

Défis à l'enseignement *secondaire en* Amérique latine

Juan Carlos Tedesco

Néstor López

*Institut international de
planification
de l'éducation (IPE)-Unesco
Buenos Aires
n.lopez@iipe-buenosaires.org.ar
j.tedesco@iipe-buenosaires.org.ar*

Ces dernières années, la plupart des pays d'Amérique latine se sont engagés, de manière implicite ou explicite, à universaliser un enseignement secondaire de base et de bonne qualité. Malgré la diversité des situations que l'on rencontre dans la région, il est possible de voir que cet engagement signifie que chaque pays doit faire face, en même temps, d'une part aux carences éducatives du passé qui se traduisent essentiellement par une couverture incomplète dont certains adolescents sont exclus et, d'autre part, aux nouveaux défis posés par les exigences des transformations de l'organisation du travail, de la culture et du comportement citoyen. Partant de la reconnaissance de ces «demandes excédentaires» concernant l'enseignement, le présent article se propose de montrer quelques-uns des principaux dilemmes et tensions auxquels se heurtent les politiques destinées à universaliser un enseignement secondaire de bonne qualité dans la région.

I

Introduction

Les diagnostics portés sur l'enseignement secondaire en Amérique latine s'accordent à souligner l'importance capitale de son niveau dans le développement social et dans le sort personnel des individus et à faire ressortir, en même temps, la situation particulièrement critique de son fonctionnement et de ses résultats. Dans ce contexte, la plupart des pays de la région ont commencé à mettre en œuvre des processus de réforme dans leurs systèmes d'enseignement secondaire dans les années 90. La lecture des documents nationaux concernant ces réformes nous apprend que les objectifs visés sont très ambitieux sur les plans, à la fois, qualitatif et quantitatif. En résumé, il s'agit d'universaliser un enseignement secondaire de base de bonne qualité, où l'idée de bonne qualité inclut la formation dans les nouvelles compétences requises pour le comportement citoyen et pour le comportement professionnel dans une société caractérisée par des exigences complexes et en constante mutation.

L'écart entre les objectifs ambitieux fixés et la situation critique qui caractérise les points de départ est considérable. Il existe de grandes différences entre les pays et à l'intérieur de chacun d'entre eux, mais l'ensemble de la région conserve toujours l'héritage d'énormes carences éducatives. La spécificité de cette décennie, cependant, c'est qu'il faut faire face aux carences du passé et relever en même temps les nouveaux défis des changements de l'organisation du travail, de la culture et du comportement citoyen. L'importance de ce nouveau contexte ne peut être sous-estimée lorsque l'on tente d'expliquer les problèmes et de définir des stratégies de changement. Bref, dans le contexte actuel de profonde mutation de la société à tous ses niveaux, les pays de la région doivent faire face en même temps aux demandes éducatives différées des catégories aux revenus inférieurs et aux demandes de satisfaire les nouveaux besoins des catégories déjà intégrées. Il ne s'agit donc pas de répondre uniquement aux demandes insatisfaites des catégories qui n'ont pas encore accès à un service stable. Les demandes proviennent aussi des catégories qui ont déjà accès à ce service et en exigent aujourd'hui la réforme.

Dans les contextes de cette sorte caractérisés par des demandes excédentaires, il semble inévitable de devoir prendre des décisions qui satisfont certains besoins, en reportant à plus tard la réponse à d'autres

demandes. Comme toutes les demandes sont urgentes et légitimes, aucune catégorie sociale n'est disposée à différer les siennes. La lutte pour obtenir les rares ressources disponibles prend donc des caractéristiques peu rationnelles du point de vue de l'intérêt général et du long terme. Les dangers de cette situation sont bien connus. Le plus évident et le plus visible de ces dangers consiste dans le fait que les décisions concernant les priorités et l'attribution de ressources se prennent en faveur de ceux qui sont le plus en mesure d'exprimer les demandes et de faire pression pour les satisfaire. Un autre danger, moins visible mais réel dans plusieurs pays de la région, est la réaction négative des catégories déjà intégrées à l'encontre des politiques destinées à promouvoir un meilleur accès pour les exclus ainsi que leur participation. Cette réaction négative se manifeste habituellement par la sous-estimation de l'importance de ces efforts et la critique de leur faible impact sur l'amélioration de la qualité ou, d'un point de vue plus structurel, par l'abandon du système d'enseignement public et le développement des écoles privées, qui bénéficient de l'essentiel des investissements éducatifs des catégories plus nanties.

De ce fait, l'écart entre les objectifs programmés et les décisions prises tend à s'aggraver, donnant lieu à un phénomène de dissociation, perçu socialement quand les engagements rhétoriques ne correspondent pas aux réalisations pratiques.¹

À partir de ces considérations générales, les parties suivantes de cet article tentent de mettre en exergue quelques-uns des principaux dilemmes et tensions auxquels se heurtent les politiques destinées à universaliser un enseignement secondaire de qualité. La section II présente des données qui permettent de mesurer l'ampleur des principaux défis macro-éducatifs en Amérique latine et des différences qui existent entre les pays et au sein de chacun d'eux. La section III analyse les principales tendances des réformes en vigueur aujourd'hui dans la région à ce niveau d'enseignement et la section IV avance certaines conclusions concernant les orientations des politiques pour l'avenir.

¹ Ce phénomène –qui caractérise non seulement les politiques éducatives mais l'ensemble des politiques publiques– est à l'origine de la faiblesse des processus démocratiques dans la région. Ce thème de débat redevient d'actualité (Nun, 2000).

II

La phase d'expansion facile de l'enseignement est-elle terminée?

1. L'Amérique latine et les pays développés

Les défis auxquels se heurte l'Amérique latine en terme d'éducation sont différents selon qu'il s'agit des objectifs pour l'enseignement primaire ou de ceux du secondaire. Dans l'enseignement primaire, l'ensemble de la région et la grande majorité des pays individuellement ont déjà atteint l'objectif de l'universalisation. Si nous examinons les tendances des trente dernières années pour l'ensemble de la région, il apparaît qu'après une brève diminution au milieu des années 70, le taux brut de scolarisation primaire dessine une courbe légèrement ascendante, pour des valeurs légèrement supérieures à 100 pour cent (graphique 1).

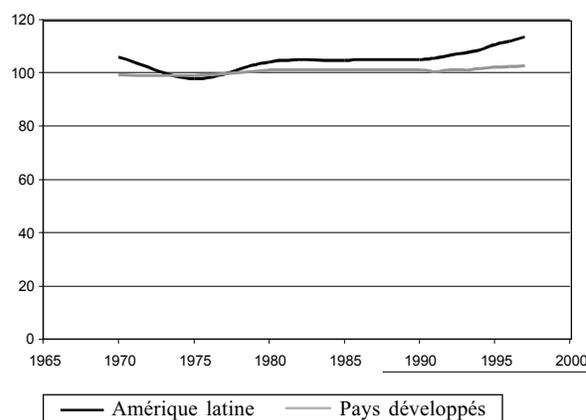
Si nous comparons l'Amérique latine aux pays développés, nous constatons une tendance analogue, mais la courbe de ces derniers est plus proche de 100 pour cent, ce qui peut être interprété comme le résultat d'une moindre incidence des effectifs d'élèves en retard par rapport à leur classe d'âge, ceci étant dû principalement au faible taux de redoublement. Dans la mesure où un grand nombre de pays a déjà atteint l'objectif de scolarisation primaire universelle, la priorité est donnée aujourd'hui aux objectifs d'équité de l'accès à un enseignement de bonne qualité et de plus grande efficacité interne.

