



Rhétorique ou nouvelle règle du jeu:
Dialogue social
et relations industrielles
dans l'éducation en regard de
la gouvernance de l'UE et de
la privatisation en Europe

Synthèse



Le projet et son contexte

Depuis plusieurs décennies, un consensus mondial reconnaît le rôle central que joue le personnel enseignant dans la qualité des systèmes éducatifs. A cet égard, nous avons pu observer des tensions politiques au niveau européen. D'un côté, le secteur de l'éducation et le personnel enseignant sont considérés comme essentiels pour assurer une reprise et une croissance économiques durables mais, de l'autre, les mesures d'austérité ont eu une incidence majeure sur les systèmes éducatifs et le personnel enseignant en Europe. Face aux tendances mondiales à libéraliser et privatiser le secteur de l'éducation, il importe de se demander si, ensemble, des facteurs tels que les pressions en faveur de réformes, la gouvernance technocratique, les contraintes budgétaires et l'insuffisance des investissements représentent une menace pour le statut de l'éducation en tant que bien public.

Les relations industrielles et le dialogue social sont au cœur de ces processus. Il existe un large consensus selon lequel des structures efficaces pour la représentation du personnel enseignant dans l'élaboration des politiques, le dialogue social et la négociation collective entre employeur-euse-s et employé-e-s sont des éléments fondamentaux pour instaurer une réforme efficace et une éducation de qualité. Dans la foulée de la crise économique et des mesures d'austérité, les institutions européennes ont finalement reconnu que le dialogue social devait se voir accorder la priorité pour pallier la désaffection vis-à-vis des structures démocratiques dans bon nombre de pays européens.

Malheureusement, le nombre d'études comparatives centrées sur les relations industrielles et le dialogue social dans le secteur de l'éducation reste limité. D'autre part, on constate un manque de connaissances important concernant les relations entre les tendances dans les réformes de l'éducation, l'évolution des différentes formes de relations industrielles, le dialogue social et le personnel enseignant.

Afin de combler ce manque de connaissances, le projet de recherche « Dialogue social et relations industrielles dans l'éducation : les défis de la gouvernance à niveaux multiples et de la privatisation en Europe » (IR-EDUREFORM) retrace l'évolution des relations industrielles et du dialogue social dans les différents secteurs de l'éducation en Belgique (francophone), en Italie, en Pologne, en Suède et dans la gouvernance multi-niveaux de l'UE, depuis le début de la crise financière en 2008. A cet égard, le projet s'est plus particulièrement intéressé aux tendances mondiales à la privatisation et à la libéralisation observées dans les réformes de l'éducation et aux principales évolutions dans les structures de gouvernance de l'UE amenées par la Stratégie Europe 2020, notamment le Semestre européen, le Socle européen des droits sociaux (SEDS) et le nouveau regard porté sur le dialogue social depuis le milieu des années 2010.

Le projet a été mené par un consortium de recherche, auquel participent l'Université catholique de Louvain (Belgique), l'Université de Naples Federico II (Italie), l'Université de Varsovie (Pologne) et le Comité syndical européen de l'éducation (CSEE), en tant que coordinateur.

Les résultats mettent en évidence la nécessité de replacer les évolutions des Etats membres dans le contexte de la gouvernance multi-niveaux de l'UE pour pouvoir comprendre cette dynamique complexe, notamment le pouvoir décisionnel polycentrique des divers acteurs politiques, les différents horizons d'action et la perte relative de contrôle pour les gouvernements des Etats membres.

Gouvernance au niveau européen

Au travers de son bilan des politiques mises en place par la Commission européenne pour les enseignant-e-s au cours de la période 2007-2020, la recherche révèle que **l'éducation et la formation occupent une place plus importante dans la gouvernance de l'UE**, comme en témoignent les domaines politiques du Semestre européen et les principes du Socle européen des droits sociaux.

Les résultats indiquent que les politiques de la Commission européenne mises en place pour les enseignant-e-s comportent plusieurs **composantes axées sur la privatisation**, notamment un cadre d'indicateurs encourageant les systèmes éducatifs européens à adopter une approche centrée sur la concurrence et les résultats, la promotion des partenariats public-privé, le développement d'une industrie européenne des technologies de l'éducation et une mobilisation accrue des investissements privés pour l'éducation au travers des instruments financiers de l'UE.

