



Le nouvel ordre éducatif mondial

OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne

Christian Laval et Louis Weber (coordination)

Yves Baunay, Roser Cusso, Guy Dreux, Daniel Rallet

Table des matières

Introduction

1) L'OMC : Vers un marché mondial de l'éducation

2) La Banque mondiale : Le marché scolaire à l'assaut de la pauvreté ?

3) L'OCDE : La boîte à idées du nouvel ordre éducatif mondial

4) La Commission européenne : Une politique de l'éducation sous influence

Conclusion

Introduction

La mondialisation concerne progressivement tous les aspects de la vie sociale, et en particulier l'éducation scolaire. Certes, pour des raisons historiques profondes, on a pris l'habitude de voir dans l'école une réalité essentiellement nationale, parfois même l'un des socles de l'identité nationale. Nombre de phénomènes obligent pourtant à reconsidérer notre perception. Il faut désormais prendre en compte les moyens et les tendances qui font entrer les systèmes scolaires et éducatifs dans la voie de la mondialisation. Formes, contenus, objectifs, significations des institutions scolaires et éducatives en sont déjà ou peuvent en être changés. Tous les changements que nous allons examiner dans cet ouvrage ne sont pas négatifs, loin de là. N'y a-t-il pas dans l'éducation une dimension universelle dont longtemps les humanistes, les philosophes et les utopistes ont espéré l'avènement dans les âges futurs ? Tous les phénomènes que l'on relie à la mondialisation de l'éducation ne sont pas nouveaux non plus. Les mouvements de population, les grandes conquêtes, qu'elles soient venues d'Orient ou d'Occident, ont généralement visé à créer des situations de domination. Ils ont eu en même temps pour effet d'exporter des connaissances, des valeurs, des religions hors des espaces où elles avaient pris naissance. Dans la période récente, l'industrialisation et la colonisation ont ainsi joué un grand rôle dans l'échange et la transformation des cultures.

L'actuelle phase de mondialisation qui touche l'école a cependant des aspects très particuliers qui méritent d'être soulignés. Elle se caractérise par la domination d'un nouveau modèle d'éducation inspiré par une logique économique de type libéral et par la construction d'un *nouvel ordre éducatif mondial*. Les gouvernements occidentaux, les élites économiques, les grandes entreprises de communication, les dirigeants des grandes organisations économiques internationales proposent dans tous les grands forums mondiaux un certain modèle scolaire conforme aux règles du libre commerce, aux stratégies des grandes entreprises multinationales et à l'idéologie qui les sous-tendent. Niant que leurs « conseils », leurs « rapports » et leurs « analyses comparatives » aient la moindre portée normative et prescriptive, affirmant qu'elles agissent dans le respect de la démocratie, les institutions financières et économiques les plus puissantes voudraient aujourd'hui apparaître comme les porte-parole d'une rationalité universelle. En réalité, le modèle éducatif tel qu'il est conçu répond aux logiques de la globalisation : l'éducation est regardée de façon réductrice comme

un facteur de production conditionnant la productivité, la capacité d'attirer les capitaux, la compétitivité et l'emploi. En réduire les coûts quand ils sont assurés par la dépense publique, introduire les mécanismes et les valeurs du marché et privilégier les objectifs économiques de la formation sont les axes complémentaires de la réforme de l'éducation prônée par les gardiens de l'orthodoxie.

Le rôle décisif des organisations internationales

Cette mondialisation libérale de l'éducation touche inégalement les degrés d'enseignement et les pays. Elle passe par des voies diverses et d'abord par toutes les formes de commerce par lesquelles la formation peut prendre le caractère de marchandise : vente de « produits éducatifs », circulation dans le monde des étudiants qui peuvent payer, création de filiales universitaires à l'étranger, essor du *e-learning*, etc. La constitution d'un marché mondial de l'éducation, même s'il a commencé de tenir salon à Vancouver, trouve cependant ses limites, du moins pour l'instant, dans le fait que les services éducatifs restent dans de nombreux pays majoritairement publics et nationaux. C'est bien l'enjeu du processus de libéralisation générale des services engagé par l'Organisation mondiale du commerce avec l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Mais cette mondialisation passe également de plus en plus par des voies symboliques et politiques dans lesquelles les organisations internationales telles que l'OCDE, la Banque mondiale ou la Commission européenne, jouent souvent un rôle majeur. Elles n'ont pas en effet seulement un rôle de contrôle, d'évaluation, de prescription ou de financement dans le domaine économique et financier. Elles déploient depuis déjà longtemps un véritable *travail symbolique* portant sur toutes les dimensions de la représentation de la société. L'homogénéisation des concepts, la construction d'évaluations communes, la fixation d'objectifs semblables participent de cette unification du modèle. Dans le domaine éducatif, les conséquences de cette représentation commencent à se faire sentir. Loin des usagers locaux et des professionnels de l'école, qui ignorent souvent la source des « évidences » qui leur sont imposées, en dehors des cadres institués de la démocratie, les gouvernements nationaux se font volontiers le relais de ces élaborations et contribuent ainsi à la constitution progressive d'un modèle unifié d'éducation à l'échelle mondiale.

Certes, on objectera avec raison que ces organisations internationales restent l'émanation des gouvernements qui y participent. A quoi on peut répondre que les gouvernements, profondément en accord avec la pente générale de la mondialisation économique et financière, préfèrent déléguer à ces mêmes organisations le soin de définir les « priorités » et

les « impératifs » auxquels doivent s'ordonner des réformes présentées comme « incontournables » et « indiscutables ». Cette délégation, outre qu'elle contourne les organisations syndicales et interdit le débat démocratique, permet de légitimer les réformes d'inspiration libérale par l'obligation de faire « comme ailleurs » et « comme les autres » pour rester « compétitifs », « performants », « efficaces », etc. Ce travail de légitimation n'est pas sans argumentation intellectuelle, sans procédures très concrètes d'influence (dont l'évaluation, l'expertise et la comparaison internationale), ni sans moyens financiers également comme le montre suffisamment l'action de la Banque mondiale dans les pays en voie de développement. On comprend alors mieux l'importance de l'analyse des mécanismes d'imposition du nouveau modèle éducatif et de la déconstruction des idéologies qui la soutiennent.