La situation est nettement plus complexe, en revanche, si nous analysons la scolarisation secondaire. Le graphique 2, qui résume les tendances dans l'ensemble de la région, montre que, malgré une forte progression des taux de scolarisation secondaire au cours des trente dernières années et surtout dans les années 90, plus d'un tiers des jeunes en âge de fréquenter aujourd'hui ce niveau d'enseignement ne sont toujours pas inscrits.

La comparaison entre l'Amérique latine et les pays développés indique que la région atteindrait en l'an 2000 les niveaux de couverture que les pays développés avaient en 1970. Mais ce retard doit être examiné dans un contexte très différent de celui existant il y a trente ans, surtout en ce qui concerne les processus d'universalisation des biens et services sociaux. Nous reviendrons sur ce point dans la section III.

GRAPHIQUE 1

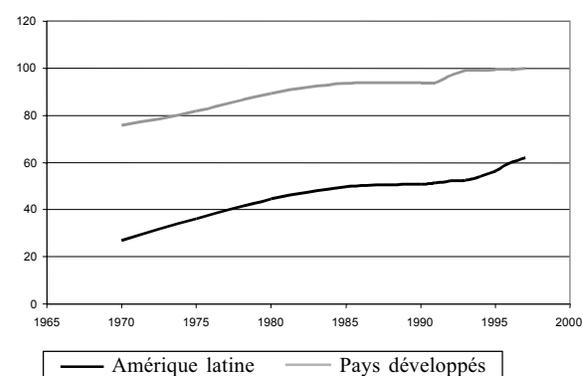
Amérique latine: taux brut de scolarisation primaire, 1970-1997.



Source: élaboré par les auteurs à partir de données de l'Unesco.

GRAPHIQUE 2

Amérique latine: taux brut de scolarisation secondaire, 1970-1997.



Source: élaboré par les auteurs à partir de données de l'Unesco.

2. La diversité des situations nationales

La référence à l'ensemble de l'Amérique latine équivaut certainement à méconnaître la grande diversité des situations dans cette région. En réalité, chaque pays devrait être analysé séparément de manière à examiner

la façon spécifique dont s'articulent les aspects socio-démographiques, politiques, économiques, ethniques et culturels pour définir des politiques tendant à l'universalisation d'une scolarisation secondaire de qualité. Les informations disponibles sur les pays d'Amérique latine permettent toutefois de repérer la fréquence de certaines configurations, ce qui offre la possibilité de tenter une typologie parmi cette diversité.

À ce titre, nous proposons ici un exercice de classification des pays pour identifier des groupes relativement homogènes et distincts les uns des autres. Le premier critère à prendre en considération dans ce processus de classification est le profil démographique de chaque pays, qui facilite ou entrave manifestement la réalisation des objectifs de scolarisation. En effet, les taux élevés de croissance démographique et la forte proportion de population vivant dans les zones rurales –deux traits caractéristiques du profil démographique «traditionnel»– constituent un défi particulier quand il s'agit d'atteindre l'universalisation.

Un deuxième critère est le montant du PIB par habitant, pris pour indicateur approximatif du degré de développement économique de chaque pays. Le choix de cette donnée sous-tend que, en termes absolus, les pays ayant un revenu plus élevé disposent de plus de ressources publiques et privées à investir dans l'enseignement.²

Selon ces critères, nous distinguons donc en Amérique latine essentiellement quatre groupes de pays répartis suivant un axe, allant des pays très urbanisés, à très faible croissance démographique et revenus élevés (en termes latino-américains), jusqu'à ceux qui ont un profil essentiellement rural, à forte croissance de la population et revenus très bas. Ces groupes sont les suivants:

i) *Pays à revenus élevés et profil démographique moderne.* Ce groupe comprend les trois pays du Cône Sud: Argentine, Chili et Uruguay. Sur le plan démographique, ces pays ont le taux de croissance le

plus bas et les plus fortes concentrations d'habitants dans les zones urbaines. Ces trois pays ont en outre le produit intérieur brut par habitant le plus élevé d'Amérique latine.

ii) *Pays à revenus moyens en transition démographique avancée.* Six pays entrent dans cette catégorie: le Brésil, le Costa Rica, le Mexique, le Panama, le Pérou et le Venezuela. Du point de vue démographique, ces pays sont assez proches des précédents, mais leur PIB par habitant est égal en moyenne à la moitié de celui du groupe précédent.³

iii) *Pays à bas revenus entamant la transition démographique.* Ce troisième groupe comprend la Colombie, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, le Paraguay et la République dominicaine. Sur le plan démographique, ils sont à un stade intermédiaire. Quelque 40 pour cent de leur population habitent en zone rurale et subissent une forte pression due à la croissance rapide de la population. Leurs revenus représentent en moyenne la moitié environ de ceux du groupe précédent.

iv) *Pays à revenus très bas et profil démographique traditionnel.* Ce dernier groupe comprend la Bolivie, Haïti, le Honduras et le Nicaragua, dont le PIB par habitant équivaut à un tiers seulement du groupe précédent, avec plus de la moitié de leurs populations vivant dans les zones rurales et un taux de croissance démographique très élevé.

Pour élaborer cette typologie, nous avons fait appel à une analyse permettant de classer des conglomerats hiérarchiques, fondée sur la mesure des similitudes et des différences entre les cas à partir des variables proposées. Ce type d'exercices soulève toujours des questions quant au bien-fondé d'inclure tel ou tel pays dans chaque groupe. Il peut y avoir des doutes dans certains cas.⁴ Néanmoins, indépendamment de la question du classement de tel pays dans telle catégorie de cette typologie, l'intérêt de cet exercice consiste à montrer qu'il n'existe pas une «Amérique latine» unique mais plusieurs.⁵

² La relation de causalité entre, d'une part, les caractéristiques démographiques et économiques d'un pays et, d'autre part, l'extension du système éducatif n'est ni linéaire ni simple. Si l'on considère l'impact de ces facteurs sur l'extension du système éducatif, la relation inverse est tout aussi importante: un plus grand accès à l'éducation crée un cadre plus adéquat pour le développement de pratiques qui influencent le rythme de croissance de la population et sa répartition géographique, et, en outre, favorise le développement économique. De plus, les deux dimensions, démographique et économique, sont étroitement liées. En fait, aucun pays d'Amérique latine n'a à la fois un niveau élevé de revenus par habitant et un profil démographique traditionnel, ni, non plus, un profil moderne et de faibles revenus.

³ Moyenne simple des niveaux de PIB par habitant en dollars des pays étudiés.

⁴ La limite entre les groupes 2 et 3 manque de précision. Le Pérou est repris dans le groupe 2, surtout à cause de son profil démographique, alors que le montant de son PIB par habitant le place dans une situation intermédiaire entre ces deux groupes. La Colombie a un taux de croissance démographique plus proche de celui du groupe 2, un niveau d'urbanisation proche de la moyenne des deux groupes et un PIB qui la range dans le groupe 3.

