L'internationalisation de l'approche par compétences, le cas du Mexique, entre transfert de modèle et résistance

Nathalie Portilla Hoffmann

▶ **To cite this version:**

Nathalie Portilla Hoffmann. L'internationalisation de l'approche par compétences, le cas du Mexique, entre transfert de modèle et résistance. Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs, 2017, L'approche par compétences : une réforme voyageuse ?, 16, pp.139-158. hal-02891099

HAL Id: hal-02891099
https://hal.science/hal-02891099

Submitted on 6 Jul 2020

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

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

L'internationalisation de l'approche par compétences, le cas du Mexique, entre transfert de modèle et résistance[1]

*Nathalie PORTILLA**

> La posibilidad de que un movimiento social se consolide estriba en la capacidad que tenga no sólo de impugnar la hegemonía política del grupo antagónico, sino que, dependiendo del contenido ideológico y político de sus demandas y acciones realizadas, presente una alternativa frente al proyecto de su adversario.
> (Treviñvo Carrillo, 1984 : iii)

La dimension internationale des réformes est aujourd'hui au centre des réflexions sur l'avenir des systèmes éducatifs nationaux (Dumoulin & Saurugger, 2010 ; Lange & Henaff, 2015 ; Petiteville & Smith, 2006 ; Akkari & Payet, 2010). Les phénomènes afférents d'homogénéisation des politiques publiques sont vécus différemment selon les pays. Chaque expérience nationale prend place dans un contexte précis, en phase avec des dynamiques pré-existantes ou des transformations *ad hoc* recherchées par les gouvernements au pouvoir. Outre les rapports de force internes, il faut également prendre en compte ce qui se joue à l'externe, entre le pays concerné et les organisations internationales ou les pays de la coopération bi ou multilatérale.

Le mouvement d'homogénéisation des politiques nationales sous l'influence du droit international reflète en partie la structure des relations inter-

1 Mes sincères remerciements à Marie Salaün pour ses encouragements et précieux conseils tout au long de la rédaction de cet article.

* Étudiante en master professionnel à Paris Descartes

nationales, et est parfois dénoncé comme n'étant que l'imposition de l'arbitraire des pays du Nord à ceux du Sud ou encore, la manifestation d'une volonté hégémonique masquée derrière l'argument de la rationalité économique et des "bonnes pratiques". L'approche par compétences (APC) est aujourd'hui l'axe central des curricula du système éducatif mexicain, de la maternelle à l'enseignement supérieur. Cette conversion à l'APC ne s'est pas faite sans tensions ni oppositions, comme en témoigne la pléthore des discours qui visent à la justifier mais aussi l'expression de résistances à cette approche, ce dernier point étant négligé dans la plupart des documents institutionnels.

Dumoulin et Saurugger (2010) exposent cinq orientations théoriques pour l'étude des *policy tranfer studies*[2] (sociologie de la diffusion) : 1) une approche exogène, interpersonnelle et séquentielle du changement ; 2) l'institutionnalisme sociologique : une approche peu historicisée, un environnement surdéterminant ; 3) les *policy transfer studies* et les travaux sur l'apprentissage : des approches centrées sur la dimension exogène du changement et implicitement axées sur l'action rationnelle ; 4) les études sur l'européanisation : la survalorisation de l'Union européenne dans les changements institutionnels et 5) la sociologie critique : les transferts comme enjeux de pouvoirs et rapports de force entre acteurs des pays exportateurs et importateurs. C'est dans cette dernière orientation que nous nous reconnaissons ici.

Nous allons aborder dans un premier temps l'APC et sa genèse, ainsi que le processus qui s'opère de sa normalisation à sa transformation en moteur des politiques publiques. Dans un deuxième temps, nous verrons comment ces étapes se sont déroulées dans le cas du Mexique. Enfin, nous reviendrons sur les résistances qui se sont exprimées localement contre l'importation de l'APC. Afin de suivre le processus dans le temps, une chronologie présentée en annexe accompagne la réflexion. Nous proposons une analyse historique centrée sur les aspects formels de l'internationalisation de l'approche, en nous appuyant sur des sources telles que des articles scientifiques (Akkari, A. & Payet, J.-P., 2010 ; Alcántara, A., 2008 ; Crahay, M., 2006 ; Lechuga Martínez, S., 2009 ; Prévôt-Schapira, M.-F., 2009 ; Santibáñez, L., 2008 ; Treviño Carrillo, A. H., 1984), les textes réglementaires du ministère de l'Éducation qui implémentent la réforme, le *Programa Nacional Alternativo de Educación y Cultura* émanant du principal syndicat d'opposition à la politique gouvernementale, des articles de presse

2 Voir « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique internationale* 2010/3 (n° 48), pp. 9-24.

évoquant la réforme, ainsi que des documents de travail proposés par l'OCDE. Cette diversité des sources nous permet de construire une vision plurielle. C'est dire que nous nous centrerons ici sur les aspects théoriques et idéologiques du transfert du modèle.

Retour sur l'APC et son institutionnalisation

Les partisans de l'APC considèrent que l'éducation dite traditionnelle ne prépare pas assez les jeunes à affronter le marché du travail et ses aléas, et l'approche a été pensée pour répondre à cette problématique. En effet, l'école serait, selon eux, un lieu trop rigide, où savoirs et contenus sont abordés par la mémorisation et la répétition, techniques qui ne permettent pas l'utilisation ou la réutilisation des savoirs et contenus dans des situations non-scolaires. Le jeune, en sortant de cette institution, n'est pas capable de faire face aux situations et problèmes du quotidien, et ne peut alors rien offrir à la société. Il faut donc trouver le moyen de relier le monde scolaire au monde du travail. Ce dernier a ses propres critères d'organisation et de développement, qui ne peuvent être soumis aux impératifs propres de l'école ; c'est donc à celle-ci de se transformer pour s'adapter. De ce point de vue, il est cohérent que ce soient les normes et les logiques de la production et de l'entreprise qui aient guidé les réformes scolaires des trois dernières décennies dans les pays à économie de marché, où la production requiert désormais des jeunes efficaces, flexibles et surtout "compétents". Dans le domaine éducatif, le premier secteur où le raisonnement par compétences a triomphé est historiquement celui de la formation professionnelle, puisqu'il s'agit d'y former des élèves qui participeront tôt à la production et devront affronter rapidement et efficacement les contraintes du métier qui sera le leur. Le terme de "compétence", venant du monde de l'entreprise, a été en quelque sorte approprié par les sciences humaines, et en particulier par les sciences de l'éducation et la pédagogie. Ce vocable a introduit une logique économique dans le monde scientifique, processus que Michel Crahay résume en ces termes :

> « Son parcours de diffusion serait le suivant : émergence dans le monde de l'entreprise, reprise par l'OCDE qui le diffuse parmi les décideurs des systèmes éducatifs, propagation dans le secteur de la formation professionnelle puis dans celui de l'enseignement général et enfin, prise en charge du concept par les sciences de l'éducation » (Crahay, 2006 : 100).