Une réforme utilitariste

La conception dominante de l'éducation dans les organisations internationales est à la fois libérale et utilitariste. Précisons ces aspects à la fois distincts et complémentaires. Elle est libérale par la place centrale qu'elle fait au *marché* comme type d'organisation du système éducatif à construire, et plus généralement comme modèle à imiter par l'école. Cette conception est libérale quand, par exemple, elle conçoit les rapports éducatifs comme la rencontre entre une « offre » et une « demande », quand elle invite à introduire des mécanismes marchands dans la production et l'échange de « produits éducatifs », quand elle transforme l'établissement scolaire en une entreprise agissant sur un marché concurrentiel.

Mais cette conception est aussi utilitariste. L'utilitarisme, qui est à la fois une doctrine philosophique née au XVIII^e siècle et un état d'esprit très répandu dans les sociétés occidentales modernes, considère que l'individu poursuit, et doit poursuivre, son intérêt personnel en toutes choses ; que les institutions sociales, et les contraintes qui les accompagnent, n'ont de justification que par *l'utilité* qu'elles ont pour l'individu qui y est soumis. L'utilitarisme, sans se réduire au domaine économique, y trouve cependant un terrain de prédilection. Une institution est d'abord un *outil* qui sert un intérêt individuel ou une somme d'intérêts individuels. L'école, dans cette optique, n'a pas d'autre fin que de doter les individus de connaissances ou de compétences qui leur permettront d'accéder à des positions sociales et de recevoir des revenus plus ou moins élevés. A la limite, et on verra que cette

position n'est pas rare, l'institution scolaire semble n'exister que pour fournir aux entreprises le *capital humain* dont ces dernières ont besoin.

Les organismes internationaux dont nous entendons faire ici l'examen n'ont pas tous exactement le même lexique, les mêmes objectifs immédiats, les mêmes fonctions, le même champ d'influence. Ces organismes sont également confrontés, à des degrés différents, aux effets négatifs de la mondialisation libérale dans les domaines les plus essentiels de l'existence individuelle et collective et aux résistances de plus en plus massives qu'elle entraîne. Chacun des chapitres qui constitue le présent ouvrage montre ces particularités qui interdisent l'amalgame dans un même rejet indifférencié. L'arme de la critique doit être suffisamment précise pour toucher juste.

Malgré ces différences, on sera frappé par un « bruit de fond » commun, par des concepts récurrents et des analyses similaires qui circulent de l'OCDE à la Commission européenne, de l'OMC à la Banque mondiale comme autant d'évidences indiscutables. Une véritable vulgate libérale s'est ainsi répandue dont on reconnaîtra vite les mots de passe : « capital humain », « rentabilité des investissements », « marché éducatif », « choix de l'école », « décentralisation de l'école », « nouveau management », « démarche qualité », « éducation tout au long de la vie », etc. L'éducation est regardée par ces organismes comme un bien privé, individuel, marchandisable, dont le principal bénéficiaire serait de nature économique. L'utilitarisme le plus plat triomphe quand les principaux motifs qui guident les choix scolaires sont les « retours sur investissement » et les besoins en main-d'œuvre des entreprises. Certes, en bout de ligne, en fin de paragraphe ou bien en note, les rapporteurs et les orateurs oublient rarement le couplet humaniste sur l'importance de la culture, du lien social ou de la citoyenneté, toutes références qui ne coûtent pas cher. Mais l'essentiel n'est pas là. Comme le montrent les analyses qui suivent, la conception de l'éducation qui visait à intégrer la formation de l'homme, du citoyen et du travailleur apparaît frappée *d'obsolescence* tandis que le modèle nouveau que l'on voudrait imposer fait de la figure plus « moderne », mais ô combien plus réductrice, de *l'homo aeconomicus*, si chère à la théorie économique orthodoxe, la référence suprême.

Le présent ouvrage entend porter au jour les grandes orientations de quatre organisations internationales ou intergouvernementales qui participent de la construction de ce modèle

éducatif mondial en gestation¹. Chaque chapitre présente une institution particulière, sa « philosophie » générale et sa façon propre de travailler. Il montre comment elle a été amenée à s'occuper d'éducation et il expose les grandes étapes de cette intervention et la conception d'ensemble qui la commande.

L'organisation mondiale du commerce

Vers un marché mondial de l'éducation

L'éducation est-elle une marchandise comme une autre, soumise aux règles ordinaires de la concurrence et des échanges commerciaux ? Posée ainsi, la question aurait fait sourire il y a dix ou quinze ans encore. Aujourd'hui ce n'est plus le cas. Elle inquiète. L'éducation est en effet un des services entrant dans le champ de l'accord général sur le commerce des services (AGCS). Cet accord fait partie du traité de Marrakech signé en 1994 par plus de 130 Etats du monde. C'est le même traité qui a créé l'Organisation mondiale du commerce (OMC), chargée depuis lors d'administrer les accords commerciaux. Ce qui veut dire qu'enseigner, diriger un établissement ou y travailler, ce n'est plus participer à une noble mission assurée par l'Etat avec le souci de l'intérêt général. C'est, plus prosaïquement, contribuer à la « fourniture d'un service ». Cette activité peut donner lieu à importation ou exportation, en étant soumise « aux disciplines (et éventuellement aux sanctions) de l'Organisation mondiale du commerce ».