⁵ Cuba n'est pas reprise dans cette classification, bien sûr. En raison des spécificités de son système social et politique, Cuba possède les caractéristiques démographiques et éducatives du premier

TABLEAU 1

Amérique Latine: indicateurs sélectionnés pour chacun des groupes de la typologie de pays, 1985-1995
(en pourcentages sauf indication contraire)

	<i>Groupe 1</i>	<i>Groupe 2</i>	<i>Groupe 3</i>	<i>Groupe 4</i>
	Argentine Chili Uruguay	Brésil Costa Rica Mexique Panama Pérou Venezuela	Colombie Équateur El Salvador Guatemala Paraguay République dominicaine	Bolivie Haïti Honduras Nicaragua
Population urbaine	87,0	76,0	61,6	48,7
Taux annuel moyen de croissance démographique	1,4	1,8	2,2	2,4
PIB par habitant (en dollars)	6 801,1	3 375,2	1 669,9	521,1
Taux de scolarisation secondaire, 1985	69,3	48,1	42,9	30,1
Taux de scolarisation secondaire, 1995	75,7	53,6	52,0	32,4
Taux de croissance de la scolarisation secondaire, 1985-1995	9,2	11,5	21,4	7,5
Taux d'analphabétisme des adultes, début des années 90	4,0	13,9	16,2	33,4
Poids relatif de chaque groupe	11,5	66,4	16,8	5,4
Écart (jeunes en âge de fréquenter le secondaire, non scolarisés):				
– chiffres absolus (en milliers)	1 137,8	12 382,0	4 435,4	1 778,4
– pour cent du total de la région	5,8	62,7	22,5	9,0

Source: élaboré par les auteurs à partir de chiffres de l'UNESCO (1998).

Le tableau 1 présente un ensemble d'indicateurs résumant le profil socio-démographique et éducatif de chacun des groupes. Un premier constat qui donne une idée de la diversité des situations éducatives est l'amplitude du taux d'analphabétisme des adultes entre ces groupes. Dans les pays du groupe 1, seulement 4 pour cent des adultes sont analphabètes, mais dans le groupe 4, ce taux dépasse les 33 pour cent.

Si nous examinons les niveaux de scolarisation secondaire au milieu des années 80, nous constatons que les pays du Cône Sud avaient les chiffres les plus élevés et se différenciaient nettement des autres groupes. Parmi ces derniers, les taux diminuent d'un groupe à l'autre pour en arriver dans le groupe 4, à ce que moins d'un tiers des jeunes fréquentent l'enseignement moyen.

Pour la période 1985-1995, nous observons une augmentation des taux de scolarisation secondaire dans tous les cas, ce qui mérite une attention particulière. En général, nous savons que les processus de croissance suivent une dynamique en vertu de laquelle le rythme de progression ralentit à mesure que les indices se

groupe mais son PIB par habitant est nettement inférieur à ceux des pays de ce groupe. Nous n'avons pas inclus non plus les pays des Caraïbes anglophones, qui nécessitent une analyse distincte.

rapprochent de leur valeur finale. Dans les situations de faible scolarisation, par exemple, l'enseignement fait partie de ce que l'on appelle les «zones molles» («*áreas blandas*») de la politique sociale, qui offrent le moins de résistance au changement. À mesure que la demande s'étend, l'ensemble de la société doit consentir de plus grands efforts et investissements pour continuer à progresser vers la complétion scolaire universelle. Ainsi l'enseignement passe-t-il progressivement dans la catégorie de ce que l'on appelle les «zones dures» («*áreas duras*») de la politique sociale (Kaztman et Gerstenfeld, 1990).

L'analyse de la dynamique de croissance des taux de scolarisation secondaire durant la période 1985-1995 explique très clairement ce qui se passe dans la région. Les pays du groupe 1, qui ont les taux les plus élevés, sont en effet ceux qui progressent le moins au cours de cette période, du fait que le type de mesures nécessaires pour élargir la couverture scolaire doit porter sur des aspects plus structurels du système éducatif. Les groupes 2 et 3 se comportent comme prévu selon l'évolution décrite et, donc, au fil du temps, une plus forte progression des taux de scolarisation dans les pays où ils étaient les plus bas au départ (ici, le groupe 3) se traduit par une convergence progressive vers le haut.

En revanche, la situation des pays du groupe 4 est

extrêmement critique de ce point de vue. Ils ont le niveau de scolarisation le plus bas et, de plus, présentent en tant que groupe, la plus faible croissance relative pour la période. La situation de dénuement que connaissent ces pays fait, sans nul doute, obstacle au développement du système éducatif et les empêche de combler leur retard par rapport au reste de la région.

3. L'hétérogénéité intra-nationale

Mais la situation éducative est différente non seulement entre les pays mais aussi au sein de chacun d'eux. À partir d'informations extraites d'un document de la Banque mondiale (sd)⁶ sur la situation de l'enseignement en Amérique latine, il est possible d'évaluer l'ampleur des disparités en matière d'accès à l'enseignement moyen dans huit pays de la région durant la première moitié des années 90, compte tenu du sexe, du niveau socio-économique et de la résidence en zone urbaine ou rurale.

Premièrement, nous pouvons voir dans le tableau 2 que la colonne des disparités par sexe est celle où les valeurs restent les plus proches de 1. Les pays qui présentent les disparités les plus grandes sont El Salvador, où le taux de scolarisation des garçons est supérieur de 15 pour cent à celui des filles, le Honduras et le Nicaragua, où l'écart est d'environ 10 pour cent, cette fois-ci, à l'avantage des filles. Dans les cas du Chili, du Costa Rica et de l'Équateur, la différence d'accès à l'enseignement par sexe est pratiquement imperceptible. Des informations complémentaires nous permettent d'affirmer que ces disparités augmentent légèrement dans les zones rurales et pour ce qui concerne les familles les plus pauvres.

Les différences s'accroissent si nous analysons les possibilités d'accès des jeunes de familles pauvres par rapport à ceux issus des catégories non pauvres. Dans

⁶ Pour obtenir les données utilisées ici, les auteurs ont eu recours aux sources d'information suivantes: pour le Brésil, *Encuesta Nacional de Hogares* (IBGE, 1995); pour le Chili, Chile MIDEPLAN (1992); pour le Costa Rica, *Encuesta de Inversión Social* (ENSIO) de décembre 1992-février 1993; pour l'Équateur, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1994; pour El Salvador, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1995; pour le Honduras, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1993; pour le Pérou, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1991; et pour le Nicaragua, *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida* de 1993.

TABLEAU 2

Amérique latine (huit pays): taux d'inégalité de l'accès à l'enseignement moyen
(Relations entre les taux de scolarisation secondaire)

	Homme/femme	Pauvre/non pauvre	Urbain/rural
Chili	0,99	0,89	1,44
Brésil	0,91	0,69	1,49
Costa Rica	0,99	0,80	1,40
Pérou	1,04	0,93	1,15
Équateur	0,98	0,72	1,32
El Salvador	1,15	0,66	1,67
Honduras	0,90	0,78	1,80
Nicaragua	0,89	0,46	2,11

Source: élaboré par les auteurs à partir de données de la Banque mondiale (sd). Voir note en bas de page n° 6.

les huit pays pour lesquels nous disposons de ces informations, les taux de scolarisation sont plus bas parmi les pauvres et la différence est particulièrement significative au Nicaragua, où le taux de scolarisation des pauvres est inférieur à la moitié de celui des non-pauvres, de même qu'au Salvador, au Brésil et en Équateur, où pour ces cas, l'écart dépasse 25 pour cent.

Dans l'ensemble des pays analysés, la principale disparité se situe sur l'axe urbain-rural. Les taux de scolarisation urbains sont nettement supérieurs aux ruraux et, une fois encore, les cas les plus notables sont ceux du Nicaragua, du Honduras et du Salvador. Mais le Chili, le Brésil et le Costa Rica présentent aussi des disparités significatives en matière d'accès à l'enseignement secondaire.

