignants ne doit pas être interprétée mécaniquement comme un changement vers des positions plus conciliantes. Une négociation à peu près réussie dépend d'une multiplicité d'éléments et pas seulement d'un virage dans le style des organisations d'enseignants. »

Pour Loyo (2001), cette contradiction est la preuve que les syndicats d'enseignants latino-américains ont diverses logiques d'action simultanées. Selon l'auteur, ceux-ci ont en premier lieu une logique de

14. Comme nous l'avons signalé dans l'introduction de cette étude.

gestion syndicale qui cherche généralement à accroître leurs domaines d'intervention, plus spécialement sur les aspects administratifs des systèmes éducatifs. D'un autre côté, ils fonctionnent avec un intérêt corporatif, qui essaye de négocier des conditions de travail plus favorables pour les affiliés.

De plus, ils ont tendance à suivre une logique de clientélisme « qui donne des privilèges en échange de soutiens divers et qui se caractérise par la valorisation de la loyauté plutôt que de la qualité professionnelle » (Loyo, 2001, p. 77). Les actions des syndicats sont également, dans beaucoup de cas, maintenues dans un intérêt de revalorisation professionnelle, qui a comme objectif principal d'améliorer la condition dévalorisée de la profession enseignante.

Il existe également un point fort de logique politico-syndicale qui vise à accroître le pouvoir syndical en multipliant les liens entre dirigeants syndicaux et politiques. La logique politico-partisane voudrait, quant à elle, que les actions des syndicats bénéficient aux partis auxquels ils sont étroitement liés.

Finalement, Loyo (2001) signale l'existence d'une logique identitaire, caractérisée par la recherche d'une meilleure reconnaissance, non plus pour la profession mais bien pour l'organisation syndicale même de façon à reproduire des valeurs attribuées au syndicalisme enseignant pour attirer des affiliés.

Tableau 2.2 Logiques d'action des syndicats d'enseignants latino-américains

Genre d'intérêt	Objectifs	Actions : exemples
Gestion syndicale	Maintenir en vigueur toutes les sphères de la gestion syndicale	Résistance face aux actions de rationalisation administrative
Corporative	Améliorer les conditions de travail des syndiqués	Défense de l'homogénéité des conditions de travail en tant que critère fondamental
Clientélisme	Privilèges en échange de soutiens	Valorisation de la loyauté plutôt que la qualité professionnelle

Tableau 2.2 (suite)

Genre d'intérêt	Objectifs	Actions : exemples
Revalorisation professionnelle	Restaurer le prestige social de la profession enseignante	Création d'alternatives de formation et d'actualisation
Politique syndicale	Bénéfices pour le groupe syndical auquel on appartient	Opposition à tout changement pouvant affecter les positions de pouvoir du groupe
Politique partisane	Bénéfices pour le parti politique auquel on appartient	Utiliser les ressources du syndicat en faveur du parti politique
Identitaire	Reconnaissance sociale de l'organisation. Identification avec ses principes	Actions en faveur de l'éducation. Participation à des actions collectives. Conduites altruistes

Source : Vaillant, 2004 à partir de Loyo, 2001.

Cette diversité de logiques sous-jacentes à l'action du syndicalisme enseignant peut être due, entre autres facteurs, à la combinaison d'une tradition syndicale généralement liée aux partis ou aux structures de l'État, avec une culture de l'enseignement encore très loin de se professionnaliser. Cette tension s'exprime, entre autres, dans le caractère légal et la dénomination que les différentes organisations enseignantes latino-américaines ont acquis petit à petit.

Comme le soulignent Ibarrola et Loyo (1999, p. 8) : « Les dénominations elles-mêmes des organisations répondent à une grande variété de genres : syndicats, associations corporatives, collèges de professionnels ; certaines préfèrent la dénomination de professeur, liée à des représentants de la classe moyenne ; un certain nombre utilise des dérivés du terme 'maître', tandis que quelques-unes restent fidèles au concept plus proche du système des classes avec leurs 'travailleurs'. Ceci exprime sans aucun doute la tension sous-jacente entre l'identité de travail et l'identité professionnelle propre de ce genre d'organisation. Si on laisse de côté la dénomination, la manière de résoudre cette tension va définir l'adéquation de la réponse que les organisations offrent aux différents types de problèmes auxquels

elles sont confrontées. Certaines questions concernent strictement le travail, comme les conditions de travail ou les salaires et prestations, d'autres sont de l'ordre de la politique éducative, comme le financement de l'éducation, les changements de plans d'études, la décentralisation ou l'évaluation. »

En résumé, bien que les syndicats d'enseignants latino-américains présentent quelques caractéristiques communes, les configurations institutionnelles des différents pays sont assez contrastées. Ces différences correspondent au niveau d'intégration ou de fragmentation des structures syndicales, à leur rapport avec les autres acteurs du système politique ou bien à leur niveau d'enseignement. Cependant, il faut souligner que les syndicats d'enseignants sont des organisations extrêmement complexes qui mettent en jeu différentes stratégies d'action et des objectifs qui, bien souvent, peuvent devenir contradictoires. D'une part ils cherchent à améliorer les conditions de travail de leurs associés et à rénover la profession enseignante mais, en même temps, ils doivent être présents dans les domaines du débat politique. Ils doivent aussi maintenir leurs organisations et leur influence tout en soutenant l'échange avec les organisations syndicales des autres secteurs et trouver un équilibre avec les fédérations centrales. Ces contradictions entravent parfois les possibilités de dialogue et de négociations et, dans beaucoup de cas, arrivent à interrompre les processus de concertation concernant les réformes éducatives.

III. Les points conflictuels

Les désaccords des syndicats d'enseignants avec les réformes éducatives entreprises ont marqué l'histoire de l'éducation latino-américaine. Les raisons en sont multiples et se rapportent à certaines politiques éducatives aussi bien qu'au contexte général, au niveau national, régional et même mondial. Cependant les points d'opposition se rattachent non seulement aux contenus des réformes éducatives, mais aussi à la façon dont elles sont conçues et mises en application. Ainsi, les autorités du ministère de l'Éducation perçoivent positivement les mesures prises en faveur des enseignants – augmentations des salaires et primes entre autres –, en revanche les associations d'enseignants ne voient pas les changements de la même manière.

Types de protestations

Une étude récente réalisée par Gentili et Suárez (2004) analyse les différents types de protestations enseignantes dans la région entre 1998 et 2003. Elle indique que les pays dans lesquels les protestations enseignantes ont été les plus longues sont l'Argentine (1 491 jours), le Brésil (1 118 jours) et le Mexique (978 jours). Viennent ensuite la Bolivie, la République dominicaine, l'Équateur, le Guatemala et le Honduras où les conflits syndicaux atteignent plus de 100 jours. Finalement, le Nicaragua et le Salvador sont les pays qui présentent la moindre quantité de jours de conflit (8 et 13 jours respectivement).

Cependant, en prenant la quantité moyenne de jours par conflit comme indicateur de l'ampleur des protestations, le Mexique occupe la première place (20,8 jours), suivi de l'Argentine et de l'Équateur (14,3 jours) puis du Brésil (14,1 jours). La durée moyenne la plus courte a été enregistrée au Guatemala (12,2 jours), au Costa Rica (9,4 jours), au Chili (7,7 jours), en Bolivie (7,3 jours), au Paraguay (5,6 jours) et au Panama (5,5 jours). Au total, la durée moyenne des conflits dans la région a été de 11 jours.

**Tableau 3.1 Protestation enseignante dans 18 pays
d'Amérique latine entre 1998 et 2003¹⁵**

	Total par pays	Total par pays avec rapport de durée	Total par pays sans rapport de durée	Total de jours	Moyenne de jours de protestation
Argentine	146	104	42	1 491	14,3
Bolivie	51	26	25	192	7,3
Brésil	117	79	38	1 118	14,1
Chili	11	4	7	31	7,7
Colombie	31	20	11	85	4,2
Costa Rica	11	5	6	47	9,4
Rép. dominicaine	51	33	18	113	3,4
Équateur	22	13	9	186	14,3
Guatemala	30	12	22	147	12,2
Honduras	64	23	41	119	5,1
Mexique	150	47	103	978	20,8
Nicaragua	9	2	7	8	4
Panama	26	7	19	39	5,5
Pérou	24	14	10	46	3,2
Paraguay	27	11	16	62	5,6

15. Les chiffres figurant dans ce travail, correspondent à des conflits nationaux aussi bien qu'à des conflits nés dans les provinces ou les états. Une partie de la présence de l'Argentine, du Brésil et du Mexique aux premières places s'explique par la grande variété de conflits qui peuvent surgir à différents niveaux territoriaux et gouvernementaux présentés par ces trois pays, du fait de leur structure décentralisée et de leur grande taille. La comparaison doit donc tenir compte de ce détail et considérer que les pays avec un nombre plus important de journées de travail perdues à cause des conflits, ne sont pas forcément ceux où la contestation éducative a été plus élevée.

Tableau 3.1 (suite)

	Total par pays	Total par pays avec rapport de durée	Total par pays sans rapport de durée	Total de jours	Moyenne de jours de protestation
Salvador	13	3	10	13	4,3
Uruguay	23	20	3	71	3,5
Venezuela	57	12	45	56	4,5
Total	863	435	432	4 802	11

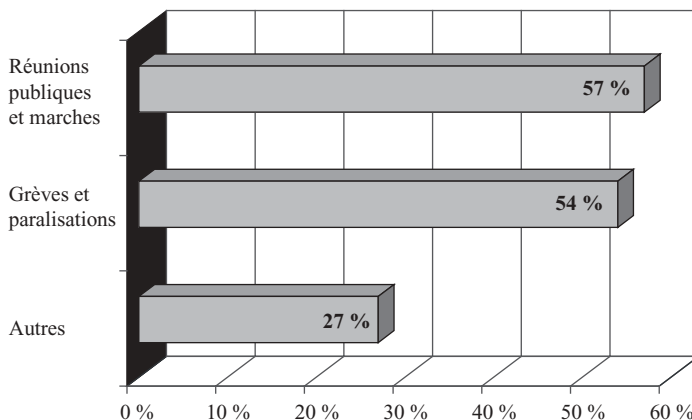
Source : Vaillant, 2004 à partir de Gentili et Suárez, 2004, p. 13.