S'il est difficile de retracer la genèse de la notion en mobilisant des textes théoriques exclusivement, c'est qu'elle a été transposée du monde de l'entreprise au champ éducatif quasiment comme un fait accompli, ouvrant un champ de réflexions pédagogiques où les compétences ont été revisitées et relues à travers les grilles de lecture de différentes théories de l'apprentissage ou de courants de théories pédagogiques et philosophiques. Il était nécessaire de faire ce travail pour que les compétences trouvent leur légitimé dans le champ éducatif ; et bien que la notion soit née pour répondre à des préoccupations externes à l'école, c'est bien à celle-ci qu'il a été demandé d'y répondre, à mesure que les transformations liées à la crise qui naît dans les années 1970 gagnaient en visibilité quant aux relations et manque de continuité entre le monde scolaire et le marché du travail.

Requalifiée en théorie de l'apprentissage, l'APC puise dans divers courants théoriques : behavioriste, constructiviste, socio-constructiviste. Mais il s'agit plus d'un bricolage épistémologique ex post qu'autre chose, puisque la notion semble s'être imposée aux chercheurs en éducation qui la défendent, avant que ceux-ci ne la déclinent de manière opérationnelle dans le champ scolaire.

L'APC est progressivement devenue bien autre chose qu'une manière, parmi d'autres, de faciliter un enseignement/apprentissage "efficace", puisqu'elle est devenue la norme, le cadre prescriptif et normatif dans lequel il faut s'inscrire pour pouvoir prétendre à une "éducation de qualité". Pour que l'APC devienne norme (unique), il a fallu que s'initie un processus de rationalisation des compétences. Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA)[3] est un bon exemple de ce processus de normalisation. L'enquête PISA est une source d'informations sans égal et, après six passations, elle fait maintenant partie des références obligées pour décrire la qualité d'un système éducatif (OCDE, 2014). (Cf. chronologie)

Pour en arriver là, il aura fallu sortir les compétences du domaine de l'abstrait, car il s'agissait bien de parvenir à en donner la mesure. Dans des sociétés qui assignent aux chiffres une valeur de vérité, pouvoir donner une mesure aux phénomènes permet de leur attribuer un corps, une profondeur, une consistance, une vérité. Il faut donc passer de compétences abstraitement définies à l'identification d'items permettant de les saisir en chiffres, et c'est là qu'interviennent

3 Pour mémoire, PISA évalue les compétences en littérature, en lecture, en mathématiques et les compétences scientifiques, acquises par les élèves de 15 ans dans différents pays. En 2012, soixante-cinq pays – qui représentent plus de 80 % de l'économie mondiale – ont participé à l'enquête.

les équipes qui construisent les indicateurs, les questions auxquelles vont concrètement répondre les jeunes évalués, à partir, entre autres, de variables psychologiques, sociales, culturelles. À partir de la définition instrumentale, et une fois les outils de mesure construits, se met en marche l'étape où l'on va mesurer le phénomène en « dehors du laboratoire ». C'est à cette étape-là que l'application de PISA joue un rôle important. L'évaluation a été appliquée dans tous les pays de l'OCDE dès sa première version, et son terrain d'application s'est peu à peu élargi. À chaque nouvelle intervention, une fois tous les trois ans, de nouveaux pays se sont intégrés à la liste des évalués. La collecte d'information est de très grande ampleur ce qui permet de légitimer le rôle de normalisation que jouent ces résultats. En effet, « lors des épreuves en 2012, environ 510 000 élèves, (…) ont représenté les quelque 28 millions d'élèves âgés de 15 ans scolarisés dans les 65 pays et économies participants à l'enquête. » (OCDE, 2014 : 3). Après l'analyse des résultats, vient l'étape de classification. À partir de ces classements se construisent de véritables cartographies des compétences normales (moyennes), exceptionnellement basses ou exceptionnellement hautes. Or, comme le décrit Kemedijo à partir des apports de Foucault :

> « La formation de la norme permet donc en même temps de poser les modèles du conformisme, de définir les individus différenciés. Elle institue le processus d'uniformisation, c'est-à-dire la normalisation » (Kemedijo, 1994 : 15).

L'OCDE cherche consciemment cet effet normalisateur :

> « Le corpus de connaissances que l'enquête PISA a développé va toutefois bien au-delà de l'évaluation comparative. En identifiant les caractéristiques des systèmes d'éducation très performants, l'enquête PISA permet aux gouvernements et aux professionnels de l'éducation de s'inspirer de politiques efficaces qu'ils peuvent adapter à leur contexte local » (OCDE, 2014 : 2).

On retrouve dans cette citation extraite de la présentation du Secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, la mise en place de ce cadre qui "inspire" les différents gouvernements. C'est à partir de ce genre d'outil – présenté comme objectif et neutre – grâce aux classements et aux catégorisations de phénomènes éducatifs, que va se mettre en place une compréhension spécifique de l'éducation basée sur ces données et sur cette logique. On en est donc à la dernière étape, qui est la normalisation des données mesurées. Après avoir franchi ce cap, il devient

pour ainsi dire « naturel », en tous cas évident, de mesurer la qualité des systèmes d'enseignement à partir des compétences acquises par les élèves qu'ils forment. Les compétences sont devenues l'unité de mesure adéquate pour comprendre l'état de l'éducation dans un contexte donné, lui-même mis en perspective, voire en concurrence, avec d'autres contextes. Les performances relatives des systèmes deviennent l'indicateur qui justifie la mise en place d'une politique éducative pilotée par l'APC.