A dire vrai, les marchands ont toujours campé à la porte de l'éducation et, souvent, ils y sont entrés. Historiquement, l'école privée où l'on venait en quelque sorte apprendre contre paiement a d'ailleurs précédé l'école publique. En France, depuis les lois de Jules Ferry à la fin du XIX^e siècle, la gratuité est devenue, avec l'obligation scolaire et la laïcité, un des caractères distinctifs de l'école de la République. En réalité, elle n'a jamais été totale. Aujourd'hui, les familles se plaignent au contraire de l'augmentation constante des frais liés à la scolarité. Les livres et autres matériels ont toujours fait l'objet d'un commerce particulièrement lucratif pour les éditeurs et pour les auteurs, en tout cas pour les directeurs de collection. Ce n'est que très fugitivement que, l'époque s'y prêtait, on a évoqué la nationalisation de l'édition scolaire en 1981.

La concurrence entre les deux écoles a été très vive dans le passé. Elle le reste d'ailleurs par endroits. Il ne serait cependant pas tout à fait juste de la considérer comme une concurrence

principalement commerciale. En France comme dans les autres pays européens, elle a d'abord été de nature idéologique. Comme on le verra, cette remarque n'est pas sans importance dans un contexte général où l'on voudrait faire de l'éducation et de la formation un marché largement ouvert à la concurrence commerciale. Plusieurs pays se servent en effet du prétexte de l'existence de cet enseignement privé pour dire que la concurrence commerciale existe déjà !

Plus récemment, à partir des lois de 1971, la formation professionnelle continue s'est développée très officiellement dans le cadre d'un marché, non seulement accepté mais revendiqué. Alors que les initiateurs du système, et parmi eux les confédérations syndicales, pensaient, en tout cas disaient, que le service public allait occuper rapidement 50% au moins de ce marché, on en est très loin trente ans après. Sans comparer de façon abusive des situations qui ne peuvent pas l'être en tous points, l'exemple ne manque pas d'inquiéter ! Il tend en effet à prouver que lorsque les marchands sont dans le temple, serait-il éducatif, l'évolution va plutôt vers la mise à l'écart du service public, en tout cas vers sa marginalisation et sa réduction à la portion congrue !

Mais le mal n'est pas seulement extérieur à l'école publique. Plus insidieusement, la logique du marché tend aujourd'hui à devenir une loi du fonctionnement interne des systèmes éducatifs. En ce sens, il y a marchandisation, pour employer un terme maintenant consacré, sans que pour autant il y ait nécessairement privatisation au sens où des entreprises privées d'éducation se développeraient. Ou, pour le dire autrement, la logique libérale, avec ses valeurs caractéristiques comme la primauté de l'individu et de la concurrence, y compris la concurrence entre les individus, tend aujourd'hui à imprégner le système public d'éducation lui-même. Comment interpréter autrement en effet les phénomènes de consumérisme exacerbé, toujours favorables aux mêmes groupes sociaux, phénomènes qui prennent une dimension clairement marchande avec le développement des cours particuliers à domicile par exemple¹ ? Ou l'abandon de ce que l'autonomie pouvait avoir d'éminemment positif pour en faire le levier de la concurrence entre les établissements ? Ou les processus de discrimination au sein même des établissements à travers le jeu obscur des options et du choix des langues étrangères, jeu dont le degré d'obscurité n'est évidemment pas le même pour tout le monde ?

¹ Une association comme Acadomia occupe une grande place sur ce nouveau marché. Son site (<http://acadomia.fr>) joue sur tous les poncifs en vogue pour attirer le client : écoute, proximité, programme personnalisé et résultats mesurables, etc. Mais elle n'est pas la seule ! On pourra lire à ce propos *L'éducation n'est pas une marchandise*, publication d'ATTAC-St Nazaire (saint-nazaire@attac.org). Malgré quelques erreurs, elle donne des informations intéressantes.

Là comme en d'autres domaines, le langage utilisé est un bon indice. Quand on veut accoutumer l'opinion à une perception des choses qui lui est encore peu familière, ou qu'elle refuse, on commence par la mettre en condition en utilisant un vocabulaire en phase avec ce que l'on se propose de favoriser. Un exemple parmi beaucoup d'autres pour illustrer cette démarche : dans un document gouvernemental de 1999², les autorités américaines citent ainsi les « statistiques commerciales officielles des États-Unis » qui parlent des « ventes transfrontalières de services d'éducation par des entreprises nationales à des acheteurs étrangers » pour désigner... les frais de scolarité et de séjour des étudiants étrangers inscrits dans les collèges et les universités américaines ! On notera, car au-delà des mots cela explique les convoitises qui sont en train de naître, que les sommes en jeu sont considérables : 8 milliards de dollars par an pour les États-Unis, contre seulement 1 milliard pour les importations, définies de manière symétrique³.

C'est dans ce contexte général, marqué à la fois par la pénétration des intérêts et des modes de pensée du privé dans les services publics d'éducation et par l'accompagnement idéologique adéquat qu'il faut apprécier l'importance et le rôle potentiel de l'Organisation mondiale du commerce et d'un traité international comme l'Accord général sur le commerce des services .

Une histoire relativement récente

Le traité de Marrakech est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Ce traité a été l'aboutissement d'un cycle de négociations commerciales particulièrement long. Il avait commencé en effet en 1987 à Punta del Este en Uruguay, ce qui lui donna son nom, *l'Uruguay round*.

Ce cycle devait s'achever en 1990 et la réunion ministérielle terminale était déjà convoquée à Bruxelles. Mais elle se solda par un échec, à l'époque ressenti comme retentissant. C'est principalement autour de l'agriculture que la crise s'est nouée. Les Américains et les

² Note remise au secrétariat de l'OMC le 20 octobre 1998. Les références de ce type renvoient toutes au site de l'OMC, <http://www.wto.org>, où les documents cités sont disponibles.