Une autre donnée intéressante, relevée par l'analyse des conflits enseignants latino-américains concerne les types de mobilisation choisis par les organisations syndicales dans le but de trouver une solution favorable à leurs revendications. L'étude de Gentili et Suárez (2004) révèle que, dans 57 % des conflits enregistrés, les réunions publiques et les marches ont été privilégiées. De leur côté, 54 % ont impliqué des grèves ou des mobilisations, tandis que 27 % ont réalisé d'autres types d'actions.

L'étude réalisée par Gentili et Suárez révèle également qu'au cours de cette période presque huit conflits sur dix (79 %) ont pour motif l'amélioration des conditions de travail et d'emploi. Les revendications à propos des politiques éducatives concernent, quant à elles, presque trois conflits sur dix (28 %) et celles liées à des problèmes de politique générale 12 %.

Cette distribution met en évidence le poids prépondérant de la dimension économique et corporative dans les revendications syndicales. Il faut ajouter que les différents types de revendications se rapportent à l'action politique, elle-même inévitablement associée à la dynamique des syndicats d'enseignants, ce qui détermine par la suite les scénarios et les points conflictuels entre ces organisations et les gouvernements.

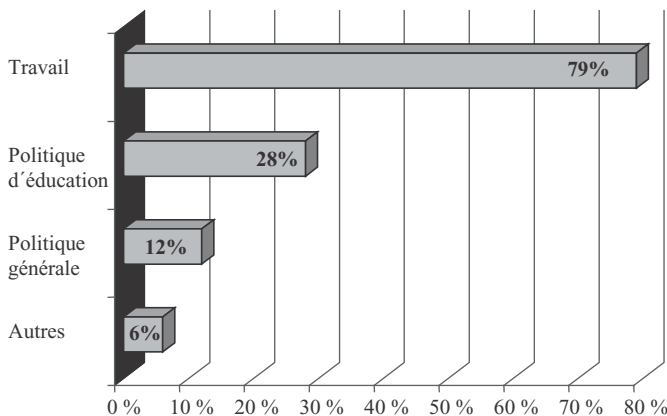
Graphique 3.1 Modalités de protestation des syndicats d'enseignants



Source : Vaillant, 2004 à partir de Gentili et Suárez, 2004, p. 16.

Note : du fait de l'existence de réponses multiples, la somme peut être supérieure à 100 %.

Graphique 3.2 Types de revendication et demandes des enseignants



Source : Vaillant, 2004 à partir de Gentili et Suárez, 2004, p. 16.

Note : du fait de l'existence de réponses multiples, la somme peut être supérieure à 100 %.

Une longue histoire de désaccords

Qu'entendons-nous par le mot conflit ? La plupart des définitions énoncent que les conflits sont basés sur des perceptions. Celles-ci font qu'un groupe peut penser que l'autre l'a lésé ou bien qu'il est capable de nuire à ses intérêts. On perçoit ainsi une divergence d'intérêts qui mène à croire que les besoins de chaque groupe ne seront pas atteints simultanément.

Le tableau suivant montre que les principales revendications syndicales concernent les bas salaires et les problèmes associés à la rémunération des enseignants, aux compensations et aux diverses prestations.

Tableau 3.2 Principaux conflits entre les syndicats d'enseignants et les gouvernements

Pays	Principaux conflits
Argentine	Salaires – Conditions de travail – Loi du Statut des enseignants
Bésil	Carrière des maîtres – Salaires – Primes pour exclusivité
Chili	Salaires – Conditions de travail – Extension de l'année scolaire – Nombre d'étudiants par classe – Évaluation et formation des enseignants
Colombie	Fonds de retraite des enseignants – Défense de l'éducation publique – Tertiariation – Défense des droits des enseignants
Costa Rica	Salaires – Municipalisation de l'éducation – Fonds de retraite – Extension de l'année scolaire – Conditions de travail
Salvador	Salaires – Formation des enseignants
Honduras	Salaires – Conditions de travail – Administration des écoles par la communauté – Décentralisation
Mexique	Salaires – Conditions de travail – Retraites – Formation continue
Nicaragua	Stabilité de travail des enseignants – Salaires – Non réglementation de la loi de Carrière des enseignants

Tableau 3.2 (suite)

Pays	Principaux conflits
Pérou	Risque de suppression de la gratuité – Stabilité de travail des enseignants – Salaires – Privatisations
Uruguay	Caractère autoritaire de la réforme – Salaires – Nouveaux programmes scolaires dans l'enseignement moyen
Venezuela	Salaires – Retraites

Source : Vaillant, 2004 à partir de Palamidessi, 2003.

Parmi les exemples à souligner, en Argentine, la modification de la Loi du statut des enseignants constitue l'une des plus importantes transformations réalisées. Avec les demandes d'augmentations salariales, ce sujet est devenu une des principales revendications de la CTERA, le principal syndicat d'enseignants argentins.

En 1990, au Costa Rica, les revendications salariales ont également généré une grève importante ; pendant les années suivantes, celle-ci a été suivie de mobilisations afin d'éviter l'approbation des modifications de la loi des Retraites. Il en est de même au Nicaragua où plusieurs grèves ont été menées au cours de ces dernières années, pour empêcher l'application de propositions compromettant la stabilité du corps enseignant, pour exiger le paiement des salaires dans les temps prévus et pour que la loi de la Carrière des enseignants soit approuvée.

D'autres points importants ont engendré de sérieux affrontements entre les syndicats et les gouvernements tels que l'opposition aux différents processus de décentralisation, de privatisation des services éducatifs qui dernièrement ont fait l'objet d'une grande partie des réformes. Dans certains pays comme en Colombie ou au Pérou, ces thèmes sont devenus les noyaux de résistance des organisations d'enseignants.

Beaucoup de résistances sont nées du manque de consultation perçu par les organisations syndicales à l'heure de la présentation et de la mise en œuvre des réformes gouvernementales. Palamidessi (2003, p. 19) souligne ce point : « Après la formation d'un nouveau

modèle organisationnel promu par les réformes – et dans lequel les syndicats d’enseignants n’ont pas une place définie – les réclamations syndicales sont fortement liées au droit de participation dans le processus décisionnel. »

Les syndicats ont également montré une certaine résistance face aux changements concernant les divers bénéfices accordés aux enseignants. Ces contestations sont dues, selon Tiramonti (2001, p. 18), à la remise en cause, suite à des pressions extérieures, d’avantages obtenus dans une période antérieure grâce à la médiation syndicale. « On peut inscrire dans cette lignée les affrontements surgis suite aux propositions gouvernementales de modification de la loi du Statut des enseignants et des régimes de retraite. »

Les organismes syndicaux se sont également opposés aux systèmes d’évaluation, ceux-ci étant perçus comme des mécanismes de contrôle de la part de l’administration (Palamidessi, 2003, p. 18). Sur ce point, Tiramonti (2001, p. 17) signale que « les systèmes d’évaluation nationale peuvent être considérés comme des dispositifs de contrôle des agents et des institutions qui, avec l’aide de la médiation du syndicat, peuvent déboucher sur un système de primes et de punitions, et construire ainsi des différences qui brisent l’homogénéité de sa base sociale. »

Dans certains pays, les syndicats ont accusé les réformes d’être trop influencées par l’idéologie des organismes internationaux de crédit tels que la Banque interaméricaine de développement (BID) ou la Banque mondiale. Finalement, d’autres conflits s’associent aux demandes concernant la professionnalisation des enseignants. C’est le cas du Salvador, par exemple, où les revendications syndicales ont permis l’approbation de la loi de Carrière des enseignants.

Carte des différends

Les rapports « syndicats-gouvernements » sont souvent conflictuels. En fait, comme Palamidessi (2003, p. 19) le souligne, les syndicats agissent soit de concert – en mobilisant leurs adhérents –, soit en appliquant des comportements défensifs. Il arrive que les

rapports entre les syndicats et les gouvernements se situent dans un cadre de collaboration ; toutefois, ces mêmes rapports peuvent également se présenter sous les formes d'opposition, de résistance ou de subordination.

D'après Palamidessi (2003) dans le cadre des processus des réformes éducatives, les exigences et les principaux points conflictuels sur lesquels repose l'action syndicale peuvent être inclus en trois groupes : conflits économique-corporatifs, conflits politico-idéologiques et conflits politico-corporatifs.

La dimension conflictuelle économique-corporative est fortement associée aux effets des réformes sur les conditions de travail et sur l'avenir du rôle des enseignants. Les syndicats se heurtent aux gouvernements au sujet des salaires et à cause des changements effectués dans les normes qui régissent les fonctions des enseignants. Les conflits apparaissent aussi au sujet des systèmes nationaux d'évaluation des mérites des enseignants. La résistance sur ces points s'explique entre autres par une logique de lutte de pouvoir.

Dans le domaine politico-idéologique on trouve le refus des syndicats face aux processus de décentralisation, de privatisation et de cession des responsabilités. Il existe des arguments idéologiques « rituels », mais les réformes ont donné naissance à un système plus décentralisé qui contraint le syndicalisme à une redistribution du pouvoir à l'intérieur même de son organisation.

Le terrain d'affrontement politico-corporatif correspond à l'intérêt d'entretenir un espace corporatif d'influence sur le choix et le contenu des politiques publiques. Ceci s'exprime par une protestation syndicale très claire contre le manque de consultation à l'heure de la réalisation de la plupart des réformes latino-américaines.

En résumé, en Amérique latine, les résistances et les conflits entre les syndicats d'enseignants et les gouvernements lors des processus des réformes des années 1980 et 1990 ont essentiellement porté sur trois aspects. En premier lieu, les salaires, les conditions de travail et la professionnalisation du métier d'enseignant. En second lieu, ce sont les transformations de l'organisation et de la gestion du

système éducatif qui ont fait l'objet de réclamations. En dernier lieu, les conflits ont porté sur la façon dont les réformes ont été préparées et mises en œuvre, ainsi que sur le manque d'espaces de dialogue et de négociation avec les organisations d'enseignants. En général, au-delà de ce constat, il est rare de trouver dans la région un développement systématique et à l'unisson d'espaces de dialogue, permettant d'établir des points de rencontre et de promouvoir des accords à long terme.