En résumé, l'analyse des données relatives à l'évolution des inscriptions dans l'enseignement secondaire permet de formuler deux conclusions générales. La première est qu'il est très difficile de faire une analyse homogène du problème. Il existe des situations structurellement différentes qui requièrent des approches conceptuelles et politiques distinctes pour être comprises et résolues. La seconde conclusion générale concerne l'épuisement des possibilités de processus «faciles» d'expansion de la scolarisation, en raison du changement de contexte socio-économique, des caractéristiques spécifiques des catégories sociales qu'il convient d'intégrer par des interventions spécifiques et, pour ce qui concerne les pays du groupe 4, s'ajoutent de graves carences du processus global de développement économique et social.

III

Dans quelle direction s'orientent les réformes en Amérique latine?

La littérature relative aux réformes de l'enseignement secondaire en Amérique latine a connu une augmentation considérable ces dernières années, en raison même du processus de transformation.⁷ Malgré nombre d'analyses techniques et de diagnostics qui insistent sur la diversité et la complexité des situations, les réformes éducatives suivent des principes relativement homogènes. Les principaux axes de discussion s'articulent autour du changement structurel, de la réforme des programmes et des changements de style de gestion. Bien que toutes ces dimensions soient étroitement liées, nous les traiterons séparément pour plus de clarté.

1. Changement structurel

Les changements de structure du système éducatif sont associés à l'augmentation du nombre d'années de scolarité obligatoire et à des considérations issues des cycles de développement de la personnalité des élèves. À mesure qu'augmente le nombre d'années de scolarité obligatoire, le contenu traditionnellement destiné à une minorité est universellement diffusé. Par ailleurs, le statut d'«étudiant» – historiquement réservé aux classes moyennes urbaines – commence à caractériser toute la population juvénile.

Il convient de rappeler à cet égard que la stratégie consistant à dispenser un enseignement obligatoire de longue durée et égal pour tous a fait son apparition dans les pays capitalistes avancés après la Seconde Guerre mondiale, à une époque de croissance économique très dynamique, de plein emploi et de prestations sociales universelles, qui, dans de nombreux pays, étaient prises en charge par l'État. Dans la mesure où, du point de vue socio-économique, la tendance était favorable à l'équité sociale, le débat sur l'extension de l'enseignement portait essentiellement sur les problèmes posés par la nécessité de réussir à faire face à la diversité croissante des élèves. Par ailleurs, cette extension a eu lieu dans un contexte relativement stable

et prévisible en ce qui concerne les modèles d'organisation du travail. Ce contexte, il est bon de le rappeler, a permis l'émergence d'idées planificatrices qui, au-delà de leurs mérites objectifs, ont été l'instrument politique et technique pour projeter les rythmes et ampleurs de demandes éducatives à partir des tendances du fonctionnement du marché du travail.

L'Amérique latine a suivi avec un certain retard cette tendance à l'accroissement du nombre d'années de scolarité obligatoire. D'après une récente étude de l'Unesco, tous les pays de la région, à l'exception de la Bolivie et du Nicaragua, ont rendu obligatoire au moins le premier cycle de l'enseignement secondaire (Macedo et Katzkowicz, 2000). Mais, à la différence des pays avancés, la prolongation de la scolarité obligatoire se fait dans un contexte d'aggravation de l'inégalité sociale,⁸ d'affaiblissement des mécanismes de planification du développement et de grande incertitude concernant les besoins futurs en ressources humaines. Bref, l'Amérique latine doit faire face – en même temps – à la diversité et à l'inégalité, et ce, dans un contexte où les tendances structurelles sont sources de grande incertitude et de risque accru d'exclusion sociale. Dans ces conditions, il est légitime de se demander s'il est possible de mettre en place des structures uniformes, valables pour toute la population, étant donné l'ampleur des inégalités dans de nombreux pays de la région.

Porter la durée de la scolarité obligatoire à neuf ou dix années dans des pays ou régions au sein d'un même pays où la scolarité moyenne est de quatre ou cinq années est une tâche presque irréalisable en une ou deux générations, à moins d'un rapide processus de croissance générale et de développement équitable. Si ces conditions ne sont pas remplies, la prolongation de la scolarité obligatoire peut avoir au moins deux effets pervers. Premièrement, il y a le risque que ceux qui ne parviennent à terminer que six ou sept années de scolarité aient le sentiment qu'ils n'ont même pas obtenu le certificat de toute la scolarité de base dans

⁷ Un récent séminaire sur ce problème, organisé par l'IIPE de Buenos Aires, a permis d'actualiser l'analyse pour l'ensemble de la région. Voir en particulier Braslavsky, org. (2001).

⁸ Voir à cet égard les travaux systématiques que la CEPALC a consacrés au thème de la fracture sociale. Le dernier d'entre eux est *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* – CEPALC (2000).

un contexte où la valeur symbolique et réelle de ce certificat est très grande. Deuxièmement, la prolongation de la scolarité obligatoire peut avoir tendance à répartir l'apprentissage de certaines matières de base sur un plus grand nombre d'années et à retarder le moment de l'accès à ces apprentissages, de sorte que les élèves qui ne suivent qu'une partie du cycle prolongé apprennent moins qu'en un cycle scolaire obligatoire plus court. Les nouveaux programmes tentent d'éviter ce risque, en renforçant l'apprentissage précoce des fondamentaux mais le problème se situe sur le plan de l'application concrète des programmes et non sur celui de leur formulation théorique.

Bien sûr, ces risques ne justifient pas l'adoption des options contraires (ne pas augmenter le nombre d'années de scolarité obligatoire ou mettre en place des structures différenciées selon les possibilités de chaque catégorie sociale) tout aussi régressives puisqu'elles accentuent les différences existantes. Nous voulons seulement souligner la grande complexité de cette situation et ouvrir le débat sur la nécessité de concevoir des stratégies qui tiennent compte de cette complexité au lieu de l'ignorer.

2. La réforme des programmes

Les principales réformes des programmes lancées ces dernières années dans divers pays de la région s'articulent autour de trois grands axes:

- le passage d'une organisation des programmes par discipline à une organisation par domaine de connaissance;
- l'introduction d'un nouveau type de contenu de programme, particulièrement en ce qui concerne les nouvelles valeurs et compétences requises pour le comportement citoyen et le comportement professionnel ;
- l'introduction de plus grandes possibilités de choix des contenus d'apprentissage par les élèves et l'introduction de l'orientation comme modalité d'action pédagogique.

La justification de ces changements a été amplement débattue par les spécialistes en pédagogie. L'organisation par discipline a été remise en question il y a longtemps, tant sur le plan épistémologique que sur celui de ses conséquences pour l'organisation et la gestion des établissements. Les nouvelles compétences (capacité de travailler en équipe, de résoudre des problèmes, d'expérimenter, d'interagir avec ceux qui sont différents, etc.) et les valeurs qui font partie de la

formation citoyenne (solidarité, tolérance, respect des droits de l'homme) ne s'enseignent pas nécessairement dans le cadre d'une seule discipline mais par des méthodes transversales qui nécessitent aussi de profonds changements dans l'organisation des programmes et dans les méthodes de travail des professeurs (*profesores*). En ce qui concerne les plus grandes possibilités de choix d'apprentissage, leur introduction répond à la fois à la diversité croissante des élèves et à la nécessité de développer chez les étudiants la capacité d'apprendre à apprendre, reconnue comme l'une des capacités fondamentales pour faire face aux exigences d'apprentissage tout au long de la vie (Braslavsky, org., 2001).