³ La France vient, de ce point de vue, d'augmenter sensiblement sa « part de marché ». La « chasse à l'étudiant étranger » bat son plein, comme le note Nathalie Guilbert dans *Le Monde* du 31 août 2002. Avec des résultats : leur nombre a augmenté de 30% en quatre ans. EduFrance, l'agence créée spécialement pour promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger, multiplie aussi les « universités d'été » payantes pour les étrangers.

L'Europe n'est pas en reste. Le programme d'échanges Erasmus va être étendu au monde entier en 2004. Pour la Commissaire européenne Viviane Reding, cette extension « *a pour but de nous permettre de prendre une place dans le monde très compétitif de l'éducation et d'augmenter la visibilité de l'excellence universitaire européenne, qui est méconnue* ».

principaux pays exportateurs de produits agricoles (le groupe de Cairns⁴) tenaient à l'ouverture des marchés agricoles. Et parmi ceux-là, d'un des plus solvables d'entre eux, le marché européen. Or celui-ci est relativement protégé par la politique agricole commune, qui est directement menacée depuis. Les tractations durèrent plus de deux ans, avec comme d'habitude de fortes déclarations en public et des échanges plus feutrés, sous forme de donnant donnant, en coulisse. Toujours est-il que les Européens, forts de leurs services (ensemble, ils sont et de loin les premiers exportateurs, avec 40,8 % du total en 2001⁵, soit plus de deux fois plus que les États-Unis), ont pu obtenir un paquet contenant l'AGCS. Ils ont été largement aidés par l'action du *lobby* des industries de services, comme on le verra plus loin.

Il n'y pas eu, officiellement tout au moins, de nouveau cycle depuis. Les raisons sont variées : l'extrême difficulté pour arriver à conclure le *round* précédent, ce qui révélait des conflits qui demeurent ; les rivalités entre les grandes puissances commerciales du Nord ; une résistance plus affirmée des pays du Sud aux arguments visant en fait à les déposséder de leur pouvoir de décision ; l'action des divers mouvements opposés à la mondialisation libérale...

La réalité est cependant un peu plus complexe. Si le cycle du millénaire, qui devait être lancé à Seattle en décembre 1999 n'a pas dépassé le stade des intentions, la récente Conférence ministérielle de Doha a bel et bien lancé ce qui aurait naguère été appelé un cycle, mais sans le dire.

L'histoire des accords commerciaux est cependant plus ancienne que l'OMC. Le cycle de l'Uruguay était le huitième depuis la signature, en 1947, du GATT, *General agreement on tariffs and trade*, l'accord général sur les droits de douane et le commerce. Ils étaient 28 États à le signer à l'époque, essentiellement les pays occidentaux développés. Mais, différence

⁴ Le Groupe de Cairns a été créé en 1986 par un groupe de pays de taille moyenne, exportateurs de produits agricoles pour élaborer des objectifs communs en matière de commerce agricole durant les négociations de l'*Uruguay Round*. La liste des 18 membres du groupe était à l'origine : Australie, Argentine, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Thaïlande et Uruguay. Le groupe tire son nom du lieu de sa première réunion, Cairns, en Australie.

⁵ *Principaux exportateurs et importateurs de service, Les négociations sur les services offrent de réelles possibilités pour tous les membres de l'OMC et davantage encore pour les pays en voie de développement*, OMC, 28 juin 2002, http://www.wto.org/french/news_f/pres02_f/pr300_f.htm#table2.

Ce calcul est fait en comptant les exportations d'un pays à l'autre de l'Union européenne. Si on considère seulement les exportations de l'Union européenne dans son ensemble vers les autres pays, la part devient 26% (1996). Dans tous les cas, cela fait de l'Union européenne de loin le premier exportateur de services.

importante, le GATT était seulement un traité. On n'avait pas créé d'insatnec supranationale pour le faire appliquer. Les Etats signataires étaient bien entendu censés le respecter. Lorsqu'ils ne le faisaient pas, ils créaient une situation de crise se traduisant surtout par des mesures de rétorsion de la part de leurs partenaires, pouvant aller jusqu'à de véritables guerres commerciales.

A vrai dire, une Organisation internationale du commerce devait voir le jour dès la Conférence de Bretton Woods en 1944, en même temps que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. La proposition était américaine mais elle n'a pas abouti. Une des raisons était le fait que, dès ce moment, il s'agissait essentiellement pour les États-Unis de créer les institutions susceptibles de servir leurs intérêts et d'asseoir durablement leur suprématie dans le monde. Ils n'étaient donc prêts ni à accepter que le plein emploi figure parmi les références de cette organisation (on se souvient que Keynes en personne a participé à la conférence de Bretton Woods dans la délégation britannique), ni que soient envisagés des transferts de technologie vers les rares pays de ce qui n'était pas encore appelé le Sud et qui participaient à la conférence.

L'OMC actuelle est une organisation internationale multilatérale, avec des assemblées et des conseils, avec un secrétariat veillant au respect des divers traités commerciaux et, surtout, avec un organisme de règlement des différends, l'ORD, qui est un véritable tribunal interne. L'ORD instruit les plaintes pour non respect du traité déposées par un pays membre et prononce éventuellement des sanctions. Généralement, cela revient à autoriser le plaignant à prendre des mesures – perception de droits de douane par exemple – supposées compenser les pertes subies et, bien sûr, convaincre le pays « fautif » de revenir à la bonne règle. L'exemple sans doute le plus connu de ce mécanisme est celui du roquefort, que l'OMC a autorisé les Etats-Unis à surtaxer en 1999 pour compenser les pertes subies du fait du refus européen d'importer le bœuf aux hormones américain. C'est cette décision qui a été directement à l'origine des actions de la Confédération paysanne, et d'abord du démontage du *McDo* de Millau. Mais il y a eu d'autres décisions de ce genre depuis⁶.