IV. Des cas qui font la différence

Pendant la dernière décennie et le début des années 2000, les gouvernements et les syndicats d'enseignants de la plupart des pays latino-américains ont connu une période d'affrontement au sujet des réformes éducatives. Quelles leçons peut-on en tirer du point de vue des syndicats comme du point de vue des gouvernements pour la mise en œuvre des réformes éducatives ? Quelles sont les conditions nécessaires pour concevoir et mettre en place des politiques éducatives qui engagent les syndicats d'enseignants à participer dans le processus de réforme et favorisent ainsi une éducation de qualité ? Pour tenter de répondre à ces questions, nous analyserons quelques expériences où le dialogue a bien eu lieu notamment au Chili, au Mexique, dans l'état du Minas Gerais au Brésil, au Guatemala, Honduras, Salvador et en République dominicaine.

Tableau 4.1 Quelques expériences positives de dialogue entre syndicats et gouvernements

Pays	Processus de dialogue
Chili	Mécanisme à trois qui inclue le ministère de l'Éducation, l'Association chilienne des municipalités et le Collège des professeurs.
Mexique	Mécanisme à deux ou trois : SNTE avec le ministère de l'Éducation publique et, dans certains cas, avec la participation de la présidence. Des mécanismes à deux opèrent aussi au niveau fédéral de l'État.
Minas Gerais (Brésil)	Négociations individuelles et résultats positifs face aux revendications salariales et pour l'obtention d'un consensus minimum concernant les projets de réformes.
Salvador	Processus de dialogue fondés sur l'établissement de divers niveaux de consultation et sur le partage d'information à des moments donnés.

Tableau 4.1 (suite)

Pays	Processus de dialogue
Guatemala	Commissions de consultation avec la participation d'institutions publiques et privées.
Honduras	Négociations de différentes organisations avec le ministère de l'Éducation et la participation de la présidence de la République.
République dominicaine	Participation du syndicat principal dans le Conseil national d'éducation, à partir de la loi de 1997.

Source : Vaillant, 2004.

Chili : accords concernant l'évaluation

Au Chili, après de longues années de conflits et de négociations, le ministère de l'Éducation et le Collège des professeurs sont parvenus à dialoguer honnêtement. L'évaluation des enseignants, d'abord perçue comme un mécanisme de contrôle et de mise en tutelle des enseignants, a été en premier lieu refusée par les syndicats ; plus tard cependant, ceux-ci en ont fait un sujet d'études et de recherches – au niveau national et international – facilitant le dialogue et l'élaboration de projets de plus en plus professionnels.

Le dialogue entre le ministère de l'Éducation et le Collège des professeurs a permis de trouver des solutions sur une série de sujets (*tableau 4.2*).

Il faut souligner que le processus de concertation engagé au Chili a réussi à établir des accords dans des domaines où, en général, il est difficile de trouver une entente ; ceci est le cas pour le système des évaluations ainsi que pour la loi du Statut des enseignants. Approuvée en 1991, elle insiste surtout sur la professionnalisation de l'enseignement mais ne satisfait pas les demandes d'augmentation de salaires : ce point était une des principales revendications du Collège des professeurs.

Tableau 4.2 Caractéristiques du dialogue entre le gouvernement et les syndicats au Chili

En 1991, l'acceptation de la Loi du statut de l'enseignant, fondée sur un projet présenté par le ministère de l'Éducation, avec l'appui du syndicat d'enseignants.	Dialogue national sur la modernisation de l'éducation au sein d'une commission nationale où sont représentés le gouvernement, les partis politiques, des organisations d'enseignants et d'autres institutions civiles.	Le Collège des professeurs fait une proposition pour modifier la loi constitutionnelle de l'Enseignement et pour mettre au point les systèmes d'encouragement et d'amélioration des salaires.	Les syndicats et le gouvernement signent des accords pour assurer les fonds nécessaires à la réalisation de divers programmes éducatifs dont ceux qui prévoient l'augmentation de la durée de la journée scolaire.	Signature d'un protocole entre le Collège des professeurs et la présidence de la République pour établir les mécanismes formels d'un système de participation continue des syndicats dans les différentes étapes de la mise en œuvre de la politique éducative.
--	--	---	--	---

Source : Vaillant, 2004.

Une deuxième loi du Statut des enseignants, approuvée en 1995, a introduit des critères techniques et plus de souplesse dans la gestion des centres éducatifs. Finalement, une troisième loi du Statut des enseignants, approuvée en 2001, a mis en place un plan visant à l'amélioration des salaires pour la période comprise entre les années 2001 et 2003. Cette loi établissait des critères nouveaux pour lier le développement de la carrière enseignante aux évaluations individuelles du savoir-faire éducatif conçues par le Système national d'évaluation des mérites des enseignants (*Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente*, SNED) ; elle prévoyait aussi la création d'incitation à l'excellence éducative et d'un réseau pour l'échange de connaissances entre les formateurs d'enseignants (PREAL, 2004).

Au Chili, les accords signés entre les syndicats et le gouvernement incluent non seulement des sujets liés directement à la carrière et à la profession enseignante, mais aussi des mesures liées à l'amélioration de l'éducation et au renforcement de la profession : l'augmentation de la durée de l'année scolaire à 38 semaines dans les établissements à temps complet, la réduction du nombre d'étudiants (de 45 à 40)

dans les classes des établissements travaillant dans contextes socio-économiques défavorisés et la loi constitutionnelle de l'Éducation qui autorise la participation des représentants des syndicats dans le Conseil supérieur de l'éducation (Picazo, 2003).

Les études récentes analysant cette expérience de concertation effectuée au Chili convergent sur les conditions ayant permis la réussite du dialogue entre les syndicats et le gouvernement (OCDE, 2004) : (a) existence d'une économie en croissance, favorable aux améliorations significatives des politiques sociales ; (b) forte tradition de dialogues et débats sur les conditions de travail et salaires des enseignants. Parmi les autres facteurs qui ont favorisé cette entente, il convient de signaler l'existence d'un seul syndicat d'enseignants – le Collège des professeurs. Celui-ci s'est positionné comme un acteur clé et la compétence technique dont il a fait preuve lui a permis de devenir un interlocuteur de poids en matière de politiques éducatives. Selon Núñez Prieto (2001, p. 9), l'existence au Chili d'une autorité éducative « qui se caractérise par sa continuité politique et sa capacité à formuler des politiques d'État, sa discipline institutionnelle et sa capacité technique et politique à concevoir et mettre en œuvre des réformes éducatives ambitieuses » a également joué un rôle indéniable.

Cependant la concertation chilienne doit se poursuivre avant de pouvoir être considérée comme une véritable réussite : selon quelques groupes d'acteurs, malgré la participation active croissante des enseignants au fil des ans, il existe encore beaucoup de domaines où celle-ci n'est que formelle. Cette idée est énoncée par les représentants du Collège des professeurs de la façon suivante : « Les efforts en vue d'établir des consensus dans différents domaines, ainsi que dans celui de l'éducation, réunissent des acteurs de poids très différents dans une société qui n'est pas encore totalement démocratisée ; c'est-à-dire que, du fait du manque d'égalité de conditions et de processus réels de participation, la voix du plus fort finit toujours par s'imposer. » (Assáel et Pávez, 2001, p. 5)

En guise de synthèse nous pouvons affirmer que, malgré les difficultés rencontrées, le processus de concertation s'est construit en veillant au respect et à la recherche de valeurs qui ont assuré la

continuité ainsi que la gestion démocratique, la décentralisation ou la discipline fiscale (Núñez Prieto, 2001).

Mexique : des particularités manifestes

Le cas du Mexique est intéressant malgré ses particularités manifestes (Loyo, 1999, p. 3) qui sont liées aux caractéristiques du SNTE. Celui-ci compte plus d'un million d'adhérents et c'est le plus grand et le plus puissant des syndicats d'enseignants de la région.

Le SNTE est fortement politisé et a toujours eu des rapports étroits avec le Parti révolutionnaire institutionnel (*Partido Revolucionario Institucional*, PRI) et ses structures. À l'intérieur de ce syndicat les conflits sont permanents, et ceci à cause des différents courants politiques qui y sont représentés et qui sont opposés à ceux du Comité exécutif national (CEN). Parmi les groupes antagoniques, séparés du SNTE, figure la Confédération nationale des travailleurs en éducation (CNTE) qui est devenue l'organisation d'opposition la plus importante. Elle est née de la convergence de mouvements régionaux d'enseignants et réunit des formateurs qui contestent la position « institutionnelle » du SNTE et qui luttent pour une meilleure reconnaissance dans le syndicat (Loyo, 1999).

Malgré ses complexités, le cas mexicain nous intéresse de par l'accord cadre signé en 1992 selon lequel le gouvernement fédéral, les autorités des différents états et le SNTE s'engageaient à mettre en œuvre un nouveau cycle de réformes, axées sur la décentralisation et l'amélioration de l'efficacité, de la qualité et de la pertinence des résultats. Cet accord a un caractère double : c'est un pacte mais aussi un projet dont les trois axes principaux sont présentés dans le *tableau 4.3*.

Tableau 4.3 Accord national au Mexique (1992)

Actions principales			
Accord national pour la modernisation de l'école primaire	Réorganiser le système éducatif pour tenir compte de la fédéralisation ; promouvoir la participation sociale dans le processus éducatif et confirmer le SNTE comme le seul habilité à régler les relations de travail dans le domaine de l'éducation.	Réforme des programmes d'études, basée sur des projets concernant les différentes disciplines, la création d'un programme d'enseignement de l'histoire nationale et l'instauration de concours publics pour l'élaboration de manuels.	Renforcement de la fonction des enseignants au moyen de cinq stratégies : carrière pour la formation des maîtres, salaire minimum, système national pour la formation initiale, modalités de formation continue, mise en place de programmes de diffusion pour attirer des jeunes dans la profession.

Source : Vaillant, 2004.