Il nous reste cependant à comprendre comment ce type de politique publique, un temps réservé aux pays de l'OCDE, a progressivement concerné les pays dits du Sud. Pour comprendre comment ce transfert de politiques a lieu, nous allons utiliser le cadre proposé par Dumoulin & Saurugger (2010 : 19) qui exposent deux types de mécanismes existants pour ce genre de transferts, l'un étant coercitif et le second volontaire. Le schéma suivant expose ces deux mécanismes. Les deux voies proposées sont des interprétations théoriques et des catégories d'analyse qui décrivent les mécanismes possibles mais qui ne s'excluent pas mutuellement lors d'un cas empirique de transfert de politique.

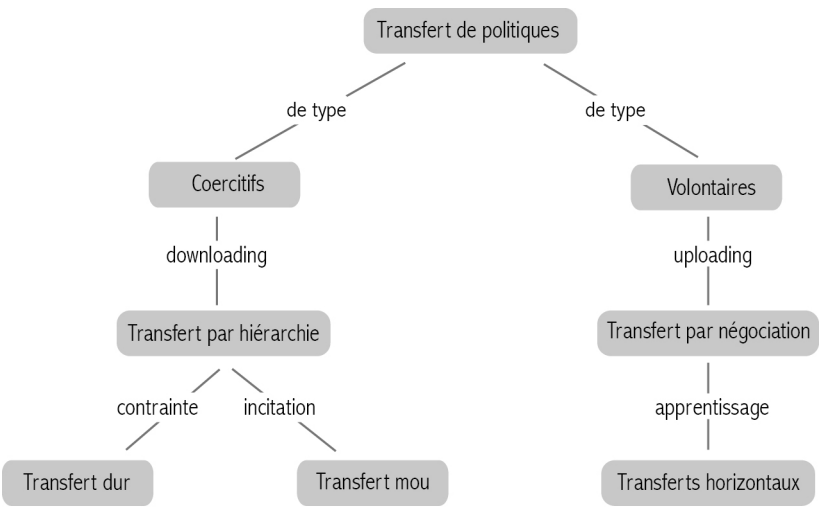

Schéma construit à partir de Dumoulin & Saurugger (2010, p. 19)

Les transferts coercitifs, ou encore par *downloading*, font allusion aux transferts qui suivent une voie verticale où les politiques des pays « du haut » sont reprises par les pays « du bas » dans le cadre d'une échelle hiérarchique (écono-

mique, politique). Cela suit un processus contraignant ou incitatif. Les transferts horizontaux, quant à eux, seraient ceux où il n'y aurait aucun type de hiérarchie entre les pays qui transmettent et ceux qui reçoivent les politiques. Il s'agit alors d'un transfert qui passe par l'apprentissage, par un dialogue entre les pays.

Aujourd'hui les textes publiés par les organisations internationales présentent des buts à atteindre, et les recommandations concernent plutôt les pays qui n'ont toujours pas acquis un certain niveau de « qualité éducative ». Cela conforte l'idée qu'il s'agit d'un transfert « mou », c'est-à-dire d'un transfert qui passe par l'incitation. C'est le type de mécanisme qui se met en place dans un transfert par hiérarchie.

Or ces recommandations sont aussi dirigées vers les pays qui ont déjà atteint un niveau de « qualité éducative » dite bonne. Les relations avec ces pays ne sont pas du même ordre. Les pays qui ont déjà atteint une "qualité éducative" suffisante deviennent les modèles à suivre, les exemples de réussite et les expériences dont il faudrait s'inspirer. Se mettent en place deux genres de relations : 1) entre les pays du même niveau, un transfert volontaire et 2) entre les pays de niveau inégal, un transfert coercitif[4] .

Il s'agit là d'une lecture qui permet de comprendre certains aspects du processus de transfert des politiques. Toutefois, il ne faut pas oublier « le reproche [qui] peut être fait à la sociologie critique de ne pas laisser assez de place à la prise en compte des multiples espaces de jeu qui permettent aux acteurs de sélectionner ce qui est transféré et d'en faire des usages originaux, ou du moins pluriels. » (Dumoulin & Saurugger, 2010 : 13).

Dans le cas des politiques éducatives, les transferts passent par l'application d'un modèle externe, même s'il y a une adoption, adaptation et apprentissage lors du processus. C'est un modèle unique qui est en train de se mettre en place dans la sphère des systèmes éducatifs, Akkari et Payet (2010) l'exposent de la façon suivante :

> « Partout dans le monde s'opère donc une relative convergence entre les systèmes scolaires, incarnée en particulier par la multiplication des réformes scolaires centrées sur l'efficacité et le pilotage des systèmes éducatifs. Dans certains contextes, on parlera d'obligation de résultats (*outcome-based educa-*

4 Par exemple les bailleurs de fonds des pays du Nord conditionnent les prêts voués au développement du système éducatif d'un pays du Sud par l'efficacité du dit système, efficacité mesurée à travers des indicateurs qui se construisent à partir du modèle qui est imposé.

> *tion*) et dans d'autres, de dérégulation limitée ou de décentralisation. (…) Ainsi, l'existence d'un puissant service public d'enseignement ou une forte mobilisation syndicale peuvent calmer les ardeurs de la tentation managériale dans les politiques éducatives » (p. 15).

Au-delà de l'impressionnant corpus de recommandations, d'« encouragements à », et autres « propositions d'accompagnement » provenant des institutions internationales, ce mécanisme de transfert de politiques fait parfois les frais de réalités locales, ce que nous allons désormais voir dans le cas du Mexique.

Le cas du Mexique

Le Mexique est le premier pays d'Amérique latine à faire partie d'organisations internationales au même titre que les puissances des pays du Nord. Il intègre l'OCDE – dont l'éducation est un des secteurs stratégiques – le 18 mai 1994 et signe la même année l'Accord de Libre Échange avec le Canada et les États-Unis. L'entrée dans ce réseau implique de la part de chaque pays membre de répondre aux attentes – et aux injonctions – de l'organisation.