Le GATT était par ailleurs limité au commerce des biens, donc à l'industrie et aux matières premières pour l'essentiel. Le commerce des services n'existait pas encore à grande échelle et les agricultures nationales étaient à la recherche de l'autosuffisance alimentaire. François

⁶ Le 13 septembre 2002, la Commission européenne a diffusé une liste des produits qui pourraient faire l'objet de contre-mesures, à la suite de la condamnation par l'OMC d'un dispositif américain permettant d'allouer une subvention à certaines exportations.

Dufour, de la Confédération paysanne, rappelle ainsi⁷ que c'est vers les années 1975 que la « *croissante permanente des volumes et des rendements a permis d'atteindre la suffisance alimentaire (en Europe)* ». C'est en 1975-1978 que les premiers excédents sont apparus et qu'a commencé, par conséquent, la recherche de débouchés sur les marchés mondiaux. Ce qui a accentué le dérèglement de ceux-ci et la remise en cause des clauses spécifiques dont l'agriculture avait bénéficié au cours des précédents *rounds* de négociation.

Au-delà de ces différences importantes entre le GATT et les accords de l'OMC, il y a cependant un trait commun, très prégnant dès les négociations commerciales qui ont suivi la seconde guerre mondiale : une philosophie générale fortement teintée de libéralisme économique. L'objectif était et reste la libéralisation du commerce international par la suppression progressive des barrières tarifaires et, de plus en plus, des barrières non tarifaires. C'est-à-dire, principalement, la suppression des mesures législatives et réglementaires prises au plan de chaque pays pour protéger l'économie nationale. En ce sens, et on le verra en pleine lumière avec l'AGCS, ces accords auront de plus en plus des conséquences sur la capacité des États signataires à légiférer librement⁸.

La croyance aux vertus du libre-échange n'a fait que se renforcer dans les sphères gouvernementales avec la montée des idées néolibérales à partir des années 1980. Pour la Commission européenne⁹ par exemple, « *l'OMC, comme le GATT avant elle, incarne la primauté du droit, la libre association des nations souveraines, le règlement pacifique des différends et l'application à la gestion des relations économiques internationales de principes aussi fondamentaux que la non discrimination, la transparence et la proportionnalité. Ce système conduit depuis cinquante ans à la stabilité et à la poursuite de la croissance économique avec tous les avantages qui en découlent. Huit cycles de négociations consacrées à la libéralisation des échanges et au renforcement des règles ont largement contribué à la*

⁷ « Pour une agriculture paysanne », interview de François Dufour dans *Nouveaux regards*, n° 7, septembre 1999.

⁸ Le dernier exemple en date concerne, une fois n'est pas coutume, les États-Unis. Le rapport d'un groupe spécial de l'OMC vient ainsi de conclure que la loi des États-Unis dite « amendement Byrd » est incompatible avec les règles de l'OMC. L'« amendement Byrd » prévoit que le gouvernement américain paye des indemnités aux entreprises se disant victimes de dumping (dans la première distribution annuelle, quelque 200 millions de dollars ont été distribués, principalement à des producteurs d'acier). L'OMC changerait-elle, elle qui fut si souvent accusée d'inféodation aux États-Unis ? Ce qui est sûr, c'est que ceux-ci vont déployer tout un arsenal de moyens juridiques pour contester cette décision et retarder sa mise en application. Un pays moins puissant ne le pourrait pas !

⁹ Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européens en vue de la Conférence ministérielle de l'OMC de Seattle, 8 juillet 1999.

prospérité, au développement et à l'amélioration du niveau de vie dans le monde Depuis 1951, les échanges mondiaux ont été multipliés par 7, la production mondiale a plus que quadruplé et le revenu mondial par habitant a doublé (...) »

Oubliés la pauvreté dans les pays du Sud, le recul de la santé ou de la scolarité, pourtant constatés par d'autres organisations internationales, y compris la Banque mondiale ! Oubliés aussi les écarts qui se creusent et la fracture sociale dans les pays développés.

On feint de croire en fait que l'ouverture des marchés donnera les mêmes possibilités à tout le monde, aux pays pauvres comme aux pays riches. Pour faire passer une telle fable, le secrétariat de l'OMC va très loin dans une utilisation assez tendancieuse des statistiques. Il donne ainsi... l'Albanie comme l'exportateur de services le plus dynamique de la décennie 1990-2000, avec un accroissement annuel de 30 %. Nul besoin d'être grand statisticien ou économiste pour savoir que lorsqu'on part de rien ou presque, les taux d'accroissement sont trompeurs. Par contre, ni ce pays, ni ses suivants dans ce palmarès en trompe l'œil (Laos, Estonie, Nicaragua...) ne figurent évidemment dans la liste des principaux exportateurs de services en valeur absolue. On y trouve, par contre, en tir groupé, ce qu'on appelle habituellement les pays riches, l'Union européenne et les États-Unis étant en tête avec eux deux plus de la moitié du total. Par ailleurs ces statistiques ne prennent vraiment sens que si on s'intéresse aussi à la nature des services exportés. A la limite, on peut imaginer que, dans les statistiques de l'OMC, deux pays aient des échanges de services équilibrés, l'un fournissant à l'autre ses femmes ou hommes de ménage, celui-ci lui rendant la " pareille " en y installant des succursales bancaires ou en lui envoyant des professeurs.

Tout montre en réalité que le résultat le plus immédiat de ce nouveau règne de la marchandise et de l'échange est la perpétuation, sous d'autres formes, des rapports de domination de la période coloniale antérieure. Ce qui permet de dire que le processus de globalisation en cours est d'abord au service des entreprises des pays les plus puissants, quand il n'est pas dicté par elles à travers les multiples *lobbies*, particulièrement actifs dans les couloirs des négociations commerciales internationales. Cette particularité mérite à elle seule un développement.