Au Mexique, les évaluations du processus de concertation concernant l'application des nouvelles politiques éducatives montrent qu'une des clés du succès dépend de l'engagement du SNTE à faire respecter l'accord. La prépondérance du SNTE dans les négociations s'explique par sa structure corporative, consolidée par l'État mexicain à partir des années 1940 ; ceci a permis aux gouvernements successifs d'avoir affaire à un interlocuteur unique, d'où une simplification des négociations (Maceira et Murillo, 2001).

Le système politique mexicain a longtemps fonctionné sur le modèle du parti unique. L'hégémonie du Parti révolutionnaire institutionnel – au pouvoir de 1929 jusqu'à la fin des années 1990 – s'est appuyée sur une puissante machine bureaucratique. La concentration du pouvoir, les fidélités politiques, le manque de participation et le monopartisme sont une caractéristique de l'histoire mexicaine, qui a évidemment fortement influencé les processus de négociation et de dialogue avec les syndicats. À cela s'ajoutent des caractéristiques propres au SNTE ainsi que les stratégies du gouvernement qui ont joué un rôle fondamental dans le succès des

négociations. Le gouvernement a reconnu le SNTE en qualité d'interlocuteur valable dans la mise en œuvre du processus de décentralisation éducative mais il a aussi encouragé une certaine amélioration des salaires des enseignants ainsi que la création de la carrière enseignante.

État du Minas Gerais : décentralisation et expertise

Dans l'état brésilien du Minas Gerais, les réformes adoptées pour lutter contre la baisse de la qualité éducative sont entrées en vigueur en 1991. Cette année-là, au mois d'avril, l'équipe des réformateurs convoqua les enseignants pour un débat public et le secrétariat de l'éducation leur présenta les principaux axes des réformes en question. Parmi ceux-ci figure une augmentation de l'autonomie des écoles et de leur pouvoir de décision dans le domaine administratif et financier de la gestion comme dans le domaine pédagogique. Le rôle des chefs d'établissements est renforcé : dorénavant, ils seraient élus par les citoyens des communautés auxquelles appartiennent les écoles. Ce procédé a introduit des changements importants dans le processus de sélection des directeurs : auparavant la classe politique contrôlait et se chargeait de leur désignation.

Le secrétariat de l'éducation proposa la création d'un système de participation de la communauté dans la prise de décisions concernant, tout particulièrement, la gestion des centres d'enseignement ; il s'agissait de créer des « conseils scolaires » ressemblant aux *school boards* des écoles publiques d'autres pays, comme les États-Unis d'Amérique, où les parents, les élèves et les enseignants sont représentés.

Quant aux négociations avec les organisations d'enseignants, les études récentes concernant le processus de dialogue (Grindle, 2004) au Minas Gerais montrent quelques particularités (*tableau 4.4*).

Tableau 4.4 Processus de dialogue au Minas Gerais (1991)

Acteurs	Caractéristiques		
Gouverneur	Le gouverneur de l'État	Processus de réformes	Le plan de réformes
Ministre	appuie fortement le	appuyé fortement par	satisfait largement une
Techniciens	secrétaire de l'éducation	les études de spécialistes	des demandes
Syndicats	ainsi que les différents	reconnus, travaillant	principales des syndicats
Enseignants	aspects du plan de	dans des commissions	d'enseignants : le
	réformes. Cet appui a	destinées à examiner les	renforcement de
	joué un rôle décisif pour	différents aspects des	l'autonomie des
	l'approbation de la loi	transformations	établissements scolaires,
	de Réforme éducative	proposées. Avec le	concernant non
	dans un contexte de	secrétaire de l'éducation	seulement l'emploi des
	fortes oppositions	de l'état du Minas	ressources mais aussi
	syndicales.	Gerais, ces experts sont	l'orientation
		devenus les premiers	pédagogique et les
		interlocuteurs des	critères d'organisation
		organisations des	de la vie scolaire.
		syndicales.	

Source : Vaillant, 2004.

Au Minas Gerais, le processus de négociation s'est caractérisé par une importante fragmentation syndicale ainsi que par des différences entre les organisations à l'heure de prendre des décisions concernant les principaux aspects de la réforme. Pendant les années 1980, le principal syndicat des enseignants – l'Union des travailleurs de l'éducation (*Único dos Trabalhadores em Educação*, UTE) – a formulé diverses demandes : établissement d'un salaire minimum pour les maîtres et les professeurs, augmentation de l'autonomie des établissements d'enseignement et mise en place d'évaluations permettant l'intégration des enseignants dans un service professionnel leur donnant ainsi une situation de travail stable.

Au moment où la réforme battait son plein l'UTE a essayé de devenir le représentant unique des enseignants. Cependant, d'autres acteurs ont surgi et ont rejoint le processus de négociation. C'est le cas de l'Association des professeurs publics du Minas Gerais (*Associação de Professores Públicos de Minas Gerais*, APPMG) qui se définissait comme une organisation non syndicale et apolitique, et qui représentait, selon elle, les intérêts d'une grande partie des

enseignants ; l'Association des directeurs des centres éducatifs du Minas Gerais (*Associação de Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais*, ADEOMG) a aussi réclamé le droit de participer aux négociations.

Les trois organisations adoptaient des positions assez différentes. Tandis que l'UTE s'opposait partiellement au processus de réforme éducative, l'Association des professeurs publics du Minas Gerais a décidé d'appuyer clairement les initiatives réformistes. L'Association des directeurs des centres éducatifs du Minas Gerais, de son côté, s'est opposée fermement à un aspect de la réforme promue par le gouvernement : l'intervention de la communauté dans la sélection des directeurs et la réalisation d'un examen écrit pour évaluer leurs connaissances techniques aussi bien que leurs compétences dans le domaine de la gestion¹⁶.

Ce processus de dialogue est assez différent de celui qui a eu lieu dans d'autres pays comme le Chili ou le Mexique. Au Minas Gerais, le succès de la négociation est largement dû à la fragmentation syndicale analysée précédemment et, tout particulièrement, à la neutralisation de l'opposition du syndicat le plus puissant – l'UTE –, au moyen de concessions concernant les augmentations de salaires. À cela, il faut ajouter le fait que l'Association des directeurs des centres éducatifs du Minas Gerais a fortement appuyé l'ensemble des réformes proposées, et spécialement celles qui touchaient à l'autonomie scolaire.

Un autre mécanisme important est intervenu dans ce processus de dialogue : la stratégie du gouvernement visant à permettre l'intégration de la plupart des acteurs concernés. La participation d'organisations favorables aux réformes proposées en a résulté ; celles-ci manquaient de poids politique mais elles ont pourtant joué un rôle

16. L'épreuve permettait une première sélection des trois meilleurs candidats ; ceux-ci devaient présenter leur plan de travail pour le centre éducatif en question. La sélection de la meilleure proposition assurait la désignation du directeur responsable de la direction du centre éducatif pendant une durée de trois ans ; pendant cette période, le conseil de l'école faisait l'évaluation de sa capacité de direction et de gestion.

important lors des débats avec les autres organisations et le ministère de l'Éducation (Grindle, 2004, p. 149).

Le succès de la réforme éducative au Minas Gerais est aussi dû à l'appui politique qui a permis au gouvernement de l'état d'accéder aux demandes d'augmentation de salaire du syndicat le plus puissant. La structure fragmentée de l'opposition a joué aussi un rôle favorable pour les réformateurs dont la marge de manœuvre augmenta ; ceci a permis de contrôler les positions les plus radicales et d'arriver à des consensus minimums concernant la plupart des transformations proposées.

Salvador : importance des conseillers techniques

En 1993, le Salvador a commencé un processus de dialogue entre le gouvernement et les différents secteurs de la population ; celui-ci visait à rechercher un consensus sur les principaux points de la réforme éducative. Un groupe de chercheurs a été désigné, en premier lieu pour réaliser un diagnostic du système éducatif et, ensuite, pour effectuer des évaluations et des recherches. En 1995 ce groupe de conseillers techniques s'est transformé en comité permanent, dont la fonction principale était de diffuser les résultats du premier diagnostic et d'organiser le dialogue avec les leaders politiques, les agences internationales, les enseignants, les organisations de parents, les étudiants et les membres du ministère de l'Éducation (Gajardo, 1999).

Ces discussions ont abouti à un plan de réformes s'adressant particulièrement aux problèmes de la couverture scolaire, du manque d'efficacité du système éducatif et de la baisse de la qualité de l'enseignement. Le processus de dialogue a permis d'obtenir la collaboration des syndicats d'enseignants les plus importants¹⁷ : ceux-ci ont accepté les principaux points de la réforme.

Le Forum national pour la réforme éducative a été créé plus tard ; il cherchait à établir un consensus sur le diagnostic éducatif

17. Cependant, au Salvador les syndicats se heurtent à beaucoup de restrictions. En réalité le cadre juridique du pays limite le droit des enseignants de l'enseignement public de se syndicaliser.

général et le plan d'action proposé. Le ministère de l'Éducation assurait la coordination de ce Forum qui a mobilisé de nombreux acteurs sociaux parmi lesquels : le syndicat des maîtres d'école du Salvador (*Sindicato Gremial de Maestros de El Salvador*, SIMES), l'Association nationale des éducateurs salvadoriens (*Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños*, ANDES), diverses universités et centres privés de recherches. Dans ce cas, les consultations étaient destinées à la réalisation d'une enquête d'opinion concernant les différents aspects de la décentralisation, la promotion de l'autonomie des centres éducatifs, l'augmentation de la couverture scolaire et l'amélioration de la formation des enseignants.

Au Salvador, les consultations et les propositions concernant les sujets primordiaux – les conditions de travail des maîtres et des professeurs, les salaires et le manque de droits syndicaux des enseignants du secteur public –, ont été nombreuses mais elles n'ont souvent pas abouti à des résultats concrets. De ce fait, quelques syndicats d'enseignants ont commencé à faire preuve de scepticisme à propos des consultations effectuées au Forum ; celles-ci furent perçues comme une simple formalité qui ne permettait pas une participation réelle et effective des structures syndicales dans les processus de prise de décisions.