De par sa proximité avec les États-Unis et de par son histoire propre, ce pays est devenu au XX^{e} siècle une référence pour les autres pays d'Amérique Latine. En effet, dans les années cinquante, le Mexique a mis en place des politiques dites « développementalistes », cherchant à combiner stabilité économique, autonomie et souveraineté. Le « développementalisme », qui se caractérisait par un protectionnisme économique et politique, s'est maintenu pendant une trentaine d'années. On suivra Prévot-Shapira (2009) qui affirme que le Mexique avait un rôle à tenir :

> « Jusqu'à la fin des années 1970, la nation se trouvait clairement ancrée au Sud, en Amérique latine. Le Mexique présentait un double visage : à l'intérieur *un régime très autoritaire*, bannissant toute expression démocratique et, à l'extérieur, *le porte-parole du tiers-monde*. Le Mexique est l'un des rares pays qui aient reconnu Cuba. Il a accueilli tous les réfugiés d'Argentine, du Chili. Il a été à l'initiative du groupe de Contadora pour défendre le processus de paix en Amérique centrale. Bref, au niveau de la politique extérieure, le pays se situait donc, autant que faire se peut, dans une position d'autonomie, de distance vis-à-vis des États-Unis, tenant un discours très anti-américain, "anti-gringo", largement partagé par l'opinion publique » (Prévôt-Schapira, 2009 : s/n).

Cependant cela n'a pas toujours été une position facile à tenir :

> « Dans les années quatre-vingt, ces relations changèrent radicalement. La crise économique de 1982 et l'énorme dette extérieure du pays, ainsi que la pression exercée par les États-Unis, mirent fin aux prétentions de la diplomatie mexicaine à mener sa propre politique en Amérique centrale. En effet, c'est au cours de ces années que le Mexique – géographiquement en Amérique du Nord, culturellement en Amérique latine – opéra une sorte de translation, de glissement géopolitique de l'Amérique latine vers l'Amérique du Nord. La fin du modèle d'industrialisation et le tournant néolibéral des années quatre-vingt tirèrent le nord du Mexique – et le pays avec lui – vers les États-Unis » (Prévôt-Schapira, 2009 : s/n).

Ainsi, en 1982, l'arrivée au pouvoir de Miguel de la Madrid marqua un tournant dans la politique nationale : le pays a commencé à ouvrir son économie et à suivre une orientation néolibérale. Ce revirement a été progressif, mais s'est étendu peu à peu à toutes les sphères de la société concernées par les décisions de l'État, l'éducation ne faisant pas exception.

Lorsque l'on reconsidère les politiques éducatives proposées par les cabinets ministériels des sexennats présidentiels successifs, en suivant Alcántara (2008), on constate qu'à partir de 1982, l'État a commencé à s'inquiéter de la "qualité" du service public d'éducation, tout en maintenant des objectifs quantitatifs en termes d'accessibilité pour tous à l'école primaire. Il s'agit d'« améliorer les performances des services dans ces domaines » (p.152) tout en poursuivant la massification de l'éducation. Ultérieurement, le concept de « qualité » est pour la première fois mentionné explicitement dans le *Programa nacional para la modernización educativa* 1989-1994 de Salinas de Gortari. Pour l'exécutif, le Mexique doit faire partie du « premier monde », ce qui implique une réforme de fond de l'éducation, visant à faire correspondre son niveau de qualité à celui d'un pays développé. Connaître la qualité éducative implique une évaluation ambitieuse : ce sexennat marque le début d'une rationalisation de l'évaluation du système éducatif pilotée par les résultats.

El Acuerdo[5] *nacional para la modernización de la educación básica*, signé en 1992, est une réforme qui vient bouleverser le système éducatif mexicain puisqu'elle remet en question la structure qui était au fondement de la construc-

5 Les acuerdos sont des résolutions adoptées par la majorité des législateurs pour établir une position politique, économique, sociale ou culturelle du Congrès de l'État sur des questions

tion du Mexique en tant qu'État-nation postrévolutionnaire. Alors que les décisions de politique scolaire étaient traditionnellement centralisées, cet accord commence à légitimer la privatisation de l'éducation ; de façon implicite en transférant un certain nombre de responsabilités, mais aussi de façon explicite, en évoquant le rôle des institutions privées. Le texte propose ainsi de mettre les écoles publiques et les écoles privées sur un pied d'égalité, stipulant que la qualité des écoles publiques devrait inspirer les écoles privées (ANMEB, 1992 : 7). Quelques années plus tard, cependant, on inversera la proposition et on affirmera la conviction d'une supériorité des écoles privées. Cet accord va ouvrir la voie aux transformations à venir.

Le sexennat de Zedillo va poursuivre ce qui avait été entamé lors des deux précédents. Dans le *Programa de desarrollo educativo* de 1995 à 2000, l'« équité », la « qualité » et la « pertinence » de l'éducation sont mises en avant. Lechuga Martínez (2009) reprend Rogel (2005) et explique comment la transformation des représentations du rôle de l'école légitime l'orientation des nouvelles politiques éducatives. Ainsi, la notion d'équité est le résultat d'une reconfiguration de celles d'égalité et de justice sociale telles qu'elles étaient portées par la Révolution. Si la réalité se transforme, l'imaginaire politique perdure, et les réformes éducatives ont été acceptées comme les solutions uniques pour régler les problèmes éducatifs, réformes qui mettaient en avant « la qualité des services éducatifs et l'opposition qualité vs quantité, secteur public inefficace *vs* secteur privé efficace, en vue d'ébranler et de limiter au possible les engagements et les actions étatiques » (Lechuga Martínez, 2009 : 500). Cela témoigne de la façon dont la philosophie qui soutient les politiques néolibérales a été acceptée, pour laquelle « toute intervention des pouvoirs publics est une menace pour la liberté et l'expression d'une volonté de dominer » (*Ibid.*)

Ce moment n'est pas encore celui de l'APC, mais il inaugure l'ère des évaluations standardisées, de leur instrumentalisation, au service de directives officielles, désormais fortement inspirées par l'approche libérale.