L'action des *lobbies*

L'action des *lobbies* des entreprises de services a commencé bien avant le cycle de l'Uruguay. Dans un récent livre, Agnès Bertrand et Laurence Kalafatides font remonter l'histoire à 1979, année de la conclusion du *Tokyo round* (Bertrand & Kalafatides, 2002). *American express*

veut comme d'autres entreprises du secteur financier (banques, assurance) s'implanter dans divers pays où les législations bancaires sont trop strictes pour le permettre. Il leur faut d'abord convaincre le Congrès américain, volontiers protectionniste. On crée à cet effet ce qui allait devenir un très puissant *lobby*, la *Coalition of service industries* (CSI). Comme cette coalition le dit elle-même¹⁰, elle s'est constituée en 1982 pour que la promotion du commerce américain des services devienne un objectif majeur pour les Etats-Unis dans les négociations commerciales. Il est généralement reconnu aujourd'hui qu'en matière de connaissance du processus de négociation sur les services, de liens au sein de l'OMC et de relations avec les gouvernements et les entreprises d'autres pays, la CSI est sans rival. En Europe, l'autre « grand » en matières de services, la Commission suscitera plus tard la création du *Forum européen des services*, qui regroupe notamment les grandes entreprises des télécommunications, les banques, les assurances¹¹, etc.

Il faudra pourtant du temps pour vaincre les réticences. Dans un premier temps, en 1982, on arrive tout juste à faire admettre au sein du GATT que les services deviennent, avec l'investissement, « un sujet à débattre de manière informelle et sur une base volontaire ». Les Européens finissent par se rallier à l'idée quelques années après, en 1985. A partir de là, les *lobbies* et les gouvernements des principaux pays exportateurs potentiels de services diffuseront le même argument, aujourd'hui encore omniprésent dans les textes : la libéralisation du commerce des services bénéficiera d'abord au Tiers-monde. Et ceci malgré les conclusions d'une étude commandée au Cnuced, selon laquelle ce sont au contraire les multinationales (Cnuced, 1985) qui en seraient les premiers bénéficiaires.

Mais l'action des lobbies continue de plus belle. Ils sont omniprésents auprès des négociateurs, à qui ils servent de conseillers. Dans le domaine de l'éducation, ce sont

¹⁰ Pour davantage d'informations, on pourra consulter le site de la CSI : <http://www.uscsi.org>

¹¹ A propos de ces interférences permanentes, on pourra noter que le site de la Direction générale du commerce de l'Union européenne donne cinq liens vers des sites considérés comme intéressants. Trois de ces liens renvoient à des sites d'organismes officiels. Les deux autres sont ceux de ... la Coalition des industries de services (américaine) et du Forum européen des services, qui sont des regroupements d'entreprises. Aucun lien, par contre, vers les sites des confédérations syndicales internationales ou des associations, qui ont beaucoup écrit pourtant sur l'AGCS. Mais cette coopération va plus loin. L'Observatoire européen des entreprises (Corporate Europe Observatory – CEO), a ainsi pu mettre en évidence le fait que la même Direction générale du commerce de la Commission « a systématiquement sollicité le Forum européen des services pour avis au moment de rédiger les demandes d'ouverture des marchés de l'Union européenne ». On pourra se reporter au site <http://www.gatswatch.org/Ecaccess.html>. Il faut noter que ces contacts privilégiés se situent en dehors des réunions d'information avec « les organisations de la société civile » que la Commission a finalement accepté d'organiser à la demande de celles-ci.

d'ailleurs les négociations autour de l'AGCS qui ont suscité la constitution de diverses alliances et coalitions de fournisseurs de services. La *Global alliance for transnational education* (GATE), créée en 1995, est un exemple de regroupement mixte (elle se propose de réunir des entreprises, des universités et ... des gouvernements) pour mettre au point et diffuser – contre paiement, bien sûr - des « programmes éducatifs transnationaux ». Si le *Forum européen des services* n'a aucun membre dans le secteur de l'éducation, il n'en est pas de même de la CSI américaine. On trouve au sein de celle-ci le Comité national pour le commerce international en éducation (*National Committee for International Trade in Education* - NCITE). Le NCITE représente, pour les questions commerciales, les institutions d'enseignement et de formation supérieures américains. Créé en 1999, ce Comité se donne pour tâche de conseiller le Représentant américain pour le commerce (*US Trade Representative* – USTR).¹² Le NCITE travaille en collaboration étroite avec le *Centre pour la qualité dans l'éducation*, autre groupe qui vend surtout de l'expertise et de l'évaluation¹³. On verra plus loin comment ces groupes influencent directement les demandes formulées par les Etats-Unis en matière d'éducation.

Des conflits nombreux

La situation a profondément évolué dans le monde depuis la fin de l'Uruguay round. Plusieurs facteurs y ont contribué. Les pays du Sud ne se laissent plus faire comme avant. Leur marché intérieur est souvent considérable, comme c'est le cas pour l'Inde ou la Chine par exemple. Pour les grandes entreprises des pays du Nord, ces marchés constituent une sorte de nouvelle frontière, d'Eldorado, objet de beaucoup de convoitises. Ce qui peut donner des armes à ces pays dans les négociations. En même temps, certains d'entre eux, les pays émergents, ont pu

¹² On pourra utilement consulter le site du NCITE : http://www.tradeineducation.org/general_info/frames.html. On y apprend notamment qu'il est le porte-parole des institutions d'enseignement supérieur américains, y compris celles de la formation (training) et de l'évaluation (testing). C'est le cinquième secteur des services par ordre d'importance au regard du commerce. Très décentralisé, il n'avait pas jusqu'ici de traditions en matière de commerce international, selon le NCITE. En d'autres mots, il n'avait pas besoin de s'organiser tant qu'il ne cherchait pas à exporter ses produits ! Jeune, le NCITE voit cependant grand : il vient d'organiser en mai 2002 un forum Etats-Unis/OCDE sur le commerce des services éducatifs avec le CERI, les ministères américains de l'éducation et du commerce, le Centre pour la qualité dans l'éducation au plan international, la Banque mondiale.