Guatemala : conséquences des accords pour la paix

Au Guatemala les accords pour la paix ont favorisé, en 1996, des instances de dialogue entre le gouvernement et les différents acteurs sociaux, syndicats d'enseignants y compris. La participation syndicale a été canalisée par la création de comités de travail destinés à définir les politiques éducatives de la nouvelle réforme. Parmi les principaux groupes créés figurent la Commission permanente de la réforme éducative, la Commission paritaire pour la réforme de l'éducation et la Commission de consultation de la réforme éducative.

La Commission de consultation de la réforme éducative a réussi à obtenir un consensus minimum sur les aspects prioritaires de la réforme éducative : transformation des contenus de l'enseignement, formation des enseignants, éducation bilingue, rapports entre les diverses cultures et régionalisation.

Les organisations d'enseignants ont joué un rôle décisif dans l'obtention de ce consensus. Pendant tout le processus leur influence s'est clairement manifestée, et tout particulièrement à partir de 1997, lors de la création de l'Assemblée nationale des maîtres (*Asamblea Nacional del Magisterio*, ANM). Celle-ci a participé activement aux discussions concernant le projet de la loi de Réforme. En 1999, elle a par ailleurs promu la transformation des contenus de l'enseignement et la formation professionnelle des enseignants.

Honduras : objectifs à court, moyen et long termes

Au Honduras, le Forum de convergence nationale (*Foro Nacional de Convergencia*, FONAC) fut créé en 1994 ; il était destiné à devenir un espace de dialogue et de concertation entre le gouvernement et les différents acteurs de la société civile. L'objectif principal du Forum était de faciliter les échanges entre ses membres en vue de se mettre d'accord sur un projet de réforme éducative.

Le Forum a compté sur l'appui du COLPROSUMAH, le syndicat principal du pays. De nombreux acteurs ont été consultés, parmi lesquels les représentants – aux niveaux municipal et départemental – du gouvernement et de la société civile. La collaboration de spécialistes des différents niveaux de l'enseignement a été sollicitée ; les points de vue des diverses institutions ont été recueillis et tous les médias de portée nationale ont été consultés.

Les consultations ont duré 14 mois environ ; 16 000 personnes appartenant à 300 organisations différentes ont collaboré à ce processus qui s'est achevé par la rédaction d'un projet : celui-ci a été soumis à un débat durant trois mois. Une fois ce processus achevé, le président de la République a présenté le document définitif à l'occasion d'une assemblée regroupant des représentants de tous les acteurs consultés et des organismes de coopération internationale.

Ce document étudie les objectifs à court, moyen et long termes et, parmi les principaux thèmes examinés, il encourage les changements institutionnels ainsi que des transformations de l'organisation du système éducatif pour augmenter la couverture scolaire, la qualité de

l'éducation et l'équité. La réorganisation du Conseil national d'éducation est recommandée dans le but d'y inclure des représentants de la société civile et de la Fédération des organisations des enseignants. Un nouveau système de formation des enseignants, la création d'un réseau pour la recherche éducative et le lancement d'un programme d'amélioration de l'infrastructure scolaires sont proposés.

L'obtention d'un accord sur le projet de réforme éducative a impliqué de nombreuses allées et venues mais les évaluations montrent une forte acceptation du processus et de ses résultats de la part des responsables du gouvernement, ainsi que du COLPROSUMAH.

République dominicaine : définition d'un plan décennal

Pour remédier aux graves problèmes de la couverture scolaire et de la qualité du système éducatif en République dominicaine, un plan décennal d'éducation (PDE) a été préparé avec la collaboration de tous les secteurs de la société. Là aussi on note un intéressant processus de consultation, de planification et de consensus. Ce plan, élaboré en 1990, visait à mettre en place une réforme du système éducatif pour que l'éducation dominicaine devienne, entre 1991 et 2000, le pilier du développement national. L'Association dominicaine des professeurs (ADP) a participé activement au processus de consultation et à la définition du PDE, et a signé un « Pacte avec la patrie et l'avenir de l'éducation dominicaine » avec le gouvernement. Les objectifs du plan sont résumés dans le *tableau 4.5*.

Les transformations proposées dans le PDE s'articulent à travers quatre programmes qui sont en rapport entre eux : le programme d'urgence, le programme de consolidation, le programme d'appui et les programmes provinciaux.

Le PDE a eu une répercussion importante sur le développement de l'éducation dominicaine. Sa contribution à la réalisation d'un grand débat au sein de la société est presque hors de question. Cependant, pendant les années 2000, l'ADP revendique « le retour à l'esprit des politiques qui aujourd'hui sont reniées par ceux qui avaient adhéré au Plan décennal de l'éducation. » (Fulcar, 1999, p. 14-15)

Tableau 4.5 Accords établis selon le Plan décennal en République dominicaine (1990)

Stratégie	Objectifs du plan décennal					
Processus de consultation, planification et consensus	Élargir la couverture de l'éducation de base ; faciliter l'accès et la permanence des enfants et des jeunes des zones défavorisées dans le système éducatif	Réforme du programme d'études pour rendre l'éducation plus pertinente	Amélioration significative des conditions sociales, économiques et professionnelles des enseignants	Augmenter les niveaux de compétence et d'efficacité du ministère de l'Éducation et de ses antennes dans les provinces et les municipalités	Obtenir la participation effective et organisée de la société, des communautés locales et des parents d'élèves dans la gestion du processus éducatif	Augmenter les ressources économiques que l'État et la société destinent à l'éducation en élargissant les sources de financement de l'éducation

Source : Vaillant, 2004.

À partir de l'an 2000, les syndicats ainsi que les divers secteurs du gouvernement et de la société dominicaine ont constaté un certain blocage du PDE. Pourtant, les progrès réalisés ont été nombreux : la loi Générale d'éducation, prévoyant l'intégration de l'ADP aux antennes régionales du ministère de l'Éducation, a été approuvée en 1997 et le Conseil national d'éducation est devenu l'autorité principale en matière de politiques éducatives. L'approbation de la loi a possiblement eu lieu trop tard, et peut-être le PDE n'avait-il pas prévu les mécanismes opérationnels nécessaires pour qu'elle soit convenablement suivie.

Dans les premiers temps, le PDE s'est caractérisé par une mobilisation sociale importante et vaste : cela a provoqué de grandes attentes, non seulement dans le pays, mais aussi dans toute la région. Les études récentes s'accordent néanmoins sur le fait que la reconnaissance de l'ADP comme interlocuteur pertinent pour la prise de décisions n'a pas toujours été accompagnée d'une véritable concertation sur les revendications syndicales et les initiatives gouvernementales. Dans le cas de la République dominicaine, cet aspect a encouragé les organisations d'enseignants à reprendre une attitude d'opposition face au gouvernement, d'où l'affaiblissement des mécanismes de dialogue qui avaient été établis auparavant¹⁸.

En résumé, il y a eu dans la région des mécanismes de dialogue et de consultation, et les exemples de politiques d'éducation négociées qui existent peuvent devenir des sources d'inspiration pour mieux planifier les réformes éducatives. Au Chili, la réforme des conditions de travail des enseignants est le résultat d'une négociation concernant : l'amélioration des salaires et des conditions d'emploi, les mécanismes de régulation des échanges entre les enseignants et les employeurs, ainsi que le développement d'instruments formels d'évaluation du savoir-faire des enseignants.

Malgré ses particularités, le cas du Mexique constitue un exemple démontrant comment un interlocuteur unique au niveau syndical peut simplifier les négociations sur le rapport entre salaire et compétence professionnelle des enseignants. Ces négociations ont permis de créer

18. Sur ce thème, voir entre autres Fulcar, 1999 ; Ibarrola et Loyo, 1999.

une carrière qui cherche à renforcer la professionnalisation des enseignants, à retenir les maîtres et les professeurs dans les établissements scolaires et à promouvoir l'augmentation du niveau de vie du corps enseignant qui se trouvait dans des conditions difficiles.

Le processus de consultation au Minas Gerais montre que, dans certains cas, l'organisation d'une réforme se réalise grâce à une forte capacité de négociation du gouvernement ; en effet, pour obtenir un consensus minimum à propos des projets de réforme, ce dernier n'a pas hésité à faire des concessions concernant les revendications salariales.

Au Salvador, l'importance du processus de dialogue fondé sur une série de consultations et de diffusion d'information à des moments préétablis est à souligner. Ce modèle, issu de la participation promue par le ministère de l'Éducation, semble plus adapté que les modèles traditionnels car il engage davantage les divers groupes d'acteurs dans le processus de réforme. Enfin les autres cas étudiés auparavant (Guatemala, Honduras et République dominicaine) montrent que le dialogue entre le gouvernement et les syndicats est possible grâce à des mécanismes préétablis et des espaces de consultations visant à trouver un consensus de base sur les projets de réformes éducatives.

V. Des pistes pour l'action

Dans cette étude nous avons décrit et analysé le rôle des syndicats d'enseignants dans le contexte des réformes éducatives qui se sont déroulées dans les années 1980 et 1990 en Amérique latine. Comme nous l'avons vu tout au long de ce rapport, les processus de dialogue et de négociation entre gouvernements et syndicats dépendent d'un grand nombre de variables. Il est évident que les traditions culturelles, institutionnelles, politiques et historiques de chaque pays jouent un rôle fondamental, et il est également clair que les organisations syndicales d'enseignants sont des institutions très complexes aspirant souvent à atteindre des objectifs contradictoires.

Les syndicats d'enseignants agissent selon différentes logiques d'action, sources de contradictions qui, dans bien des cas, peuvent entraver le dialogue et un échange enrichissant avec les gouvernements. Mais généralement la volonté de dialogue – des syndicats comme du gouvernement – n'est pas suffisante ; la tradition démocratique est faible, les pratiques de clientélisme sont fortement implantées et la capacité technique des équipes d'administration éducative est limitée.

Quel est le contexte qui a caractérisé les négociations entre les gouvernements et les syndicats en Amérique latine ? Quels sont les variables qui ont permis des accords entre les organisations syndicales et les autorités gouvernementales ? Voici quelques-unes des questions que nous nous sommes posées au début de cette étude et qui sont à l'origine des réflexions qui suivent.