Le projet démontre aussi une intégration ou un « **verrouillage institutionnel** » **entre les politiques de l'UE et les instruments financiers**. Avec la Stratégie Europe 2020, la Commission européenne a pu s'appuyer sur un ensemble d'instruments politiques existants et nouveaux pour **adopter une approche plus concrète et disposer d'une capacité sans précédent** pour instituer le changement.

L'étude de l'UE relève une tension majeure entre :

- Un discours mettant l'accent sur **l'inclusion et la participation des parties prenantes à tous les niveaux**, au sein de l'éducation et dans d'autres secteurs, notamment les partenaires sociaux, les organisations d'intérêt, les entreprises et divers autres acteurs concernés. A cet égard, il est reconnu que la profession enseignante et ses représentants jouent un rôle important dans la conception et la mise en œuvre de réformes pertinentes, entre autres au travers du dialogue social.
- **Les instruments politiques sont orientés sur la concurrence et la performance**, comparant les Etats membres et les opposant les uns aux autres, ce que démontre clairement l'éventail de plus en plus large des critères de référence et des indicateurs de performance. Ces cadres s'accompagnent de mesures et de sanctions qui conditionnent les programmes de réformes structurelles des Etats membres pour l'éducation et les autres secteurs.

Centré sur le secteur de l'éducation, le projet montre que cette pression de la gouvernance de l'UE **se manifeste sous des formes très différentes dans les Etats membres**. En fonction de leur situation économique et politique, certains Etats membres peuvent juger dérisoires les discours de l'UE sur l'inclusion et le dialogue social, dans la mesure où ils entrent en contradiction avec les mesures politiques des institutions européennes.

Dans le contexte actuel de la pandémie de Covid-19, ces **divergences entre la rhétorique et les réalités de la gouvernance de l'UE** devront être suivies de près dans les années à venir.

Quatre études de cas: Belgique (francophone), Italie, Pologne et Suède

Evolution des modèles de relations industrielles et de dialogue social dans le secteur de l'éducation en Europe

Les systèmes des quatre pays étudiés illustrent toujours différentes traditions en termes de relations industrielles et dialogue social. Le projet met en lumière la complexité des relations industrielles et du dialogue social dans les différents secteurs de l'éducation au cours de ces dernières décennies et identifie quatre caractéristiques distinctes :

- Le renforcement du dialogue social en **Belgique (fr)**, où la participation des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques peut se comprendre comme un moyen de légitimer l'intervention croissante de l'Etat dans le secteur de l'éducation.
- Une circonscription progressive de la portée du dialogue social et la négociation collective en **Italie**. Dans ce pays, le contrôle renforcé du gouvernement, les mesures d'austérité et les réformes managériales créent les conditions favorables au glissement graduel d'un système de relations industrielles, centralisé et orienté sur le collectif, vers une réglementation du travail apparentée à celle du secteur privé, où le niveau décentralisé est le forum le plus important pour la mobilisation et la négociation individualisées.
- En **Pologne**, les dispositions qui cadrent les relations industrielles et le dialogue social dans le secteur de l'éducation restent sous pression en raison d'une combinaison entre gouvernance orientée sur le marché, modèles de négociation collective complaisants et contexte chargé politiquement.
- En **Suède**, l'engagement continu des partenaires sociaux et du gouvernement en faveur d'un corporatisme organisé, centré sur le dialogue social bipartite et la négociation collective, risque toutefois d'être remis en question au fil du temps par l'expansion et l'influence progressives des offres et des services privés dans le secteur de l'éducation.

Les relations industrielles, le dialogue social et leur association avec les modèles de réforme et de privatisation de l'éducation

Dans les quatre systèmes étudiés, le projet identifie une tendance à adopter de nouvelles approches de la gestion publique pour transformer le secteur de l'éducation, dans certains cas, au travers des partenariats public-privé et de la privatisation. Cette tendance se présente sous des formes très différentes dans chaque système, en raison de l'héritage historique du pays et de son contexte politique, économique et social.

En **Belgique (fr)**, la nature tripartite du dialogue social pour l'éducation a été façonnée par des niveaux d'intervention de l'Etat de plus en plus importants dans ce secteur, notamment pour l'introduction de nouveaux instruments de gestion publique, comme l'évaluation des enseignant-e-s. Dans une certaine mesure, l'intervention récente de l'Etat permet de neutraliser la volonté des employeur-euse-s de disposer d'une autonomie plus grande, ce que les syndicats de l'enseignement jugent compatible avec leurs objectifs d'améliorer le statut de la profession enseignante.