En ce qui concerne la gestion des programmes, certains pays ont choisi de définir des contenus généraux des fondamentaux, laissant aux écoles ou aux administrations locales une autonomie plus ou moins grande pour définir des contenus spécifiques. D'autres, en revanche, se sont attachés à créer des normes nationales. En terme de méthodologies pour définir les contenus des programmes, des progrès remarquables ont été réalisés pour intégrer les demandes des acteurs extérieurs à l'école par différentes formes de consultation et de participation.

Un bilan de tout cela permet d'affirmer que ces changements ont conduit à une mise à jour substantielle des contenus des programmes de l'enseignement secondaire. Beaucoup s'accordent à reconnaître cependant que l'impact de ces changements sur la réalité des écoles est nettement moindre que ce qui était espéré. Comment s'explique cette «résistance» des structures traditionnelles? En plus des difficultés habituelles de toute réforme de l'enseignement et de la lenteur inhérente au changement des comportements, il semble que la difficulté de changer le comportement réel des acteurs du processus d'apprentissage (professeurs et étudiants) résulte de deux facteurs qui commencent à faire l'objet d'une attention beaucoup plus grande que dans le passé: un facteur externe, la culture des jeunes, et un facteur interne, les conditions de travail et la culture professionnelle des enseignants (*docentes*).

a) *La culture des jeunes*

La relation entre la scolarisation, la jeunesse et la culture a connu de profonds bouleversements au cours des trois dernières décennies. Historiquement, dans le monde occidental du moins, la condition de jeune était associée au statut d'étudiant et, par conséquent, la culture scolaire occupait une place importante dans la

culture des jeunes. La manifestation la plus éloquente de cette association en est l'assimilation qui se faisait à cette époque entre mouvements de jeunes et mouvements d'étudiants. Cette assimilation s'est défaite. Les études récentes sur la jeunesse s'accordent à dire que, bien que l'expansion de la scolarité ait généralisé la condition d'étudiant, ce même processus a accentué la diversité entre eux. Le statut d'étudiant a perdu de l'importance dans la définition des caractéristiques de la culture des jeunes et la place de l'école a été prise, d'une certaine manière, par la consommation et donc, par le marché.⁹

Mais les évolutions de l'environnement socio-économique entraînent également des modifications profondes de la signification de l'accès à l'école. D'abord, l'accès à l'école secondaire ne s'accompagne plus d'attentes de mobilité sociale. Pour beaucoup de jeunes, cet accès signifie simplement le report provisoire de l'incertitude issue d'un marché du travail changeant, restrictif et segmenté.¹⁰ Ensuite, les nouvelles catégories sociales qui font leur entrée à ce niveau d'enseignement sont mal préparées à apprendre, ce qui explique les taux élevés d'échec enregistrés dans ces catégories. Enfin, la grande diversité de la culture des jeunes repose sur certains éléments communs: l'importance du corps, de la musique, de certaines formes personnalisées de religion, la prédominance de l'image, l'empathie avec l'utilisation des nouvelles technologies (sans nécessairement en comprendre le fonctionnement), l'importance fondamentale de l'affectivité comme aspect des relations sociales et la prédominance du présent, la dimension temporelle primordiale (Margulis et Urresti, 1998; Barbero, 1998).

La prépondérance de ces facteurs souligne, par contraste, la perte d'importance de certains éléments clés de la culture scolaire classique: la primauté de la lecture, la valorisation des connaissances et du travail régulier, le report des satisfactions, ainsi que la valorisation du passé, héritage qu'il faut transmettre, et celle de l'avenir, projet pour lequel il importe de se former.

Les nouvelles propositions de programmes doivent donc être à la hauteur d'un scénario complexe d'un point de vue tant socio-économique que culturel. Avoir reçu un enseignement ne garantit pas une insertion dans la société avec des perspectives de mobilité sociale et ne permet pas non plus d'accéder aux univers

symboliques prestigieux de la culture juvénile dominante. Face aux possibilités de socialisation offertes par l'école, sont développées des options qui prennent souvent un caractère clairement alternatif. Une bonne part de la sociologie de la culture des jeunes mentionne le phénomène des bandes, «tribus» ou autres formes de sociabilité, où se construit une identité caractérisée par l'opposition –parfois violente– aux institutions du système. Cette opposition violente est différente de la violence juvénile à contenu politique apparue dans les années 60. D'après les études de certains anthropologues: «Le choix des tribus équivaut –en partie– à une défection, à un autre mode de vie, régi par d'autres valeurs, orienté dans un autre sens, à un abandon total du combat avant même son commencement, à descendre du train avant le départ. (...) Les liens entre les jeunes des tribus sont brefs et passagers, une sorte de sociabilité du provisoire, une culture de l'instabilité dominée par le court terme et l'absence de futur. (...) De là, l'absence de buts, le poids des motivations immédiates, la volonté de ne pas se transcender ni se dépasser, l'urgence autoprotectrice du souci mutuel (*la urgencia autoprotectora del mutuo cuidarse*) et (...) l'empire de l'affectivité» (Margulis et Urresti, 1998).

Les apports de ces travaux anthropologiques sur la jeunesse constituent un instrument indispensable pour la conception de nouveaux programmes. L'anthropologie tend toutefois à postuler un discours adaptatif, dont le message dit que nous devons apprendre des jeunes. Il y a une tension entre ce discours adaptatif et le discours pédagogique et politique, selon lequel le programme scolaire doit toujours avoir un contenu intentionnel, volontaire, qui reprend ce que les adultes désirent transmettre aux jeunes. Cette tension n'est pas nouvelle. Mais une des caractéristiques spécifiques de notre époque est la faible volonté d'hégémonie de la pensée dominante et, dans le cas de l'Amérique latine, la dégradation significative du «capital social», qui se manifeste par les faibles indices de confiance envers les autres et particulièrement envers les représentants des institutions responsables de l'ordre social.

Les preuves empiriques confirmant ces faibles indices de confiance parmi les citoyens en général sont nombreuses. Certaines observations récentes montrent que ce phénomène touche également les professeurs (*profesores*) et les enseignants (*docentes*), qui tendent à partager la méfiance de l'ensemble des citoyens à l'égard des institutions publiques et des acteurs sociaux responsables de la cohésion sociale.

⁹ Voir Dubet et Martucelli (1999) et Tenti (2000).

¹⁰ Parmi les publications récentes sur l'enseignement secondaire et le marché du travail, voir Filmus (2001).