Effets des réformes éducatives

Les réformes éducatives ont permis – entre autres – l'augmentation de la couverture ainsi qu'une certaine amélioration de la qualité éducative et la transformation des contenus de l'enseignement. Dans plusieurs cas, des stratégies visant la professionnalisation du corps enseignant ont également été mises en

place : incitations non monétaires et primes pour les maîtres et les professeurs, formation continue et réglementation des conditions de travail des enseignants.

Cependant, la majorité des processus de réforme n'ont pas mis au premier plan des politiques à long terme pour améliorer les salaires. Bien souvent, les enseignants devaient ainsi animer et mettre en œuvre des réformes éducatives sans aucune contrepartie salariale et sans aucune sorte de compensation significative. Ceci a fortement marqué le contexte des négociations et des échanges entre les gouvernements et les organisations syndicales.

Par ailleurs les réformes éducatives ont souvent décentralisé la gestion des systèmes éducatifs, entraînant – à tous les niveaux – une perte de pouvoir des syndicats et nécessitant des nouveaux scénarios de négociation.

Diversité des traditions politiques et culturelles

La possibilité d'un dialogue entre les syndicats et les autorités éducatives dépend largement du contexte politique et culturel, mais surtout de l'histoire institutionnelle de chaque pays. Nous avons vu dans le *chapitre II* que la diversité des organisations syndicales d'enseignants dans la région est énorme et que le poids des traditions démocratiques est très hétérogène.

La scène politique, sociale et culturelle de chaque pays semble bien être l'un des facteurs déterminants pour l'apparition d'espaces de concertation et de dialogue entre syndicats et gouvernements. Par exemple, dans le cas du Guatemala et du Salvador, le retour à la démocratie après une longue période d'autoritarisme et l'établissement des Accords pour la paix semblent avoir favorisé des instances de dialogue entre le gouvernement et les différents acteurs sociaux, syndicats d'enseignants y compris.

Hétérogénéité à l'heure des négociations

L'hétérogénéité des organisations syndicales se reflète également dans leur capacité à se constituer en interlocuteurs valables face aux

acteurs gouvernementaux. Au *chapitre IV* nous avons vu que la possibilité des syndicats de devenir des interlocuteurs des ministères est liée à leur propre organisation et au niveau de fragmentation de leurs structures.

Dans la plupart des cas, les études de cas indiquent que les chances de succès du dialogue sont plus élevées là où il existe un nombre réduit d'organisations syndicales. D'un autre côté plus la fragmentation du front syndical augmente, plus son rôle d'acteur-négociateur avec les gouvernements s'affaiblit. Il y a pourtant des exceptions et nous devons être très prudents dans nos conclusions : dans l'état du Minas Gerais le succès du processus de dialogue est dû principalement à la fragmentation syndicale. Dans ce cas précis la structure fragmentée de l'opposition a joué un rôle favorable pour les réformateurs en augmentant leur marge de manœuvre.

Il faut tenir compte aussi des rivalités qui existent entre les différents groupes de pouvoir à l'intérieur des syndicats d'enseignants. À l'heure des négociations, les conflits internes des syndicats diminuent leurs possibilités de constituer un front commun face aux autorités gouvernementales.

Aujourd'hui, la situation des syndicats d'enseignants est compliquée. Comme nous l'avons vu, il existe une grande segmentation, ce qui signifie qu'aucune solution ne peut être uniforme ou unique. Il faut développer des critères généraux permettant des négociations partielles avec une certaine marge de flexibilité. D'autre part, et bien que la situation ne soit pas la même dans tous les pays, il s'est produit dans la région une sorte d'épuisement du discours syndical et de ses promesses, ce qui a provoqué une distanciation entre les syndicats et les enseignants.

Importance des capacités techniques

À l'heure des négociations, la capacité technique des syndicats et leur possibilité d'interaction avec les décisions gouvernementales sur le diagnostic et la formulation des politiques éducatives, devient une autre variable importante. Dans un pays comme le Chili, le Collège des professeurs a développé une compétence technique qui lui a

permis de devenir un interlocuteur de poids en matière de politique éducative. Mais dans beaucoup d'autres pays, le panorama est très différent. Les syndicats n'ont pas toujours des professionnels spécialisés, capables de discuter et de formuler des politiques éducatives à long terme, ce qui les met en situation de « désavantage technique » par rapport à l'administration éducative.

Le *chapitre IV* a montré que quand les organisations syndicales s'occupent des compétences professionnelles spécifiques des enseignants, il est fort probable que leurs principales revendications se situent plutôt sur un plan technique, ce qui simplifie le dialogue avec les autorités éducatives.

La capacité technique des organisations syndicales paraît liée, entre autres, aux politiques de formation de leurs adhérents. Dans des pays comme le Chili, la Colombie ou l'Argentine, les syndicats ont inclus dans leur fonction de base le perfectionnement du corps enseignant et la formation continue. Ils ont pris l'initiative de former leurs cadres et des adhérents, ce qui semble avoir eu des effets positifs sur la capacité des syndicats à intervenir dans le diagnostic et la formulation des politiques éducatives. Mais sur ce point, les organisations syndicales d'enseignants sont dans une position difficile : si elles s'écartent des modèles les plus classiques de négociation entre partenaires sociaux, elles courent le risque de s'impliquer trop dans le diagnostic et la formulation des politiques éducatives pour pouvoir réellement défendre les intérêts des salariés simultanément.

Tendance idéologique

Dans les chapitres précédents, il apparaît que la capacité des syndicats d'enseignants à se constituer comme interlocuteurs valables face à l'État dépend autant de leur profil idéologique que de leurs relations avec d'autres acteurs du système politique.

Dans certains pays les syndicats réagissent aux réformes selon les positions adoptées par le(s) parti(s) auquel (auxquels) ils sont reliés. Cela conditionne fortement la mise en place des espaces de dialogue et de négociation. L'étude des cas de négociations réussies entre les

autorités éducatives et les organisations syndicales montre qu'il n'y a pas de recette ni d'hypothèse évidente pour déterminer quel est le « scénario idéologique » le plus favorable au processus de dialogue.

Cette étude a relevé des modèles de relations syndicats/partis politiques assez différents. Tandis qu'au Mexique le SNTE est fortement encastré dans la structure de pouvoir du Parti révolutionnaire institutionnel¹⁹, les syndicats du Chili se sont forgés un espace indépendant des partis politiques et de la protection de l'État. Quoi qu'il en soit, il est clair que l'identification des syndicats avec certains partis politiques conditionne leur attitude face aux réformes. Cette situation restreint aussi le champ d'action des gouvernements, ainsi que leur disposition à créer des espaces de négociation et de concertation.

Prédominance du secteur public

Dans le deuxième chapitre de ce travail, nous avons vu que les organisations syndicales d'enseignants en Amérique latine sont surtout composées de maîtres et de professeurs qui travaillent dans le secteur public. L'État n'est pas seulement l'employeur principal des adhérents des syndicats, c'est aussi celui qui a la faculté de fixer les règles du jeu et les conditions de travail des enseignants ainsi que de lancer et d'encourager les différentes transformations éducatives.

À partir de la seconde moitié du vingtième siècle, dans presque toute la région latino-américaine, les organisations syndicales ont recruté un nombre important d'enseignants du système scolaire public. Ces syndicats étaient souvent d'accord avec l'intervention de l'État pour assurer la défense du caractère public de l'éducation. Quand on parle d'éducation on fait référence, dans une large mesure, à l'école publique et à l'État. Celui-ci n'est toutefois pas un patron comme les autres ; il impose parfois une réserve ou des sacrifices qu'on ne saurait demander à une autre profession moins orientée vers le service public (Perrenoud, 1991).

19. Parti qui a gouverné le pays pendant une bonne partie de l'histoire mexicaine.

Sources d'inspiration

En Amérique latine, les expériences de concertation et de dialogue sur les réformes éducatives sont variées. Malgré des histoires et des caractéristiques bien différentes, le Chili et le Mexique ont réussi à avancer de manière significative vers la négociation d'objectifs communs entre les syndicats d'enseignants et les gouvernements. Ces deux pays avaient cependant un trait commun : un syndicat d'enseignants unique et fort constituant l'interlocuteur principal face aux autorités éducatives.

D'autres pays ont également avancé vers une plus grande concertation et ont proposé des lignes d'action intéressantes dans des contextes marqués par des réalités très différentes. Ainsi, dans le cas du Minas Gerais, le gouvernement de l'état a accédé à certaines revendications salariales permettant un consensus minimum pour que les syndicats acceptent les réformes proposées.

Au Salvador, au Guatemala et au Honduras, on a préféré organiser diverses vagues de consultations avec les organisations syndicales, dans le but de recueillir leurs opinions concernant la définition des politiques éducatives. Enfin en République dominicaine, un plan d'action a été élaboré ; ce plan a engagé la participation du principal syndicat d'enseignants dans le Conseil national d'éducation qui a élaboré et administré le processus de réforme dans le pays.

Points de départ pour le dialogue

Les configurations institutionnelles, aussi bien des syndicats d'enseignants que des autorités éducatives, constituent le point de départ pour le dialogue dans la région. Au *chapitre IV*, nous avons analysé différentes expériences de négociation et de concertation qui ont abouti à divers modèles d'accords.

L'analyse de ces cas montre l'importance croissante des organisations syndicales dans la réussite ou l'échec des réformes ; leur poids politique et leur capacité à enrayer les stratégies gouvernementales semblent évidents. La participation des syndicats

devient indispensable, non seulement pour éviter les résistances face aux transformations proposées par les gouvernements, mais aussi pour les associer aux processus de prise de décisions et bénéficier de leur point de vue dans la préparation des diagnostics, des stratégies d'action et des modalités d'évaluation.

Il est important de souligner aussi que le succès des processus de concertation entre les syndicats d'enseignants et les autorités éducatives est plus probable dans un contexte d'amélioration des conditions de travail des éducateurs : augmentation des salaires, concession de bénéfices divers et stratégies pour actualiser les connaissances et la formation des enseignants.