L'arrivée au pouvoir du président Vicente Fox marque une véritable rupture dans le continuum politique. En effet, pendant 70 ans, le Mexique avait vécu une dictature de parti, celle du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) à la tête du pays, sans possibilité d'alternance politique. Ce parti était porteur de certaines valeurs postrévolutionnaires qu'il avait fallu aménager et réinterpréter

d'intérêt public qui, par leur nature, ne nécessitent aucune sanction, promulgation ou publication.

sous les trois gouvernements qui se succèdent entre 1982 et 2000, en vue de la modernisation et de l'intégration du Mexique dans le « premier monde ». On avançait alors avec précaution, insistant dans les discours officiels sur l'importance de préserver la souveraineté nationale. Avec l'arrivée du Parti d'action nationale (PAN), qui est ouvertement libéral, voir entrepreneurial, l'Exécutif ne va plus chercher à combiner la modernisation avec l'héritage révolutionnaire.

L'APC apparaît pour la première fois comme axe de construction curriculaire sous le gouvernement de Fox, dans l'accord 348 (SEP, 2004) qui établit le programme de l'école maternelle. Il est intéressant de noter que le secteur visé, la maternelle, est le plus éloigné du marché du travail. La promotion de la logique des compétences comme outil pédagogique se justifie donc davantage par des arguments de l'ordre du développement cognitif de l'enfant que par les nécessités de son insertion professionnelle. Le « développement intégral » et « l'intégration et l'utilisation des connaissances » mentionnés dans l'accord 348 sont des principes qui visent à placer l'individu au centre du processus éducatif.

C'est sous Calderón qu'aura lieu la Réforme intégrale de l'éducation basique (RIEB). Achevée en 2011, elle est reconnue pour être celle qui introduit l'APC comme approche officiellement dominante dans tous les secteurs, de la maternelle au collège. Les compétences introduites dans les réformes curriculaires de la maternelle et du collège sont justifiées, d'une part, par leur contribution au développement psychologique et cognitif et, d'autre part, par les compétences que les jeunes doivent acquérir au XXI^{e} siècle.

La RIEB est conclue avec l'accord 592 qui la décrit de la façon suivante :

> « La Réforme intégrale de l'éducation basique est une politique publique qui favorise une formation complète de tous les élèves, de la maternelle, du primaire et du collège, dans le but de promouvoir le développement de compétences pour la vie et l'atteinte du profil du diplômé[6] – à partir des apprentissages attendus et de la mise en place de standards en matière de curriculum, de performance enseignante et de gestion » (SEP, 2011).

Au moment de cette réforme, le taux de scolarisation a atteint 100 % à l'école primaire. La demande à laquelle il faut répondre n'est donc plus celle d'une éducation de base accessible à tous, mais celle d'une amélioration de la qualité du service public d'éducation.

6 En espagnol le concept de perfil de egreso fait référence aux acquis qu'un étudiant doit avoir en finissant un programme curriculaire particulier.

Le texte de l'accord 592 précise la liste des institutions ou organisations qui ont participé à sa rédaction :

> « La Fondation des entrepreneurs pour l'éducation basique (ExEB) ; le Syndicat national des travailleurs de l'éducation ; L'Université pédagogique nationale ; le Centre d'études éducatives et services intégraux d'évaluation et mesure éducative, et Heuristique éducative. » (p. 13)

S'il est intéressant de voir que le premier de la liste est une organisation patronale, les deux grands acteurs nationaux qui ont eu un rôle actif et décisif dans la mise en place de la RIEB ont été l'État à travers la *Secretaría de educación pública* (SEP) et le Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE).

Les décisions proviennent en fait principalement de la SEP, c'est-à-dire du ministère de l'Éducation, qui dépend directement des directives exposées par l'exécutif dans un plan présenté publiquement, à l'instar du *Programa sectoriel de educación* du président Calderón. Il appartient au Ministère de trouver les moyens de mettre en œuvre l'approche par compétences en tant que stratégie pour améliorer la qualité de l'éducation.

Le Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE) est le seul qui représente les travailleurs de l'éducation, et donc le seul reconnu à servir légalement d'intermédiaire entre l'État et ses adhérents, les professeurs de l'Éducation nationale. Son influence dans la sphère de l'éducation est de fait très importante (Santibáñez, 2008).

Pour éclairer les liens entre la SEP et le SNTE, ainsi que la posture du SNTE face à l'APC, on doit rappeler le rôle de la *Maestra* Elba Esther Gordillo Morales, qui a été à la tête de ce syndicat pendant vingt-quatre ans, de 1989 à 2013. Femme la plus puissante du Mexique pour le Los Angeles Time en 2011 (Redacción Proceso, 2011), faisant partie du top ten des personnes les plus corrompues du Mexique pour le magazine Forbes en 2013 (Estevez, 2013), la *Maestra* s'est engagée systématiquement auprès du président élu ou à élire, et son organisation syndicale a été, depuis la « démocratisation » du pays, un allié recherché par les différents candidats à la présidence, en raison du poids électoral de sa base. Ainsi, en tant que syndicat, le SNTE appuie les décisions de l'exécutif par rapport à l'introduction de l'APC. Cette proximité avec le pouvoir fait que le SNTE est considéré par certains comme un obstacle à une véritable transformation de l'éducation, plutôt que comme un levier.

L'accord 592 cite également comme acteurs importants des collaborateurs et des évaluateurs, surtout internationaux, en tant que garants impartiaux de

l'évaluation de la qualité du système éducatif, tels que l'Université de New York, l'*Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación*, *la Ciencia y la Cultura*, l'Institut d'éducation de l'Université de Londres ou encore l'Unesco.

Les documents officiels mentionnent les quatre plans visés par la Réforme :

• Le niveau national, dans un pays en quête d'homogénéité et de cohésion interne ;

• Le niveau international, dans la recherche d'une commensurabilité avec les pays du Nord ;

• Le niveau des états, dans un système éducatif décentralisé[7] ;

• Le niveau local, celui de la salle de classe dans laquelle les directives doivent trouver une application concrète et où l'approche pédagogique prend vie.

Si, pour les deux premiers niveaux, le national et l'international, le Mexique semble reprendre l'APC telle qu'elle est prescrite par les organismes internationaux, sans faire d'aménagement, ni de modifications ou d'adaptations, il devient nécessaire de faire des adaptations aux niveaux régional et local[8].