Cette analyse ouvre un débat qui dépasse les limites de cet article. Toutefois, il nous semble pertinent de retenir de ceci l'importance de la dimension culturelle pour la conception des programmes de l'enseignement secondaire. Cette dimension ne passe pas par les aspects cognitifs, mais suppose de lier le cognitif, l'émotionnel, l'esthétique et le social, impliquant non seulement les étudiants mais aussi, comme nous le verrons au point suivant, les professeurs (*profesores*). Certains pays ont déjà commencé à adopter cette approche de façon systématique.¹¹

Cette composante culturelle plus importante dans la conception des programmes de l'enseignement secondaire suppose d'accepter la tension entre l'adaptation aux nouveaux schémas culturels qui caractérisent les jeunes et la transmission d'un ensemble donné de compétences, valeurs et attitudes, qui définissent la volonté des adultes. Dans ce sens, l'école peut prendre légitimement le caractère d'un espace de socialisation avec certaines caractéristiques «contre-culturelles», où il est possible d'apprendre ce que l'on n'apprend pas en dehors de l'école.

b) *La situation et le rôle des professeurs*

Les modifications des programmes et les changements de style de gestion, qui supposent une plus grande autonomie des écoles, obligent la plupart des enseignants (*docentes*) à une véritable reconversion professionnelle. Leur fonction subit des bouleversements dans tous les domaines. Le contenu qu'ils doivent transmettre a été rénové et ceci devra être un processus permanent. Leur travail, traditionnellement individuel et isolé, doit aujourd'hui être coordonné avec leurs collègues dans le cadre d'un projet institutionnel. Les élèves arrivent en classe avec des dispositions de réception pédagogique très différentes de ce qu'il en était auparavant et réclament une attention individualisée. Les méthodes pédagogiques traditionnelles ne conviennent pas pour enseigner les nouvelles compétences qui constituent le programme rénové de l'enseignement secondaire, puisque les nouvelles compétences sont des caractéristiques de la personnalité et ne peuvent être enseignées ni par les méthodes frontales ni par les procédures ritualistes du passé.¹²

¹¹ Leite Berger Jr., R. (2001). La situation est encore plus complexe dans les pays culturellement hétérogènes comme les pays andins et certains pays d'Amérique centrale, où l'accès à l'école secondaire permet l'intégration de la population indigène avec des schémas culturels et linguistiques différents.

¹² En ce qui concerne les méthodes pédagogiques appropriées pour la formation à la citoyenneté, il serait intéressant de comparer les

Dans quelles conditions objectives et subjectives les enseignants (*docentes*) se trouvent-ils pour relever ces nouveaux défis? Les informations disponibles dans certains pays de la région concernent surtout les conditions de travail, les salaires, la formation professionnelle et, parfois, les possibilités de carrière. En revanche, il y a très peu d'informations systématiques concernant l'idée que se font les enseignants des différentes dimensions culturelles, des nouveaux paradigmes prépondérants chez les jeunes et des nouvelles exigences professionnelles qui leur sont imposées. Il existe toutefois une étude récente menée en Argentine sur un échantillon représentatif d'enseignants (*docentes*) du primaire et du secondaire, qui permet d'avoir au moins une idée des caractéristiques importantes des professeurs (*profesores*) de l'enseignement secondaire et de formuler quelques hypothèses de travail.¹³

Premièrement, bien que les conditions de vie des enseignants (*docentes*) influencent leur prédisposition quant aux processus de réforme du système éducatif, la présente étude montre que l'impact de l'idée qu'ils se font de leur position sociale et de son évolution ces dernières années est encore plus significatif. Ainsi, ce sont les enseignants qui estiment que leurs conditions de vie se sont détériorées ces derniers temps et que cette dégradation se poursuivra durant les prochaines années qui constituent le groupe le plus difficile à mobiliser autour des projets de réforme. En revanche, ceux qui se considèrent en cours d'ascension sociale sont les mieux disposés à relever ces nouveaux défis. Cette constatation permet de conclure qu'une politique sociale pour les enseignants ferait aussi office de bonne politique de l'éducation.

Deuxièmement, la façon dont les professeurs (*profesores*) considèrent les valeurs des jeunes prend une grande importance. L'enquête révèle que l'idée que les professeurs se font des normes qui guident le comportement des jeunes est foncièrement négative. D'après les professeurs, les jeunes ne comprennent guère

exigences que posait la loyauté à l'État-nation et celles que pose la citoyenneté dans la société mondialisée. Durkheim (1998) a analysé le premier point avec lucidité, associant la formation citoyenne aux rituels religieux et à la dimension cognitive. Pour les besoins actuels, ces méthodes sont incompatibles avec l'idée de construction de l'identité.

¹³ Bien que la situation des professeurs argentins soit sans doute différente de celle des autres pays, on pourrait dire aussi que, face aux phénomènes analysés (consommation et modèles culturels), les caractéristiques décelées par l'enquête peuvent être encore plus marquées dans d'autres pays.

des valeurs fondamentales telles que l'engagement social, la tolérance, l'identité nationale, l'honnêteté, le sens de la famille, la responsabilité, l'effort, le devoir, le respect des aînés. Cette vision des jeunes est remarquablement constante parmi les professeurs, quel que soit leur âge, leur sexe ou leur statut social.

En ce qui concerne les schémas de consommation et de production culturelles, les professeurs affichent un profil pour le moins problématique, étant donné leur rôle de transmission de culture et de formation aux nouvelles compétences associées à la compétitivité et à la citoyenneté. Leur pratique culturelle la plus courante consiste à regarder la télévision. Leur principale consommation culturelle se compose de films vidéo. Vient ensuite le cinéma. Quelque 40 pour cent seulement lisent le journal tous les jours. Les pourcentages de ceux qui utilisent le courrier électronique ou surfent sur Internet ne comportent qu'un seul chiffre et 18 pour cent à peine écrivent à l'ordinateur. La pratique de la lecture est surtout associée au matériel de formation pédagogique.

La conception que les professeurs (*profesores*) ont des finalités de l'enseignement montre qu'ils le considèrent comme destiné à former intégralement la personnalité, ce qui accroît le risque de conflit avec les élèves, puisque les enseignants (*docentes*) insistent sur ce qui précisément les différencie et les éloigne le plus de ceux qui en sont les destinataires. Éduquer au travail ou, de façon plus ciblée, pour la transmission de connaissances, sont des options auxquelles les enseignants accordent une très faible priorité.

Dans ce contexte, un des problèmes essentiels de l'enseignement secondaire est la question de l'autorité. Les jeunes manquent d'«adultes référents» (*«adultos significativos»*), un rôle que peuvent difficilement assumer les professeurs (*profesores*) étant donné les caractéristiques de leur formation et de leurs styles de loisirs. La structure même des programmes par discipline contribue à aggraver le problème, par l'existence de «turbo-profs» (*«profesores-taxi»*) qui ne peuvent jouer un rôle efficace dans l'orientation des élèves en raison du peu de temps qu'ils passent à l'école. À cet égard, plusieurs pays de la région ont pris des mesures destinées à promouvoir à la fois la présence de professeurs ou d'équipes de professeurs attachés à une seule institution et des politiques de formation qui englobent, outre la mise à jour scientifique et pédagogique, la dimension culturelle des professeurs.

Dans cet ordre d'idées, une importance significative a été accordée à certaines propositions formulées précédemment dans d'autres contextes, à

propos de la nécessité d'introduire des changements majeurs dans les politiques de formation pédagogique, à partir de deux idées clés: la formation en équipe au sein même de l'établissement et l'introduction, parallèlement à la dimension cognitive du développement professionnel, d'autres dimensions où s'enracinent une grande partie des représentations émotionnelles que les enseignants (*docentes*) se font des jeunes et des nouveaux paradigmes culturels.