L'information recueillie montre qu'il faut absolument tenir compte du fait que chaque pays possède, non seulement des traditions politiques et culturelles particulières, mais aussi des pratiques de participation bien définies. Dans certains cas, la décision en matière de politiques publiques est prise par l'État mais la participation d'autres acteurs est fréquente et appréciée. Dans d'autres pays, la forte tradition de l'État et la fragilité des acteurs sociaux ont laissé les syndicats hors du processus de décision. En mettant en place de nouveaux cadres institutionnels basés sur la concertation et le dialogue il faut tenir compte de ces variables et construire des modèles participatifs qui, au-delà des composantes formelles, reposent sur les structures et les pratiques traditionnelles propres à chaque pays.

Engagement des acteurs syndicaux

Divers auteurs mettent l'accent sur le fait que l'autonomie, le sens critique et la responsabilité sociale des organisations d'enseignants pourraient faciliter leur implication positive dans les politiques publiques (entre autres, Nuñez Prieto, 1999). En l'absence de telles qualités la contribution des syndicats d'enseignants entrave ou bloque les processus de réforme.

Des syndicats plus autonomes pourraient assurer à leurs adhérents une meilleure défense de leurs intérêts spécifiques ; ils seraient en mesure aussi de contribuer davantage aux efforts pour améliorer la

qualité de l'éducation. On a vu que la plupart des syndicats des enseignants de la région dépendent de l'État ; ils doivent devenir plus autonomes non seulement vis-à-vis de l'État mais aussi de l'Église et des partis politiques.

Le sens critique est une autre condition indispensable pour que les organisations syndicales participent effectivement à l'élaboration de politiques publiques démocratiques et efficaces. Ceci exige une plus grande capacité technique des organisations syndicales – ou du moins, de leurs leaders – pour prendre un certain recul et étudier objectivement les problèmes et les stratégies, ainsi que pour exprimer librement et clairement leurs opinions et leurs propositions.

Enfin, les organisations d'enseignants devraient assumer leur part de responsabilité sociale vis-à-vis de l'éducation. L'engagement des syndicats dans la mise en place des politiques publiques est positif quand il s'accompagne d'une attitude responsable envers les intérêts corporatifs mais aussi d'intérêts sociaux plus larges.

Autonomie, capacité critique et responsabilité sociale sont donc les conditions nécessaires pour que les syndicats s'engagent davantage dans la mise en place des nouvelles politiques éducatives ainsi que dans l'amélioration de la qualité de l'éducation. Ils pourraient alors devenir des partenaires valables dans les processus de négociations avec les gouvernements et, par ce biais, améliorer leur image et obtenir le soutien de la population.

Rôle des responsables éducatifs

La mise en place des réformes éducatives exige aussi des changements de la part des ministères et des décideurs. Ceux-ci devraient notamment avoir une vision plus stratégique, adopter une rhétorique plus adaptée et mieux communiquer sur les réformes.

En premier lieu les responsables devraient avoir une certaine capacité de leadership. L'histoire des réformes éducatives a montré que celles-ci supposent, au moins au départ, un leader et des équipes très engagés dans la mise en place des processus de transformation.

Le pilotage d'une réforme est une entreprise complexe, que les administrations scolaires prennent en charge sans toujours avoir les connaissances et les compétences nécessaires. Il ne s'agit pas en effet de gérer, mais de mobiliser des acteurs et de donner du sens au changement. L'évolution du système éducatif et la « permanence des réformes » font des responsables éducatifs des gestionnaires du changement, rôle pour lequel ils sont très inégalement préparés.

Mais les responsables des ministères devraient aussi posséder une rhétorique et une capacité de communication adéquates. Les responsables gouvernementaux doivent plaider en faveur du changement, expliquer les raisons qui le rendent inévitable et convaincre ceux qui s'y opposent, tout en veillant à ne pas disqualifier les personnes avec lesquelles ils traitent, y compris les syndicats.

Aujourd'hui, les médias jouent un rôle important dans la diffusion des innovations et des changements mis en œuvre. Pour la plupart des ministres de l'Éducation, le travail avec les médias est un véritable défi auquel ils sont peu préparés. Les responsables éducatifs doivent apprendre à expliquer d'une façon claire et directe les réformes aux divers groupes d'acteurs de la société dont les syndicats.

De plus les responsables des ministères devraient s'initier à la négociation et développer de meilleures stratégies en la matière. Si les responsables éducatifs encourageaient la participation active des syndicats dès la phase d'identification des problèmes puis dans la formulation des politiques éducatives, si des augmentations salariales étaient accordées sous certaines conditions, la mise en œuvre des réformes serait facilitée ; les négociations salariales seraient elles aussi améliorées.

Pour conclure

Bien souvent, les syndicats interprètent une réforme éducative en fonction d'une « grille idéologique » ; les responsables éducatifs font souvent de même. En Amérique latine les réformes sont généralement introduites dans un contexte conflictuel et toute réforme fait pratiquement l'objet de contestations. La participation et la

concertation ne sont pas un antidote miracle contre cette contestation. Le refus de la participation est fréquent et il fait partie d'une stratégie : on n'est pas d'accord par principe. Les concertations ne sont pas conçues de manière à créer d'emblée un terrain de dialogue et de coopération qui permettrait de construire des représentations communes, d'accélérer le processus de prise de décisions et de mettre en œuvre des réformes. Bien des réformes éducatives échouent, tout simplement parce qu'elles ont manqué, dès le départ, de terrains d'échanges et d'éléments où la négociation et le compromis étaient possibles. Au lieu de chercher à gagner le conflit, les autorités éducatives, de même que les responsables des organisations syndicales, devraient construire ensemble une analyse des problèmes et des solutions. Comme l'affirme Perrenoud (1991, p. 31-33) : « Cela n'exclut pas les désaccords et les conflits. Mais ces derniers se posent à un niveau d'élaboration conceptuelle qui rend difficile le 'retour à la base'. Le syndicat devrait s'engager dans une concertation continue avec une forte composante technique [...] La coupure devrait s'opérer entre ceux qui ont travaillé sur un dossier et les autres, plus qu'entre positions opposées dans les rapports salariaux. Ce n'est pas nécessairement la participation ou la 'cogestion', mais le sens de l'action syndicale qui s'en trouverait profondément changée. »

Quel que soit le contexte, ces mots de Perrenoud forcent à la réflexion. L'éducation est une affaire trop importante pour être gérée au gré d'affrontements simplistes.

Références

- Arnaut, A. 1992. *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. Documento de trabajo n° 4. Estudios políticos. Mexico : CIDE.
- Arnaut, A. 1998. *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México, 1887-1994*. Mexico : CIDE.
- Assáel, J. ; Pávez, J. 2001. *La experiencia del sindicalismo magisterial de concertación y conflicto en el sector educativo. La experiencia del sindicalismo docente en Chile*. Documents de travail, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires : FLACSO-PREAL.
Disponible en espagnol sur le site : <http://www.preal.org/GTSD/docutra.php>
- Blanco Lerín, A. ; De Ibarrola, M. 1998. *El Sindicato Mexicano de Trabajadores de la Educación. Red Latinoamericana sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa*. Buenos Aires : FLACSO-PREAL.
- Braslavsky, C. 2000. *The secondary education curriculum in Latin America: new tendencies and changes*. Genève : UNESCO-BIE.
- Braslavsky, C. 2002. *Current teacher education from the perspective of the demands of curricular change*. 54^e rencontre annuelle de l' American Association of Colleges for Teacher Education. New York.
Disponible en anglais sur le site :
<http://www.ibe.unesco.org/International/IBEDirector/AACTE2002.pdf>

- Casassús, J. 1995. « Concertación y alianzas en educación ». Dans : FLASCO, Fundación CONCRETAR, Fundación Ford, OREALC/UNESCO, *¿Es posible concertar políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Buenos Aires : Miño y Dávila Editores.
- CEPAL. 1999. *Panorama social de América Latina*. Santiago : CEPAL.
- CEPAL. 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago : CEPAL.
- Corrales, J. 1999. *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Documents de travail, n° 14. Santiago : PREAL.
Disponible en espagnol sur le site : <http://www.preal.org/corrales.pdf>
- De Moura Castro, C. 2003. *O Despertar do gigante*. Ed. Universidade.
- Fulcar, R. 1999. « Reforma educativa y cultura democrática en América Latina; el caso dominicano ». Dans : *Boletín*, n° 3, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires : FLACSO-PREAL.
Disponible en espagnol sur le site : <http://www.preal.org/GTSD/boletines3sindicatos3.php>
- Gajardo, M. 1999. *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*. Documents de travail, n° 15. Santiago : PREAL.
Disponible sur en espagnol sur le site : <http://www.preal.org/gajardo.pdf>
- Gather Thurler, M. 2000 (janvier-mars). « L'innovation négociée : une porte étroite ». Dans : *Revue française de pédagogie*, n° 130, p. 29-42.

