Syndicats enseignants et réformes éducatives : une relation vouée à l'échec ?

Teacher unions and education reforms: A necessarily conflictual relationship?

Sindicatos docentes y reformas educativas: ¿Una relación destinada al fracaso?

Jose Weinstein

Traducteur : Philippe Rabaté

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/9308>

DOI : 10.4000/ries.9308

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 30 avril 2020

Pagination : 63-67

ISBN : 978-2-85420-626-5

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Jose Weinstein, « Syndicats enseignants et réformes éducatives : une relation vouée à l'échec ? », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 83 | avril 2020, mis en ligne le 17 juin 2020, consulté le 25 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/9308> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.9308>

Syndicats enseignants et réformes éducatives : une relation vouée à l'échec ?*

Jose Weinstein

Université du Chili

Le fait qu'une réforme soit acceptée ou non dans un pays donné ne dépend pas seulement de l'accueil que lui réservent la société et ses membres, mais également des acteurs sociaux du champ scolaire et, en particulier, des enseignants ; il revient en effet à ces derniers de traduire de manière pratique et concrète les nouvelles orientations choisies¹. Ainsi, toute réforme visant à transformer en profondeur l'éducation d'un système scolaire doit impliquer le corps enseignant. N'oublions pas qu'une réforme est une politique de transformation qui prétend introduire des modifications dans ce qui est enseigné, dans la façon dont on l'enseigne et dans les destinataires de cet enseignement, en substituant à l'éducation existante un autre système. Si l'on suit le classement de Corrales (2001), il est indéniable qu'il existe des réformes qui portent principalement sur l'accès à l'école, en insistant sur l'extension du service éducatif vers des secteurs qui n'y étaient pas suffisamment intégrés, tandis que d'autres se sont concentrées sur la recherche d'une meilleure qualité des apprentissages, de telle sorte que, dans ce dernier cas, la modification des pratiques enseignantes est plus importante. Mais une réforme est communément mise en relation, de manière directe ou indirecte, par action ou par omission, avec la salle de classe et l'enseignant. Ceci explique l'importance capitale de la position adoptée par le syndicat enseignant le plus représentatif à l'égard de la politique de changement choisie. Comme l'on s'attache à étudier fréquemment de quelle manière, dans des régimes démocratiques², le syndicat enseignant développe une stratégie de résistance aux réformes en devenant un adversaire opiniâtre des transformations entreprises par les autorités éducatives (Palamidessi et Lagarralde, 2011), il serait judicieux d'identifier des facteurs (ou des conditions) qui peuvent opérer en sens contraire, à savoir lorsque celui-ci devient un acteur socio-politique qui accompagne sans esprit de soumission le processus réformateur.

Un élément déterminant pour que le syndicat enseignant s'engage dans une réforme est qu'il ait participé – et ait été entendu – dans la conception et les choix liés à celle-ci. On atteint plus aisément cet objectif dans des systèmes scolaires dotés d'un fonctionnement institutionnel qui favorise la participation et les arrangements favorables au consensus. Bascia et Osmond (2013) rapportent ainsi le cas de la Suède,

* Article traduit par Philippe Rabaté.

1. Cet article fait suite à un atelier organisé par l'auteur avec Patrick Rayou, intitulé « Mettre en œuvre les réformes, acceptabilité et mobilisations » tenu lors du colloque « Conditions de réussite des réformes en éducation » organisé par la *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 12-14 juin 2019, CIEP. [<https://journals.openedition.org/ries/6658>] (NdlR)

2. Le fait est bien connu : dans les régimes non démocratiques, les syndicats ne sont pas autorisés ou bien sont subordonnés aux (quand ce n'est pas contrôlés par les) autorités gouvernementales.

pays où le syndicat et le ministère auraient une relation systématique et fréquente de discussion sur la politique éducative et où, en outre, tout projet de loi débattu au parlement doit être obligatoirement soumis à l'avis du syndicat enseignant avant son examen. La recherche de consensus serait donc dans ce cas, plus qu'une exception, une véritable constante et ferait partie d'une culture fondée sur les accords institutionnels. Le fait que le syndicat national des enseignants compte dans ses rangs plus de 80 % des enseignants suédois serait une autre raison importante – et un bon critère politique – pour que le gouvernement et le parlement s'attachent à s'accorder avec celui-ci.