3. Changements des styles de gestion

Les transformations éducatives mises en œuvre en Amérique latine ces dix dernières années ont entraîné des réformes générales des styles de gestion: une plus grande décentralisation et plus d'autonomie pour les établissements, l'évaluation des résultats, le soutien des innovations et la mise en place de mécanismes concurrentiels pour l'obtention de différents types d'aide. Ces thèmes ont fait l'objet de discussions très intenses et le manque de données empiriques concernant les effets de ces changements a souvent donné un caractère essentiellement idéologique aux projets. Résumer les termes de ce débat n'a pas sa place ici.¹⁴ Nous voulons simplement signaler que la mise en application de ces innovations dans l'enseignement secondaire présente des caractéristiques spécifiques, très différentes de celles observées dans l'enseignement primaire ou supérieur. Ainsi, par exemple, les systèmes d'évaluation se concentrent sur l'enseignement primaire et non dans le secondaire. Inversement, l'autonomie des établissements et les demandes d'élaboration de profils institutionnels semblent une modalité plus répandue dans l'enseignement secondaire que dans le primaire.

Au-delà de ces particularités, l'expérience récente en terme de réformes des styles de gestion indique que le moment est venu de contextualiser les processus de réforme administrative. À cet égard, il est possible de distinguer deux types de situations:

i) *La situation des écoles privées ou publiques fréquentées par les catégories aux revenus moyens et élevés.* Dans ces écoles, l'expérience semble indiquer que la plus grande autonomie est une condition nécessaire mais non suffisante pour susciter le dynamisme requis en vue de satisfaire les nouvelles exigences. Ces écoles bénéficient déjà d'une assez grande autonomie et si elles affichent de meilleurs résultats que les autres écoles, on peut raisonnablement

¹⁴ Voir Morduchowicz (2000) et Gajardo (1999).

supposer qu'ils sont dus à des facteurs externes à l'action spécifique de l'école. Dans ces établissements, il ne s'agit pas d'aller plus loin dans la déréglementation mais de travailler aux aspects pédagogiques et culturels mentionnés au point précédent.

ii) *La situation des écoles qui accueillent les nouvelles catégories sociales qui peuvent désormais accéder à ce niveau d'éducation.* Dans ces établissements, la situation est encore plus complexe

puisque, bien que l'autonomie soit une condition nécessaire pour pourvoir à la diversité de la population, de nombreuses études concernant la situation des populations défavorisées indiquent qu'une de leurs principales caractéristiques est leur difficulté à définir des projets. Instaurer la concurrence comme projet de modalité de gestion dans ce secteur créerait une situation où les catégories sociales les plus défavorisées doivent agir à partir de ce qui leur manque le plus.

IV

Quelques conclusions et propositions

Cette dernière partie s'attache à présenter quelques pistes de réflexion concernant les stratégies de changement dans l'enseignement secondaire. Ces suggestions partent du point de départ du présent article, qui consiste à mettre en évidence la nécessité de répondre aux demandes des jeunes des familles pauvres qui accèdent depuis peu à l'enseignement secondaire et, en même temps, aux besoins des catégories déjà intégrées qui demandent la transformation de l'offre traditionnelle. Bien sûr, il n'est pas question d'offrir aux nouvelles catégories l'offre traditionnelle et de modifier cette offre uniquement pour ceux qui sont déjà dans le système. La complexité de la situation actuelle réside précisément dans la nécessité de faire face à tout en même temps. Dans ce sens, ces suggestions peuvent être articulées autour de trois propositions. La première souligne la nécessité de comprendre la complexité et l'hétérogénéité des situations existantes en évitant les solutions uniques. La deuxième proposition fait référence aux politiques de transition entre les situations actuelles et les objectifs visés. Enfin, la troisième insiste sur la priorité des aspects pédagogiques des réformes éducatives.

1. Hétérogénéité des stratégies

Devant le défi d'universaliser l'enseignement secondaire, la question se pose inévitablement de savoir pourquoi une proportion significative d'adolescents ne fréquente aucun établissement d'enseignement. Nous pouvons dire qu'il y a foncièrement trois configurations de phénomènes qui contribuent à ce fait.

Premièrement, il existe toujours un important déficit d'offre éducative de niveau secondaire dans la

région. Comme l'enseignement secondaire était traditionnellement destiné à une minorité, de vastes régions, surtout en zones rurales, manquent d'établissements où accueillir ces jeunes de plus en plus nombreux.

Un deuxième facteur est l'obstacle que constitue, pour beaucoup de jeunes, la forte prévalence des situations de précarité et de pauvreté dans laquelle ils vivent. Les années 90 ont vu s'aggraver la pauvreté déjà très prononcée, tout en augmentant la vulnérabilité des familles des catégories moyennes et basses, raison pour laquelle les jeunes doivent de plus en plus partager les responsabilités d'assurer le bien-être de leur famille. L'urgence du présent les incite à renoncer aux investissements dont ils ne jouiront des bénéfices qu'à moyen ou à long terme.

Enfin, il y a une discordance manifeste entre les caractéristiques formelles de l'offre éducative et le comportement réel des acteurs du processus pédagogique. Le «mal-être des enseignants» (*«malestar docente»*) est assez généralisé mais il y a aussi un mal-être des élèves, qui ne considèrent pas l'école comme le lieu des apprentissages socialement importants.

En raison de la coexistence de ces trois facteurs, le développement de politiques éducatives destinées à généraliser un enseignement secondaire de qualité doit combiner des actions très diverses. Premièrement, il faut augmenter considérablement l'investissement en infrastructure, qui ne passe pas nécessairement par l'expansion des modèles d'école traditionnels mais par d'autres formes où les nouvelles technologies de l'information pourraient jouer un rôle de premier plan. Il est nécessaire en outre d'articuler les politiques éducatives avec les autres politiques sociales, ce qui,

au vu de l'expérience, présente des difficultés plus sérieuses que prévu. Enfin, les réformes pédagogiques, les changements des styles de gestion, la modification substantielle du profil et du rôle des professeurs (*profesores*) paraissent essentiels pour atteindre cet objectif.

La plupart des pays de la région sont actuellement en train de mettre au point des plans et programmes qui tiennent compte de cet éventail d'actions. La classification des pays, présentée dans la deuxième partie de cet article, nous rappelle l'impossibilité d'envisager des politiques uniques pour toute la région. En termes relatifs, les pays du Cône Sud (groupe 1) sont les moins touchés par l'absence d'un réseau d'établissements permettant l'accès aux jeunes ou les moins concernés par le nombre de jeunes empêchés de fréquenter l'école en raison de la pauvreté de leur famille. Dans ces pays, l'accent devrait porter sur les réformes pédagogiques, en réponse aux demandes croissantes en matière de qualité. L'augmentation des taux de scolarisation dans les pays des groupes 2 et 3 témoigne de l'impact positif des politiques mises en application pour généraliser l'enseignement secondaire. Mais, dans ces pays et particulièrement ceux du groupe 3, les conditions de vie précaires de nombreux jeunes menacent d'imposer une borne à l'expansion éducative, raison pour laquelle la combinaison des politiques éducatives avec l'ensemble des politiques sociales revêt une importance particulière. Enfin, les pays du groupe 4, dont le principal obstacle est l'absence de développement économique et social minimum nécessaire pour mettre en train le processus d'expansion de l'enseignement secondaire, se voient dans l'obligation de développer un ensemble de politiques éducatives qu'ils peuvent difficilement emprunter au reste de la région. Au contraire, le défi de fournir un enseignement dans des conditions de pauvreté largement répandue requiert un exercice créatif clairement dominé par la dimension pédagogique.