- Gather Thurler, M. ; Perrenoud, P. 2002. *Les réformes du système éducatif et leur pilotage négocié*. Genève : Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, Université de Genève.
Disponible en français sur le site :
[www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/
php_2002/2002_32.html](http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2002/2002_32.html)
- Gentili, P. ; Suárez, D. 2004. *La conflictividad educativa en América Latina*. Présentation lors du Foro Latinoamericano de políticas Educativas (FLAPE), Juin 2004.
Disponible en espagnol sur le site : www.foro-latino.org/fv.htm
- Grindle, M. 2004. *Despite the odds: the contentious politics of education reform*. Princeton : Princeton University Press.
- Hannaway, J. ; Carnoy, M. (dir. publ.). 1993. *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Ibarrola, M. ; Loyo, A. 1999. *Estructura del sindicalismo docente en América Latina*. Documents de travail, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires : FLACSO-PREAL.
Disponible sur le site : <http://www.preal.org/GTSD/pdf/ibarrola.pdf>
- Loyo, A. 1999. « El sindicalismo magisterial en México ». Dans : *Boletín*, n° 3, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina, p. 3-8. Buenos Aires : FLACSO/PREAL.
Disponible en espagnol sur le site :
<http://www.preal.org/GTSD/boletines3sindicatos1.php>
- Loyo, A. 2001 (janvier-avril). « Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional ». Dans : *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 25.
Disponible en espagnol sur le site :
<http://www.campus-oei.org/publicaciones/rie25.htm>

- Loyo, A. ; Muñoz, A. 2001. *La concertación de las políticas educativas: el caso de México*. Documents de travail, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires : FLACSO-PREAL.
Disponible en espagnol sur le site : <http://www.preal.org/GTSD/pdf/loyo.pdf>
- Maceira, D. ; Murillo, V. 2001. *Social sector reform in Latin America and the role of unions*. Research Department Working Paper n° 456. Washington, DC : Banque interaméricaine de développement.
Disponible en anglais sur le site :
<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-456.pdf>
- Martinic, S. 2001 (septembre-décembre). « Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina ». Dans : *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 27, p. 17-33, Madrid.
- Murillo, M.V. 1999. *Estado del arte de la investigación acerca del sindicalismo docente en América Latina*. Documents de travail, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires : FLACSO-PREAL.
Disponible en espagnol sur le site : <http://www.preal.org/GTSD/pdf/murillo.pdf>
- Núñez Prieto, I. 1990. *Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación. Estado de arte*. Santiago : UNESCO/REDUC (Red Latinoamérica de información y documentación).
- Núñez Prieto, I. 1999 (mars). « Sindicalismo docente: hace diez años ». Dans : *Boletín*, n° 3, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina, p. 9-13. Buenos Aires : FLACSO-PREAL.
Disponible en espagnol sur le site :
<http://www.preal.org/GTSD/boletines3sindicatos2.php>

- Núñez Prieto, I. 2001. *La experiencia gubernamental de concertación y conflicto en el sector educativo: el caso de Chile*. Documents de travail, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires : FLACSO-PREAL.
Disponible en espagnol sur le site : <http://www.preal.org/GTSD/pdf/ivannunez.pdf>
- OCDE. 2004. *Revisión de políticas nacionales de educación. Chili* : Ministerio de Educación ; Paris : OCDE.
- Palamidessi, M. 2003 (décembre). *Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina*. Documents de travail, n° 28. Santiago de Chile : PREAL.
Disponible en espagnol sur le site : <http://www.preal.org/Documentos/Palamidessi28.pdf>
- Pelletier, G. 1999. « Management de l'éducation, formation et savoirs d'action ». Dans : G. Pelletier (dir. publ.), *Former les dirigeants de l'éducation. Apprentissage dans l'action*, p. 9-28. Paris-Bruzelles : De Boeck-Université.
- Pelletier, G. 2004. « D'une décennie perdue au grand bond en arrière : décentralisation, privatisation et obligation de résultats au sein des pays en développement ». Dans : C. Lessard et P. Meirieu (dir. publ.), *L'obligation de résultats en éducation*. Paris-Bruzelles : De Boeck-Université.
- Perrenoud, P. 1991 (mai). « La double face du syndicalisme enseignant ». Dans : *Éducateur*, n° 3, p. 31-33.
- Perrenoud, P. 1998. « Évaluer les réformes scolaires, est-ce bien raisonnable ? ». Dans : G. Pelletier (dir. publ.), *L'évaluation institutionnelle de l'éducation*, p. 11-49. Montréal : Éditions de l'AFIDES.

- Picazo, I. 2003 (juin). *Sindicalismo y Gobierno, una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa: el caso de Chile*. Borrador de informe, Grupo de Trabajo sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina.
- PREAL. 2004 (février). « Sindicatos docentes y gobiernos: consensuando las reformas educativas ». Dans : *Formas y reformas de la educación*, Série Mejores Prácticas, n° 16, année 6. Santiago : PREAL.
Disponible en espagnol sur le site :
<http://www.preal.cl/docs-mejprac/N16.pdf>
- Prost, A. 1996. *Innovation, changement, réforme*. Conférence présentée à la Biennale de l'éducation et de la formation, le 21 avril 1996. Paris
- Puryear, J. 1997. *Educación en América Latina: Problemas y desafíos*. Document de travail, n° 7. Santiago de Chile : PREAL.
Disponible en espagnol et anglais sur le site :
<http://www.preal.org/public-dtindex.php>
- Reyes, J. 2001. *Colombia : Decentralized education management*. LCSHD Paper Series n° 68. Washington, DC : Département du développement humain, Banque mondiale.
Disponible en anglais sur le site :
[http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/0/7f5b14fdb71aa5aa85256a5b005d590f/\\$FILE/68.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/0/7f5b14fdb71aa5aa85256a5b005d590f/$FILE/68.pdf)
- Rodríguez, A. ; Herrán, C. 2000. *A educação secundária no Brasil : Chegou a hora*. Washington, DC : Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale.
Disponible en portugais sur le site :
http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/88.html

- Secretaría de Estado de Educación de Minas Gerais. (Sans date).
Ficha de registro: Reforma educativa para la búsqueda de la calidad en educación con participación social, Brasil.
 Disponible en espagnol sur le site :
<http://innovemos.unesco.cl/medios/Documentos/Innovaciones/red/MinasGeraisfinal.doc>
- Tiramonti, G. 2001. *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90*. Documents de travail, n° 19.
 Santiago : PREAL
 Disponible en espagnol sur le site :
<http://www.preal.org/doctra19.pdf>
- Torres, R.M. 1999. « Nuevo rol docente: ¿Qué modelo de formación para qué modelo educativo? ». Dans : *Aprender para el futuro. Nuevo marco de la tarea docente*. Madrid : Fundación Santillana.
- Torres, R.M. 2000. « Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe ». Dans : *Los docentes protagonistas del cambio educativo*. Bogotá : CAB/Editorial Magisterio Nacional.
- Torres, R.M. 2001 (avril-juin). « Négocier les réformes de l'éducation avec les syndicats d'enseignants ». Dans : *Lettre d'information de l'IIPE*, vol. 19, n° 2, p. 11-12. Paris : UNESCO-IIPE.
- UNESCO. 2004. *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2005 : qualité de l'éducation*. Paris : UNESCO.
- Vaillant, D. 2004 (sous presse). *Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional*. Barcelone : Ediciones Octaedro.
- Wolf, L. 1998. *Evaluación educacional en América Latina: progresos actuales y desafíos futuros*. Documents de travail, n° 11. Santiago : PREAL.
 Disponible en anglais et espagnol sur le site :
<http://www.preal.org/public-dtindex.php>

Publications et documents de l'IPE

Plus de 1 200 ouvrages sur la planification de l'éducation ont été publiés par l'Institut international de planification de l'éducation. Un catalogue détaillé est disponible ; il présente les sujets suivants :

Planification de l'éducation

Généralité- contexte du développement

Administration et gestion de l'éducation

Décentralisation - participation - enseignement à distance - carte scolaire - enseignants

Économie de l'éducation

Coûts et financement - emploi - coopération internationale

Qualité de l'éducation

Évaluation - innovations - inspection

Différents niveaux d'éducation formelle

De l'enseignement primaire au supérieur

Stratégies alternatives pour l'éducation

Éducation permanente - éducation non formelle - groupes défavorisés - éducation des filles

Pour obtenir le catalogue, s'adresser à :

IPE, Unité de la communication et des publications

(info@iiep.unesco.org)

Les titres et les résumés des nouvelles publications peuvent être consultés sur le site web de l'IPE, à l'adresse suivante : www.unesco.org/

L'Institut international de planification de l'éducation

L'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) est un centre international, créé par l'UNESCO en 1963, pour la formation et la recherche dans le domaine de la planification de l'éducation. Le financement de l'Institut est assuré par l'UNESCO et les contributions volontaires des États membres. Au cours des dernières années, l'Institut a reçu des contributions volontaires des États membres suivants : Allemagne, Danemark, Inde, Irlande, Islande, Norvège, Suède et Suisse.

L'Institut a pour but de contribuer au développement de l'éducation à travers le monde par l'accroissement aussi bien des connaissances que du nombre d'experts compétents en matière de planification de l'éducation. Pour atteindre ce but, l'Institut apporte sa collaboration aux organisations dans les États membres qui s'intéressent à cet aspect de la formation et de la recherche. Le Conseil d'administration de l'IIPÉ, qui donne son accord au programme et au budget de l'Institut, se compose d'un maximum de huit membres élus et de quatre membres désignés par l'Organisation des Nations Unies et par certains de ses institutions et instituts spécialisés.

Président :

Dato' Asiah bt. Abu Samah (Malaisie)

Commission des droits de l'homme de Malaisie, Menara Tun Razak, Jalan Raja Laut, Kuala Lumpur, Malaisie.

Membres désignés :

Carlos Fortín

Secrétaire général adjoint, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Genève, Suisse.

Thelma Kay

Chef, Comité des problèmes sociaux émergents, Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies (CESAP), Bangkok, Thaïlande.

Jean-Louis Sarbib

Premier Vice-président pour la région Afrique, Réseau du développement humain, Banque mondiale, Washington, DC, États-Unis d'Amérique.

Ester Zulberti

Chef, Service de la vulgarisation, de l'éducation et de la communication, division de la Recherche, de la Vulgarisation et de la Formation, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome, Italie.

Membres élus :

Aziza Bennani (Maroc)

Ambassadeur, Déléguée permanente du Maroc auprès de l'UNESCO.

José Joaquín Brunner (Chili)

Directeur, Programme d'éducation, Fundación Chile, Santiago, Chili.

Talyiwaa Manuh (Ghana)

Directrice, Institut d'études africaines, Université du Ghana, Legon, Ghana.

Philippe Mehaut (France)

LEST-CNRS, Aix-en-Provence, France.

Teiichi Sato (Japon)

Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire et Délégué permanent du Japon auprès de l'UNESCO.

Tuomas Takala (Finlande)

Professeur, Université de Tampere, Tampere, Finlande.

Raymond E. Wanner (États-Unis)

Premier vice-président de « Americans for UNESCO », Conseiller principal sur les questions intéressant l'UNESCO, Fondation des Nations Unies, Washington, DC, États-Unis.

Pour obtenir des renseignements sur l'Institut, s'adresser au :

Secrétariat du Directeur, Institut international de planification de l'éducation,
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, France.