Un autre point important consiste à déterminer si le problème que la réforme prétend résoudre est effectivement un besoin ressenti par les enseignants, ou bien s'il est perçu par ces derniers comme artificiel ou secondaire, comme étant un domaine dans lequel l'État ne devrait investir ni énergie ni ressources. L'appréciation d'un problème comme étant prioritaire aux yeux des enseignants rend l'implication du syndicat et la perception de la légitimité de la réforme par les enseignants plus fortes, y compris dans des cas où cette problématique peut conduire à des conséquences complexes pour la profession (comme l'application de barrières plus élevées à l'entrée dans le métier, afin de revaloriser son prestige social). Ainsi, le lien qui s'établit entre un problème ressenti par les acteurs de la communauté éducative et sa transformation en priorité politique constitue, selon Pedró et Puig (1988), l'une des clés des réformes réussies. Certaines transformations peuvent être vues comme prioritaires et essentielles pour un groupe seulement au sein des acteurs éducatifs, ce qui est à l'origine de « réformes de niche » – qui ne sont couronnées de succès que pour certaines écoles, communautés scolaires et enseignantes, et non pour l'ensemble du système scolaire ni pour les syndicats nationaux, comme cela avait pu être le cas, par exemple, avec le mouvement qui a lancé la pédagogie Montessori aux États-Unis (Cohen et Metha, 2017).

Le problème traité par la réforme ne doit pas seulement être légitime pour les enseignants : il est également important que la « solution proposée » prenne en considération la situation réelle que ceux-ci vivent à l'intérieur des établissements scolaires et que l'on fixe par ailleurs des buts et des objectifs qui prennent en compte leurs possibilités réelles d'action, en s'appuyant sur leurs capacités de changement individuel et collectif. Les réformes qui procèdent de manière verticale depuis le ministère de l'éducation vers la base sont peu viables pour le syndicat des enseignants, en particulier lorsque celles-ci ne reconnaissent pas l'autonomie et la créativité des professeurs dans leurs salles de classe et ne les considèrent que comme de simples développeurs de solutions uniformisées venant de l'extérieur (Mintrop, 2019). Et ce sont des difficultés analogues que rencontrent les réformes qui ne considèrent pas de manière appropriée le temps requis pour planifier et mettre en marche les processus de transformation éducative, et qui entreprennent, en des temps très courts, des changements de manière volontariste, sans tenir compte de l'indispensable mais lente construction de capacités professionnelles parmi les enseignants (Fullan, 2018). Il est essentiel que les processus de réforme donnent aux enseignants les outils, matériels et guides pratiques qui leur permettent d'appliquer les nouvelles orientations, en leur offrant l'« infrastructure » d'appui adaptée au développement des nouvelles orientations (Cohen et Metha, 2017). En ce sens, le

syndicat enseignant se montre tout particulièrement critique envers les mesures réformatrices qui méconnaissent les difficultés pratiques que recèle leur application, qui ne créent pas les conditions idoines pour leur matérialisation et qui ont des conséquences (désirées ou non) sur le travail enseignant perçues comme négatives par la profession (Palamidessi et Lagarralde, 2011). *A contrario*, le syndicat peut prendre part et adhérer à des mutations éducatives qui tiennent compte des conséquences pour les enseignants, et bien plus encore lorsque celles-ci accompagnent un plan de professionnalisation avec des mesures qui améliorent leurs conditions réelles de travail.

Si l'on veut mentionner des exemples qui constituent une acceptation ou une adhésion politiques plus franches, il convient de rappeler les expériences où le syndicat enseignant se transforme, avec l'appui du gouvernement, en une organisation qui offre directement un appui professionnel à ses membres face à la transformation en cours, comme cela se serait produit notamment, selon Bascia et Osmond (2013), dans le cas de la province d'Alberta au Canada. Cette décision de s'impliquer au niveau institutionnel dans la mise en place de la réforme implique que l'organisation syndicale s'acquitte de la tâche d'exprimer des demandes corporatives accompagnées de fonctions techniques ; ce processus implique que l'on dote le syndicat des enseignants de capacités organisationnelles plus amples, afin qu'elle contribue au changement éducatif. Dans ce cas, le syndicat traditionnel incorpore des éléments propres à une association professionnelle spécialisée et devient partie prenante de l'application de la réforme. L'on peut imaginer alors que le syndicat peine à conserver une certaine indépendance critique face aux transformations auxquelles il prend part.