Des résistances

Si l'on se place uniquement du point de vue des textes officiels, un large consensus semble exister sur la nécessité de mettre en place la RIEB. Un moyen de mettre en perspective cet apparent consensus serait de procéder « par le bas », car c'est probablement au niveau de l'application de la réforme dans les salles de classes que l'on pourrait le mieux analyser l'appropriation et l'utilisation de l'APC par les institutions locales et les enseignants. Ce niveau nous permettrait de comparer les curricula prescrits et réels. Cependant il existe une autre manière d'interroger la portée des recommandations officielles, en s'intéressant de près aux résistances, critiques et propositions alternatives auxquelles a donné lieu la réforme. Elles sont portées par des institutions au capital tant économique que politique relativement faible, à l'instar de la *Coordinadora nacional de trabajadores de la educación* (CNTE), ainsi que par certains intellectuels tels les pédagogues

7 L'État mexicain est un état fédéral, chacun des 32 états est doté d'une assemblée législative et d'un gouvernement autonomes. Un troisième niveau de gouvernement, celui du municipe, est reconnu par la Constitution. Ainsi, on trouve trois niveaux de gouvernement : central, fédéral et municipal.

8 Voir Lange et Henaff (2015) qui expliquent les adaptations faites par les acteurs à ces niveaux.

Ángel Díaz Barriga et Hugo Aboites[9]. Nous allons nous concentrer sur la CNTE dans les lignes qui suivent.

Pour comprendre la position de la CNTE, il faut revenir à l'histoire des luttes sociales au Mexique, car les mobilisations enseignantes sont intimement liées à ces luttes sociales depuis la Révolution Mexicaine de 1910.

Trois dates importantes jalonnent cette histoire : 1956-58 et la formation du Mouvement Révolutionnaire des Enseignants (*Magisterio*) ou MRM ; 1979 et la naissance d'un groupe dissident baptisé *Coordinadora nacional de trabajadores de la educación* ; 2006 et l'implication de la section 22 de la CNTE dans un mouvement social d'ampleur à Oaxaca (Cf chronologie).

Le mouvement social de 1956-58 n'a pas été uniquement alimenté par les enseignants, mais ceux-ci ont représenté une grande partie des manifestants lors des grèves (Loyo, 1978). Aux côtés des ouvriers des chemins de fer, de l'industrie du pétrole et des télégraphistes, leurs revendications portaient non seulement sur une amélioration des conditions de travail (horaires et salaires), mais également sur la possibilité de fonder une structure syndicale et politique stable et reconnue. Il s'agissait d'être reconnu comme un interlocuteur légitime par l'État. Si, en 1958, des droits ont été effectivement acquis, un nouveau problème est rapidement apparu aux yeux des militants des différents syndicats : le « *charrismo* », terme qui désigne la propension des dirigeants syndicaux à limiter le champ des négociations à ce qui est compréhensible, admissible et acceptable par l'État, en échange de possibilités d'enrichissement personnel et d'opportunités de fonctions électives pour ces représentants corrompus.

Le Syndicat national des travailleurs de l'éducation a lui aussi été touché par le phénomène du *charrismo* de ses leaders, entraînant la dissidence de certains militants et la formation de la *Coordinadora nacional de trabajadores de la educación* en 1979, aujourd'hui reconnue comme un groupe phare de la résistance de la société civile au Mexique.

9 Hugo Aboites, actuel recteur de l'Université de Mexico (UACM), est spécialiste en matière de politiques éducatives, en particulier dans l'éducation supérieure, et Angel Díaz Barriga est chercheur et se centre sur les questions de plans curriculaires et sur l'apprentissage par compétences. Díaz Barriga remet en question l'applicabilité de l'APC dans la construction de curricula, et critique le manque d'une définition unique et convenue de « compétence » dans le champ de la pédagogie et de la conception des curriculums. Aboites, de son côté, critique la portée privatisatrice de l'APC, ainsi que la standardisation que celle-ci apporte aux réalités latino-américaines, notamment en ce qui concerne le projet Tuning dans cette région. Cf. Díaz Barriga, 2014 et Aboites, 2012.

En 2006, à Oaxaca, état situé dans le sud-ouest du pays, une section de la CNTE, la section 22, a été l'une des organisations à l'origine de *La Asamblea popular de los pueblos de Oaxaca* (APPO), mouvement de résistance regroupant plus de 300 organisations populaires. Les revendications de cette assemblée ne concernaient au début que des questions relatives au corps enseignant. Mais quand le mouvement s'est amplifié, l'incorporation des autres organisations de la société civile a débouché sur une revendication d'un autre ordre : la révocation du gouverneur de Oaxaca, Ulises Ruiz, qui a effectivement été décidée.

À travers ces trois moments de l'histoire du syndicalisme enseignant, nous mesurons combien les luttes dépassent le cadre des questions pédagogiques : elles englobent toujours aussi la revendication d'une justice sociale que les enseignants, confrontés de plein fouet aux inégalités dans la société mexicaine, appellent de leurs vœux. Si l'on suit Treviño Carrillo :

> « La possibilité pour qu'un mouvement social se consolide provient de la capacité que celui-ci a non seulement de contester l'hégémonie politique du groupe antagoniste mais, selon le contenu idéologique et politique de ses revendications et actions, la capacité à présenter une alternative face au projet de son adversaire. » (Treviño Carrillo, 1984 : iii)

C'est de cette capacité à produire un espace alternatif que la CNTE tire sa force. En réaction à l'importation de l'APC, elle a présenté en décembre 2009 le *Programa nacional alternativo de educación y cultura* (PNAEC), proposition qui avait pour objectif de mettre en place un enseignement « obligatoire, laïque, scientifique, universel, intégral, démocratique, populaire, patriotique, équitable, pertinent et humaniste » (Avilés, 2009).

L'action syndicale ne se limite pas aux grèves et aux manifestations, la CNTE fait également un travail de construction de propositions alternatives qui se placent formellement sur le même terrain que les politiques officielles. Cela se concrétise par la rédaction d'un projet pédagogique qui cherche à mettre en cohérence l'éducation scolaire, ses pratiques et ses contenus, avec une vision plus politique du citoyen que doit former l'éducation nationale. La CNTE présente ce projet comme « un premier effort de systématisation (d'un) univers de propositions pédagogiques, culturelles, politiques et relatives au travail » (*Comité ejecutivo nacional democrático* & SNTE-CNTE, 2012 : 3).