En **Italie**, les principales nouvelles réformes de la gestion publique visent la décentralisation, le renforcement de l'autonomie des écoles, l'évaluation et la gestion de la performance. Celles-ci ont eu comme conséquences la réduction de l'espace réservé à la négociation collective, la fragmentation et la concurrence entre les enseignant-e-s, le renforcement du pouvoir de la direction des écoles et l'introduction des partenariats public-privé. Ensemble, ces changements ont conduit à de nouvelles formes juridiques pour le traitement des plaintes et des différends, marquant un éloignement des formes établies de négociation collective et de dialogue social.

En **Pologne**, il n'est pas possible d'identifier une association claire entre relations industrielles, dialogue social et politiques de privatisation. Le nombre d'établissements privés augmente lentement et ces derniers tendent à offrir aux enseignant-e-s les mêmes types de contrats de travail et de conditions d'emploi que ceux proposés dans le secteur public, étant donné que ce dernier est pris comme point de référence. Toutefois, les syndicats de l'enseignement sont rarement représentés au sein des institutions privées et, si cette privatisation se poursuit, le dialogue social risque de s'affaiblir davantage encore.

La **Suède** offre l'exemple intéressant d'un pays où le corporatisme organisé coexiste avec le développement exceptionnel de la privatisation dans les différents secteurs de l'éducation depuis les années 1990. En tant que principes établis de longue date, les services des écoles privatisées (y compris à vocation commerciale), de même que les entreprises offrant des services éducatifs, semblent être un fait acquis, faisant partie de la normale. Dans le contexte de la réforme « förstelärare » (l'enseignant-e performant-e) lancée en 2013, la marge d'interprétation locale et les ambiguïtés que cela suscite pour identifier ces enseignant-e-s a donné lieu à un marché des normes et à des solutions fondées sur des données probantes qui ont permis de faire face aux incertitudes et aux problèmes complexes que soulevait cette réforme.

Relations industrielles, dialogue social et privatisation de/au sein de l'éducation dans le contexte de la gouvernance de l'Union européenne

L'Union européenne est devenue un acteur de plus en plus influent dans le développement de l'éducation et l'élaboration des politiques relatives aux enseignant-e-s, en particulier au travers du Semestre européen, un processus permettant de promouvoir des réformes alignées sur les mécanismes et les besoins du marché et d'impliquer les partenaires sociaux et les parties prenantes dans les consultations avec les institutions européennes et les responsables politiques nationaux, et de l'introduction d'instruments financiers de l'UE encourageant le financement mixte public-privé de l'éducation.

En **Belgique (fr)**, le niveau européen est de plus en plus présent dans les politiques éducatives. La réforme dite du « Pacte d'excellence » a été approuvée par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen, en tant que réforme systémique s'attaquant aux questions de la gouvernance et aux inégalités. Les processus du Semestre européen ont encouragé le dialogue social avec les syndicats et les employeur-euse-s, et ont contribué à renforcer le « front syndical » au niveau national.

En ce qui concerne l'**Italie**, pays devant déjà faire face à une situation politique instable et à un montant élevé de sa dette publique, les institutions de l'Union européenne jouent depuis 2008 un rôle actif dans les réformes visant à privatiser l'éducation et dans les transformations connexes du marché du travail, au travers de mesures d'austérité et d'une nouvelle gouvernance économique associée à des critères de référence et des indicateurs. A cet égard, le Semestre européen a fourni un important mécanisme pour les réformes centrées sur le capital humain, avec les Recommandations spécifiques par pays préconisant la création d'un système national d'évaluation des écoles (2012-2013) et la réforme Buona Scuola (2014-2015).