En fin de compte, il convient de rappeler que les réformes éducatives ont certaines orientations plus générales et épousent des valeurs qui s'inscrivent plus ou moins dans le dialogue (ou dans la confrontation) avec les définitions politiques et programmatiques qu'ont l'habitude de suivre les syndicats enseignants. Ainsi, les réformes néo-libérales qui ont recherché la privatisation du service éducatif et favorisé une plus grande concurrence entre les écoles, qui ont intensifié (ou précairisé) le travail enseignant ou qui ont cherché à introduire des systèmes d'incitation individuelle de salaire au mérite (Steiner-Khamsi, 2016 ; Verger, Fontdevila et Zancajo, 2016), ne pourront bénéficier que très difficilement de l'appui du syndicat enseignant. Les choses sont en réalité encore plus clivées : ces réformes perçoivent d'ordinaire le syndicat lui-même comme un antagoniste irrécyclable, dont le pouvoir doit être neutralisé ou réduit pour pouvoir procéder à la mise en place des changements. Mais l'on doit également constater que certains syndicats enseignants, comme cela est arrivé fréquemment en Amérique latine (Weinstein, 2014), s'enferment dans leurs exigences corporatistes et ne sont favorables à aucun changement éducatif, car ils s'agrippent à leur part de pouvoir au sein de la gestion du système éducatif – comme cela s'est produit, selon Ornelas (2013, 2019), dans le cas du système mexicain – ou bien en plaçant les définitions idéologico-politiques conflictuelles de leurs dirigeants en ce qui concerne le gouvernement (quand ce n'est pas le système économique-social dans son ensemble) au-dessus de la transformation éducative. Il existe également des situations de fragmentation syndicale dans lesquelles les enseignants sont représentés par différentes organisations, ce qui rend plus complexe

le fait de parvenir à un accord et oblige les gouvernements à faire preuve de souplesse pour aligner le maximum d'appuis possibles, organisés et non organisés, de la profession afin d'appliquer les mesures réformatrices (Weinstein, 2014). De sorte que les obstacles politiques qui empêchent une entente dans les processus réformistes peuvent provenir aussi bien du gouvernement que du syndicat enseignant ou encore d'une relation manquée entre ces deux acteurs. Comme le dit le proverbe, il faut être deux pour danser le tango...

En somme, le syndicat enseignant ne doit pas être vu en tant que tel comme un adversaire des réformes de la part des autorités éducatives (Bascia et Osmond, 2013). Il convient d'aller plus loin : il est difficile de concevoir qu'une transformation éducative à grande échelle, et qui soit suivie dans le temps, puisse se réaliser sans un certain appui, ou, au moins sans la non-opposition de l'organisation syndicale des professeurs (Fullan, 2018). L'incidence subjective et symbolique de celle-ci sur les enseignants, y compris dans les cas d'une certaine fragmentation syndicale, ne doit pas être méprisée par ceux qui conduisent les réformes. Pour cela, la dimension politique des réformes éducatives est si déterminante – de même que les qualités de *leadership* de ceux qui les mènent – qu'elle doit être accompagnée des fondements techniques et éducatifs de la transformation envisagée. C'est également dans cet espace de communication, de négociation et d'articulation des intérêts et des convictions que constitue en propre la politique que se joue la possibilité qu'une réforme puisse recevoir l'aval du syndicat enseignant, organisation aussi puissante que méfiante.

BIBLIOGRAPHIE

BASCIA N. et OSMOND P. (2013). *Teacher unión – governmental relations in the context of educational reform*. Bruxelles : Educational International.

COHEN D. et METHA J. (2017). « Why reform sometimes succeeds: understanding the conditions that produce reforms that last ». *American Educational Research Journal*, 54 (4), 644-690.

CORRALES J.(2001). « Impedimentos políticos a las reformas educativas y algunas soluciones ». Dans Martinic S. et Pardo M. (Ed.). *Economía política de las reformas educativas de América Latina*, CIDE-PREAL, Santiago.

FULLAN M. (2018). *Surreal change: the real life of transforming public education*. Routledge.

MINTROP R. (2019). *Design-based school improvement: a practical guide for educational leaders*. Harvard Educational Press.

ORNELAS C. (2013). *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

ORNELAS C. (2019). « Ascension et chute de la réforme éducative mexicaine : 2013-2019 ». *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne]. Colloque 2019 « Conditions de réussite des réformes en éducation », CIEP, 12-14 juin 2019. [<http://journals.openedition.org/ries/7322>]

STEINER-KHAMSI G. (2016). « Standards are good (for) business: standardised comparison and the private sector in education ». *Globalisation, societies and education*, 14 (2), 161-182.

PALAMIDESSI M. et LAGARRALDE M. (2011). *Organizaciones docentes, Proyecto estratégico regional sobre docentes*. UNESCO-OREALC-CEPPE, Santiago.

PEDRO F. et PUIG I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Paidós, Barcelona-Buenos Aires.

VERGER A., FONTDEVILA C. et ZANCAJO A. (2016). *The privatization of education: a political economy of global education reform*. Teachers College Press.

WEINSTEIN J. (2014). La esquivia política entre las volátiles políticas docentes. Dans *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y El Caribe*, Unesco, Santiago.