¹³ Voir le site : <http://www.cqaie.org/Frame2.html>. Le CQAIE se présente comme une « organisation d'agents de changement »

développer une industrie nationale sur les créneaux abandonnés par les pays développés. Et même, comme l'Inde, construire de fortes capacités dans la recherche la plus avancée. Ce qui les met en situation « d'exporter » des travailleurs hautement qualifiés, des informaticiens ou des médecins, que des pays développés comme l'Allemagne ou même les Etats-Unis n'arrivent plus à former en nombre suffisant.

Mais si le cycle de l'Uruguay a été si long et si la machine semble patiner depuis, c'est aussi parce que les enjeux des négociations sont de plus en plus importants. Le traité de Marrakech a ainsi innové par rapport à l'ancien GATT en s'attaquant simultanément à plusieurs domaines sensibles : l'agriculture, les services, la propriété intellectuelle et l'investissement. A quoi il faut ajouter le fait même de créer une organisation nouvelle.

Qui dit conflits dit aussi compromis. Ils sont permanents aujourd'hui dans les négociations commerciales, au lieu des guerres d'antan entre les grandes puissances. C'est sans doute une des rares choses exactes dans la vision libérale des bienfaits de l'ouverture commerciale, même si cette vision, dont l'optimisme est évidemment calculé, fait l'impasse sur le fait que les conflits armés restent une réalité dramatique pour de nombreuses populations du monde.

Il faut tenir compte aussi du fait qu'il y a des interactions nombreuses entre les divers lieux où se construisent aujourd'hui les règles et les mécanismes de la gouvernance mondiale. Les sommets des agences spécialisées des Nations-Unies, comme l'UNESCO par exemple, associent maintenant couramment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Et bientôt sans doute aussi l'OMC. Celle-ci était présente au récent sommet de Johannesburg sur le développement durable, cherchant à faire prévaloir le point de vue selon lequel les règles commerciales devaient prévaloir sur tout le reste. Cette interpénétration des institutions fait aussi que le même conflit, celui qui existe entre la conception libérale de l'avenir du monde et ceux qui privilégient l'intérêt général, est en quelque sorte transporté d'une arène à l'autre.

L'AGCS, un accord cadre, avec un programme incorporé

L'AGCS comprend deux parties distinctes, de nature et de portée assez différentes. Pour comprendre ce dont il s'agit, il faut faire référence à deux notions couramment utilisées dans le jargon des négociations commerciales internationales.

La première est la clause de la nation la plus favorisée (NPF). Accorder le bénéfice de cette clause à un pays, c'est-à-dire à ses entreprises, c'est s'interdire d'accorder un traitement plus favorable à un autre pays. L'accorder à tous ses partenaires, c'est renoncer à toute mesure de faveur pour l'un ou pour l'autre. Pour donner un exemple parfois cité : si la France, une fois la

clause signée, voulait accorder un traitement préférentiel au cinéma du Burkina Faso pour faciliter son développement, elle devrait faire la même chose pour les majors de Hollywood. La deuxième clause est celle du traitement national. Faire bénéficier les entreprises d'un pays, de cette clause, c'est leur accorder les mêmes avantages qu'aux entreprises nationales : possibilité de s'établir ou de créer des filiales, accès au marché, subventions éventuelles, etc. Pour l'éducation, et s'agissant de la France, cela veut dire qu'une entreprise étrangère d'éducation (les exemples existent !) se proposant d'ouvrir un collège sur le territoire français pourrait exiger de recevoir au minimum les mêmes subventions qu'un collège privé. Comme la loi actuelle ne le permet pas – il faut remplir certaines conditions, d'ancienneté d'existence notamment, pour prétendre aux subventions prévues par la loi Debré– le pays d'origine de l'entreprise pourrait demander que l'OMC examine la loi en question et, éventuellement, la déclare contraire aux règles de l'OMC. Cet exemple est volontairement un peu théorique, pour illustrer la façon dont le traité fonctionne. Dans les faits, on voit mal un pays s'engager dans une action de ce type contre la France, où même les écoles privées nationales à but franchement lucratif renoncent aux subventions pour ne pas se soumettre aux contraintes des contrats d'association. Mais la situation peut être très différente dans des pays où le système éducatif national est moins fortement développé et structuré.

Il faut bien comprendre les inégales conséquences de ces deux clauses sur le droit des fournisseurs étrangers de services à s'installer dans un pays. Accorder la clause de la nation la plus favorisée à tous ses partenaires, c'est certes renoncer à la possibilité d'accords commerciaux privilégiés avec tel ou tel d'entre eux. Mais cela laisse entière la possibilité de protéger l'économie nationale, soit temporairement en cas de crise, soit durablement. Par contre, accorder à ses partenaires le traitement national, c'est faire jouer à plein la concurrence non seulement entre les entreprises nationales mais aussi entre celles-ci et les entreprises étrangères.

S'agissant de l'AGCS, la solution la plus libérale aurait bien sûr consisté à généraliser la clause du traitement national. Cela n'a pas été possible au cours de l'*Uruguay Round*. Il en est donc sorti un traité à deux visages : tout signataire de l'AGCS ou, mais cela revient au même, tout membre de l'OMC, accepte par là même d'accorder la clause de la nation la plus favorisée à tous les autres signataires, et ceci quel que soit le service considéré. En d'autres mots, tous les fournisseurs de services étrangers sont mis sur le même pied. Le traité fonctionne dans ce cas de *haut en bas*, à travers une série « d'obligations générales ».