La tradition bien ancrée du dialogue social en **Suède** se reflète dans les relations avec la Commission européenne, dans le cadre des cycles du Semestre européen, auxquels les partenaires sociaux intersectoriels participent activement. Le gouvernement suédois semble occuper une place centrale dans la médiation des relations entre les partenaires sociaux et la Commission européenne. Le Semestre européen a également offert une occasion au gouvernement suédois de mettre en place un cycle de réunions avec les partenaires sociaux. Les questions politiques persistantes en Suède concernant les écarts de performance entre les élèves, les pénuries d'enseignant-e-s et le manque d'attrait de la profession, ont été systématiquement abordées dans le cadre du Semestre européen. La réforme förstelärare, mentionnée à plusieurs reprises dans les documents du Semestre européen, met en avant les similitudes entre les discours suédois et européens concernant les enseignant-e-s et les politiques éducatives, et notamment l'engagement politique à ouvrir les portes aux acteurs commerciaux pour apporter des solutions. L'étude de cas n'a cependant pas permis d'identifier une influence directe des institutions de l'UE sur cette réforme.

Le Socle européen des droits sociaux et ses implications pour les conditions de travail équitables du personnel de l'éducation, les prérogatives professionnelles, le dialogue social et la qualité et l'équité de l'éducation

Les résultats laissent apparaître que de nombreux défis restent à relever pour la mise en œuvre des principes et des droits énoncés dans le Socle européen des droits sociaux (SEDS) en Europe.

En Belgique (fr), les réformes inspirées de la nouvelle gestion publique, se traduisant par l'évaluation des enseignant-e-s et les systèmes de gestion de la performance, définies entre l'Etat régulateur et les écoles gérées par les pouvoirs publics ou le secteur privé (la « contractualisation »), sont tellement récentes, ou encore en cours d'élaboration, qu'il est difficile de prédire leurs implications pour les enseignant-e-s et le personnel de l'éducation. Cependant, la contractualisation pourrait conduire à une réduction de l'autonomie professionnelle, tandis que les modèles d'évaluation individuelle des enseignant-e-s pourraient se traduire par un renforcement du pouvoir des employeur-euse-s et une plus grande précarisation de l'emploi des enseignant-e-s, en particulier pour ceux et celles en début de carrière dont la situation professionnelle est déjà précaire.

En Italie, le gouvernement a introduit depuis la fin des années 2000, conformément aux recommandations et aux exigences de l'UE, une série de mesures qui ont profondément affaibli le dialogue social et réduit le rôle des syndicats et des employeur-euse-s à celui d'acteurs économiques et politiques. La libéralisation et la privatisation de l'éducation ont eu une incidence négative sur l'autonomie professionnelle, les conditions de travail, les salaires, la sécurité d'emploi et la charge de travail du personnel enseignant. En effet, le système utilisé pour réglementer les relations de travail dans la périphérie du marché du travail a été étendu au personnel de base (les « initiés »), largement épargné par les réformes précédentes.

En Pologne, les institutions du dialogue social existent, mais continuent à souffrir de l'absence de normes. Les partenaires sociaux sont encouragés à négocier et signer des conventions collectives portant sur des problématiques intéressant directement les travailleur-euse-s qu'ils représentent, tout en respectant leur autonomie et leur droit à l'action collective. Toutefois, les processus de consultation ont tendance à servir de façade à des changements politiques rapides, comme l'a montré clairement la vague de réformes visant à modifier la structure des écoles et fondées principalement sur les préférences du parti au pouvoir. En un sens, en Pologne, le dialogue social se veut plus efficace aux niveaux locaux de la prise de décision. Les enseignant-e-s polonais-es jouissent donc d'une autonomie considérable dans l'exercice de leur profession et peuvent également exercer une certaine influence sur les conditions d'emploi et de travail sur leurs lieux de travail.

Le SEDS a peu d'influence au niveau national en Suède, bien qu'il ait été lancé au Sommet social de Göteborg en 2017. Même si le pays se montre relativement performant pour la plupart des paramètres du SEDS, ce dernier ne constitue pas un point de référence important pour la gouvernance suédoise. Il devrait plutôt se comprendre comme un exemple montrant comment la Suède a cherché à influencer plus largement en Europe la politique sociale et les modèles de dialogue social. Alors que les principes du SEDS sont défendus par les principaux acteurs politiques en Suède, le cas de la réforme förstelärare démontre également que le pays, qui possède une longue tradition de la démocratie industrielle, se heurte à des problèmes complexes dans la construction de nouvelles perspectives de carrière solides et efficaces pour l'enseignant-e et la profession, en tant qu'entité collective, et les avancées en faveur de l'éducation de qualité et inclusive pour tou-te-s.