Ainsi, face à l'APC, le programme alternatif propose de réaliser un modèle curriculaire intégrateur, « à base humaniste, cognitive et contextuelle. Il s'agit d'inclure l'élève comme protagoniste de son propre apprentissage et interprète du

contexte dans lequel il évolue. La vision humaniste réside dans le plein développement des potentialités du sujet, qui le prépare à vivre, à apprendre, à "vivre avec", à s'indigner des injustices et se préparer à transformer sa réalité. » (Ibid, 2012 : 65)

Le matériel pédagogique s'en trouve aussi modifié. Le principe d'un manuel gratuit, à l'instar de celui de l'éducation nationale mexicaine, est repris, mais ses contenus et l'approche pédagogique prônée sont revisités.

Dans les régions où la CNTE est fortement représentée, ce programme pédagogique alternatif est expérimenté. Au Guerrero, à Michoacan et à Zacatecas, certaines écoles, appelées « *Escuela Integral de Educación Básica* », travaillent en suivant le PNAEC (Ibid., 2012 : 95).

Parce que ce qui est présenté comme autant d'espaces de résistance au modèle globalisateur se place en totale opposition au curriculum officiel, les relations entre les éducateurs en résistance et la SEP ne sont pas au beau fixe. Des campagnes sont régulièrement lancées pour discréditer les porteurs de ce projet alternatif, campagnes qui passent sous silence le projet lui-même. Les titres que l'on trouve dans les médias sont éloquents : « Un mois de blocage et de violence de la CNTE », « 1000 écoles sans classes » ou encore « Le Secrétariat de l'Éducation Publique regrette que les élèves soient pris en otage pour faire chanter le Gouvernement » (Hernández, 2016).

Le PNAEC n'a pas eu d'impact visible sur la redéfinition de la RIEB au niveau national, il n'apparaît pas dans les documents officiels, ni dans les rapports de travail. Il n'y a que peu de littérature académique disponible sur le sujet[10], et les médias se concentrent plus sur le nombre de jours de cours perdus que sur les propositions concrètes de la CNTE.

Cette absence de reconnaissance n'empêche pas la CNTE de continuer son travail de lutte sur trois fronts : le front politique, le front syndical et le front pédagogique. En 2012, en réponse au rapport final du président de la République Felipe Calderón, la CNTE critique, dans un contre-rapport rendu public, les attendus des réformes curriculaires prônées par l'État, le caractère non-participatif de la réforme, en soulignant que, dans l'éducation de base, l'APC a été « consolidée, utilisée dans les programmes, les manuels » alors que le mode d'éva-

10 María Elena Mújica fait une présentation au XXX Congreso ALAS (Costa Rica 2015) sur "Escuelas Integrales de Educación Básica Michoacanas: Construyendo la utopía de una educación alternativa y de resistencia contrahegemónica desde el magisterio democrático" qui reste descriptive. Disponible sur <http://www.ciem.ucr.ac.cr>

luation des élèves a été bouleversé sans qu'aient été consultés plus d'un million de travailleurs de l'éducation. Le syndicat d'opposition dénonce l'imprévision avec laquelle la réforme a été engagée, rejoint en cela par certains cercles académiques, à l'instar de certains participants du *Departamento de investigaciones educativas*, *del Centro de investigación y de estudios avanzados*, principal centre de recherche national dans le champ de l'éducation.

Pourtant, c'est au contraire le soutien des chercheurs "spécialistes" que l'Accord 592 préfère mettre en avant :

> « Avec l'aide de spécialistes, issus de centres académiques de haut niveau – entités nationales et fédérales –, un consensus a été trouvé sur le curriculum, résultat du travail du ministère de l'Éducation publique du gouvernement fédéral avec les autorités éducatives locales, le Syndicat national des travailleurs de l'éducation, ainsi que diverses institutions publiques et d'autres institutions sociales et scolaires – organisations de la société civile, enseignants, gestionnaires, parents et/ou tuteurs légaux – qui ont pris connaissance, exprimé leur avis et soutenu la pertinence et la qualité de la nouvelle proposition » (SEP, 2011 : 12-13).

> « L'évaluation et les conseils dans l'élaboration des manuels ont démarré à partir de 2008. Y ont participé des enseignants, des organisations de la société civile et des institutions nationales, parmi lesquels nous mentionnons l'Université nationale autonome du Mexique ; l'Université autonome métropolitaine ; l'Université pédagogique nationale ; le Secrétariat du travail et de la protection sociale du gouvernement fédéral, et l'Unité de planification et d'évaluation de la politique de l'éducation du ministère de l'Éducation du gouvernement fédéral » (SEP, 2011 : 16).

Ce document mentionne un large consensus national, il oublie de préciser les résistances. L'idée transmise est que ce sont en fait des experts de pays tiers qui ont grandement appuyé la conception de cette réforme, les dits experts n'ayant pas nécessairement une connaissance approfondie des réalités mexicaines.

Conclusions

L'APC est devenue le principe directeur de toute démarche pédagogique, un axe structurant pour la construction des curricula, une grille de lecture pour évaluer et mesurer la qualité de l'éducation et un vecteur de la mise en place de

réformes éducatives. Le choix d'une telle approche n'est jamais présenté par ses promoteurs comme un choix politique ou économique, mais bel et bien toujours comme un choix dicté par des considérations pédagogiques et l'intérêt de l'élève. Le succès de l'approche, son caractère d'évidence, voire sa position désormais hégémonique, en feraient oublier qu'il faut peut-être s'interroger sur l'universalité de son efficacité, ou, *a minima*, sur les oppositions que l'approche suscite.