Cela étant, cette diversité de scénarios devrait être assumée par chaque pays, à l'intérieur de ses propres frontières. En effet, les défis sont différents dans les zones urbaines et dans les zones rurales, et les stratégies à développer pour résoudre des problèmes similaires ne peuvent être identiques dans les grandes villes aux revenus moyens et dans les petits villages démunis. Même les pays les mieux placés sur le plan économique et social comptent de vastes populations en situation d'extrême pauvreté. Il convient de rappeler qu'il n'est pas pareil de promouvoir l'enseignement dans une collectivité pauvre d'un pays pauvre et dans une

collectivité pauvre d'un pays à revenus élevés. Il semble également impossible d'envisager des politiques uniques au niveau national. Ignorer l'hétérogénéité sociale croissante en adoptant des politiques homogènes équivaut à l'aggraver.

Les politiques éducatives, de même que les politiques sociales dans leur ensemble, requièrent aujourd'hui un diagnostic plus précis, permettant de saisir la complexité grandissante des situations où il faut agir et la capacité d'articuler un large éventail d'instruments en fonction de la spécificité des cas que l'on tente de résoudre. Seule une politique fondée sur la reconnaissance de la diversité peut garantir l'homogénéité des résultats.

2. Politiques de transition

L'analyse des processus de transformation éducative a révélé à la fois leurs caractéristiques visibles et leurs carences. L'expérience récente semble indiquer qu'une des principales insuffisances est le manque d'attention accordée aux difficultés de la transition entre les situations existantes et les résultats visés.

Cette transition comporte des caractéristiques qui, d'une certaine manière, imposent un traitement spécifique. Ainsi savons-nous grâce à toutes les informations fournies par les systèmes d'évaluation que l'enseignement secondaire accueille, et accueillera pendant quelques années encore, des étudiants qui présentent de sérieuses lacunes dans la maîtrise des fondamentaux de la lecture, de l'écriture et du calcul.¹⁵ Nous savons aussi que le comportement des professeurs (*profesores*) est fonction de points de vue, d'intérêts corporatifs et de traditions professionnelles qui n'évolueront pas simplement parce que leurs conditions de travail ou le contenu des programmes changent.¹⁶ La conception des programmes, les styles de gestion et les structures de l'offre scolaire ne peuvent pas être identiques au début des processus de réforme et dans les phases ultérieures. Il semble donc nécessaire d'introduire l'idée de politiques de transition, valables

¹⁵ Voir Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation, Unesco/OREALC (2000).

¹⁶ La demande d'élaboration d'un projet par établissement, découlant de la plus grande autonomie accordée aux écoles, a suscité des réactions différentes. Les écoles déjà en mesure d'élaborer leurs projets ont continué à le faire. Beaucoup d'autres, néanmoins, se sont contentées de copier des textes publiés par des éditeurs, provoquant ainsi une homogénéisation issue non des politiques publiques mais des politiques privées provenant des éditeurs. Voir González Lucini (2001).

pour des situations spécifiques et des périodes spécifiques (conception de programmes transitoires pour les cohortes d'élèves qui arrivent dans l'enseignement secondaire ou dans certaines de ses formes au cours des prochaines années, diplômes de transition, etc.).

Réfléchir à ces politiques de transition permettrait d'améliorer les options actuelles des processus de transformation éducative, fondés sur la réforme générale ou sur des innovations expérimentées dans un nombre réduit d'établissements et généralisées ensuite.

3. La dimension pédagogique

Les stratégies de changement mises en œuvre dans la région semblent arrivées à un point où, pour se traduire en modifications du processus d'apprentissage et en résultats, elles doivent accorder la plus grande attention et la priorité à l'aspect pédagogique et culturel. Cela comporte deux dimensions fondamentales. La première concerne les enseignants (*docentes*). Devant les défis éducatifs auxquels sont confrontés les pays de la région dans le cadre d'une profonde transformation sociale, le rôle de l'enseignant ne peut être sous-estimé ni

remplacé par les autres vecteurs d'apprentissage. La seconde dimension concerne la pédagogie en tant que discipline. En plus des enseignants motivés, bien équipés et encadrés dans des institutions où ils peuvent développer leur autonomie professionnelle, il faut des solutions pédagogiques appropriées pour travailler dans des contextes sociaux et culturels aussi complexes que ceux de la région.

En définitive, la grande question porte sur la possibilité de fournir un enseignement dans des conditions de grande inégalité sociale. En Amérique latine, il nous manque une pédagogie offrant des méthodologies et des techniques de travail appropriées pour résoudre les problèmes d'apprentissage des populations pauvres, culturellement hétérogènes. Dans le cas de l'enseignement secondaire, la complexité est d'autant plus grande que les réponses pédagogiques requises sont destinées à des adolescents et des jeunes qui traversent une période difficile et conflictuelle. Dans la mesure où ces problèmes ont de profondes racines culturelles, les réponses aussi seront marquées par le contexte culturel dans lequel elles sont élaborées.

(Traduit de l'espagnol)

Bibliographie

- Banque mondiale (sd): *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C. (texte en format.pdf www.birf.org)
- Barbero, J. M. (1998): «Jóvenes: des-orden cultural y palimpsestos de identidad», H. Cubides (éd.), *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Braslavsky, C., org. (2001): *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/Institut international de planification de l'éducation (IPE).
- CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2000): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, LC/G.2096, Santiago du Chili, mai.
- Chile, MIDEPLAN (ministère de la Planification et de la Coopération) (1992): *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. CASEN*, Santiago du Chili.
- Dubet, F. et D. Martucelli (1999): *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Durkheim, E. (1998): *Educación y pedagogía*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Filmus, D. (2001): «La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente», C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/IPE.
- Gajardo, M. (1999): *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, documents, n° 15, Programme de promotion de la réforme éducative en Amérique latine et aux Caraïbes (PREAL).
- González Lucini, F. (2001): *La educación como tarea humanizadora*, Madrid, Anaya.
- IBGE (Institut brésilien de géographie et statistiques) (1995): *Encuesta Nacional de Hogares*, Brésil.
- Katzman, R. et P. Gerstenfeld (1990): «Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social», *Revista de la CEPAL*, n°41, LC/G.1631-P, Santiago du Chili, CEPALC.
- Laboratoire latino-américain d'évaluation de la qualité de l'éducation, Unesco/OREALC (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture/Office régional de l'Unesco pour l'éducation en Amérique latine et aux Caraïbes) (2000): Première étude internationale comparative sur le langage, les mathématiques et les facteurs associés, portant sur des élèves de troisième et quatrième années du primaire, *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, vol. II, série politiques sociales, n° 42, Santiago du Chili, CEPAL.
- Leite Berger Jr., R. (2001): «Enseñanza media: los desafíos de la inclusión», C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/IPE.
- Macedo, B. et R. Katzkwicz (2000): *Educación secundaria. Balance y prospectiva*, Santiago du Chili, OREALC, août.

- Margulis, M. et M. Urresti (1998): «La construcción social de la condición de juventud», H. Cubides (éd.), *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Morduchowicz, A. (2000): *Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo*, Buenos Aires, Institut international de planification de l'éducation (IIEPE).
- Nun, J. (2000): *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Tenti, E. (2000): *Una escuela para los adolescentes*, Buenos Aires, Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)/ Editorial Losada.
- Unesco/IIEPE (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture/Institut international de planification de l'éducation) (2000): *Los docentes y los desafíos de la profesionalización*, Buenos Aires, décembre.
- [Ndlr: Le texte original de cet article est paru sous le titre «Desafíos a la educación secundaria en América Latina» dans la *Revista de la CEPAL*, n°76, avril 2002, pp. 55-69.]