En effet, des poches de résistances, comme celle formée au Mexique par la CNTE, créent un espace pour réfléchir à la portée des projets centrés sur l'APC et remettre en question un régime de vérité souvent dicté par des intérêts économiques. Ces résistances ne se placent pas uniquement au niveau proprement idéologique. En 2013, l'actuel Président Enrique Peña Nieto a annoncé une nouvelle réforme dite « éducative », qui a immédiatement rencontré la désapprobation de certains enseignants, qui en soulignaient l'inspiration néolibérale et s'inquiétaient de la précarisation de leurs conditions de travail. La section 22 du syndicat dissident a ainsi cherché à faire revivre l'*Asamblea popular de los pueblos de Oaxaca* (APPO) pour lutter contre cette réforme. Trois ans plus tard, en juin 2016, des affrontements entre la police fédérale et des enseignants qui manifestaient à Nochixtlán ont fait onze morts. Signe d'une prise de conscience des limites du modèle éducatif qui leur est imposé, d'autres sections du Syndicat national de travailleurs de l'éducation, à l'instar de celle de Monterrey (qui n'avait pourtant jamais pris part aux manifestations), se déclarent également en lutte aujourd'hui (Muñiz, 2016). Parce qu'elle cristallise l'opposition à l'imposition de normes exogènes jugées peu aptes à résoudre les problèmes locaux, l'APC est aujourd'hui devenue bien plus qu'une stratégie pour améliorer la qualité de l'éducation au Mexique.

Bibliographie

Aboites (H.), (2012), « El derecho a la educación en méxico. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI », *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Abril-Junio, pp. 361-389.

Akkari (A.) & Payet (J.-P.), 2010, « Introduction. Globalisation et transformations des systèmes éducatifs : enjeux, réalités et avatars de la scolarisation dans les pays du Sud » in A. Akkari & J.P. Payet, dir., *Transformations des systèmes éducatifs dans les pays du Sud*, Paris, De Boeck Supérieur, Collection Raisons éducatives, pp. 7–33.

Alcántara (A.), 2008, « Políticas educativas y neoliberalismo en México : 1982-2006 », *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 48, septiembre-diciembre, pp. 147-165.

Avilés (K.), 2009, « Propone la CNTE plan de educación alternativo a la escuela neoliberal », *La jornada*, 12 août (non paginé). http://www.jornada.unam.mx/2009/12/08/sociedad/038n1soc

Belmont (J. A.), 2015, « CNTE realizará programa de educación alternativo », *Milenio*, février (non paginé). Retrieved June 9, 2016, from http://www.milenio.com/politica/reforma_educativa-CNTE_plan_educativo_alternativo-programa_educacion_CNTE_0_457154504.html

Comité Ejecutivo Nacional Democrático & SNTE-CNTE, 2012, « Programa Nacional Alternativo de Educación y Cultura – La Buena educación para el pleno desarrollo de las facultades humanas ». https://issuu.com/comiteejecutivonacionaldemocratico/docs/pnaec_2012 (non paginé)

CNTE, 2012, « Contra informe de educación El sexenio del agravio educativo. Recuento del embate en contra de la educación pública ». http://cntrabajadoresdelaeducacion.blogspot.com/ (non paginé)

Crahay (M.), 2006, « Dangers, incertitudes et incomplétude de la logique de la compétence en education », *Revue Française de Pédagogie*, n° 154, janvier-mars, pp. 97-110.

Díaz Barriga (A.), (2014), « Construcción de programas de estudio en la perspectiva del enfoque de desarrollo de competencias », *Perfiles Educativos*, vol. XXXVI, nu´m. 143.

Dumoulin (L.) & Saurugger (S.), 2010, « Les policy transfer studies ? : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, septembre, pp. 9-24.

Estevez (D.), 2013, « The 10 Most Corrupt Mexicans Of 2013 », Forbes, décembre (non paginé). http://www.forbes.com/sites/doliaestevez/2013/12/16/the-10-most-corrupt-mexicans-of-2013/#1dc2ad907a8c

Hernández (L.), 2016, « Un mes de bloqueos y violencia de CNTE ; mil escuelas, sin clases », *Excelsior*, juin (non paginé). http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/16/1099097

Kemedijo (C.), 1994, « Pouvoir disciplinaire et normalisation », Revue de La Philosophie Française et de Langue Française, n° 6 (1-2), pp. 11-19.

Lange (M.-F.) & Henaff (N.), 2015, « Politiques, acteurs et systèmes éducatifs entre internationalisation et mondialisation », *Revue Tiers Monde*, n° 223, septembre, pp. 11-28.

Lechuga Martínez (S.), 2009, « Reseña de "Cultura política y política educativa en el sexenio de Ernesto Zedillo" de Margarita Noriega (coord.) », *Tiempo de Educar*, n° 10(20), pp. 497–507.

Muñiz (E.), 2016, « El SNTE marcha de nuevo en Monterrey contra la reforma educativa », *La jornada*, juillet (non paginé). http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/07/06/el-snte-marcha-en-monterrey-contra-la-reforma-educativa

OCDE, 2014, « Principaux résultats de l'Enquête PISA 2012 Ce que les élèves de 15 ans savent et ce qu'ils peuvent faire avec ce qu'ils savent », OCDE. https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview-FR.pdf

Petiteville (F.) & Smith (A.), 2006, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, n° 56 (3), juillet, pp. 357-366.

Prévôt-Schapira (M.-F.), 2009, « Le Mexique, entre Nord et Sud », Colloque *L'Amérique latine en mouvement*, Paris, Université de Paris VIII, 14 décembre 2009. http://www.fondation-res-publica.org/Le-Mexique-entre-Nord-et-Sud_a479.html

Redacción Proceso, 2011, «Elba Esther, la mujer más poderosa de México: Los Angeles Times», *Proceso*, juillet (non paginé). http://www.proceso.com.mx/277574/elba-esther-la-mujer-mas-poderosa-de-mexico-los-angeles-times

Santibáñez (L.), 2008, «Reforma educativa: El papel del SNTE», *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, n° 13 (37), avril-juin, pp. 419-443.

SEP, 1992, «Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica». *Diario Oficial*, mai, Mexico.

SEP, 2004, «Acuerdo número 348 por el que se determina el Programa de Educación Preescolar», *Diario Oficial*, septembre, Mexico.

SEP, 2011, «Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica», *Diario Oficial*, août, Mexico.

Treviño Carrillo (A. H.), 1984, «El movimiento magisterial en México: el caso de Morelos (1980 -1981)», mémoire de Master, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede México, México. http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MCS/52298.pdf