Mais il revient à chaque pays de choisir les services pour lesquels il accepte le traitement national, c'est-à-dire pour lesquels il accorde aux entreprises étrangères les mêmes avantages.

Il prend alors pour ce service ce que le traité appelle un *engagement spécifique*. Ce qui est le versant de *bas en haut* de l'AGCS.

C'est évidemment ce dernier aspect qui intéresse les grandes entreprises de fournitures de services, qu'elles soient d'ailleurs privées ou publiques. Leur objectif, et celui des forces politiques et des gouvernements qui les soutiennent, est donc d'élargir progressivement la liste des services pour lesquels il y a des engagements spécifiques et, bien sûr, le nombre de pays qui prennent ces engagements. Comme on le verra, les événements de ces derniers mois ont très concrètement illustré cette réalité.

Le secrétariat de l'OMC joue un rôle important dans cette campagne. Pour lui, en effet, « *la conclusion de l'AGCS avait pour objectif de stabiliser les relations commerciales sur une base de la nation la plus favorisée et de parvenir à une libéralisation progressive dans le cadre de séries de négociations ultérieures* ». En clair : le traité de Marrakech a ouvert un chantier permanent, celui de l'élargissement des engagements spécifiques, grâce à ce que l'on a appelé l'agenda ou le programme incorporé dans l'accord. L'objectif final est, du moins pour les partisans du libéralisme économique, la généralisation du traitement national à tous les services et à tous les membres.

Une partie des enjeux aujourd'hui, sauf à croire à un bien improbable retour à la situation initiale, tourne donc autour des engagements spécifiques. Il y en a d'autres, comme on le verra plus loin, notamment autour de la question des services délivrés par les États eux-mêmes, c'est-à-dire des services publics.

Les mécanismes du traité

Comme son nom l'indique, l'AGCS porte non pas sur les services mais, la nuance est importante, sur le commerce des services, avec l'objectif inscrit dans le préambule de l'accord « *d'obtenir sans tarder une élévation progressive des niveaux de libéralisation du commerce des services par des séries de négociations multilatérales successives* ».

L'accord se présente plutôt comme un accord cadre qui comporte relativement peu de dispositions immédiatement opératoires. Mais les principes et les règles de fonctionnement font qu'il génère sa propre dynamique et se construit en quelque sorte de façon continue.

Il ne s'agit pas seulement de lever les barrières qui freinent les échanges commerciaux (essentiellement les droits de douane). Cela était le cas avec le GATT. Celui-ci ne contenait en effet aucune disposition pouvant contraindre un pays signataire à changer sa législation interne s'il ne le souhaitait pas. L'AGCS, par contre, s'applique à toutes « les mesures des

membres qui affectent le commerce des services » (art. 1). Dans le langage du traité, les « mesures » sont les lois et règlements du pays¹⁴. Et il appartient à chaque pays, dès lors qu'un autre membre de l'OMC le demande, de faire la preuve que l'une ou l'autre de ces « mesures » n'est pas « plus restrictive que nécessaire ».

Signer l'AGCS, c'est donc accepter que toute mesure prise au plan national et pouvant affecter le commerce des services soit susceptible d'être contestée par l'OMC ou par un pays signataire de l'AGCS, et soumise à arbitrage du Conseil pour le Commerce des services ou de l'organisme interne de règlement des conflits de l'OMC, l'ORD. A ce sujet, une caractéristique saute aux yeux : ce sont toujours les pays membres qui sont supposés entrer en conflit les uns avec les autres ou être lésés éventuellement par un autre. On aurait pu s'attendre à ce que le texte parle plutôt des entreprises ! Cette façon de voir les choses fait en quelque sorte des Etats membres de l'OMC les défenseurs des intérêts de leurs entreprises, et d'elles seules, ce qui en dit long sur les conceptions sous-jacentes.

L'échange des marchandises se fait selon un mode unique : l'exportation vers un autre pays pour la vente sur le marché intérieur de celui-ci. Il n'y a par ailleurs pas beaucoup de difficultés à s'entendre sur ce qu'est une marchandise. Pour les services, il y a une double difficulté : il faut définir et recenser les services visés par l'AGCS ; il faut définir ce qui est entendu par le commerce et la fourniture d'un service.

La première de ces difficultés n'est pas encore entièrement surmontée. L'OMC a repris au départ la Classification centrale des produits (CPC) que le Bureau des statistiques de l'ONU avait élaborée au début des années 1990. À partir de là, une liste sectorielle des services a été élaborée, avec pour chaque secteur une série de sous-secteurs. Au total, il y a ainsi 11 secteurs et quelques 160 sous-secteurs. Pour le secteur de l'éducation par exemple (plus exactement, les services éducatifs), il y a eu d'abord quatre sous-secteurs : les enseignements primaire, secondaire et supérieur, la formation des adultes. On y a ajouté depuis l'habituel « autres services d'enseignement ». Un travail important et qui peut être lourd de conséquences¹⁵ pour

¹⁴ Plus précisément, « le terme "mesure" s'entend de toute mesure prise par un Membre, que ce soit sous forme de loi, de réglementation, de règle, de procédure, de décision, de décision administrative, ou sous toute autre forme » (art. 28a)

¹⁵ Il y a en permanence des tentatives d'élargir la liste des services concernés, sous couvert de mieux les définir. Le document S/CSS/W/23 du 18 décembre 2000, remis au secrétariat de l'OMC par les Etats-Unis, a ainsi pour unique objectif, ou presque, de préciser que « deux types de services font partie du concept éducatif : les services de formation et les services ayant trait aux tests de niveau. Les services de formation sont tout particulièrement liés aux services d'enseignement supérieur, aux services d'enseignement à l'intention des adultes et à d'autres services d'enseignement, alors que les services ayant trait aux tests de niveau sont

affiner le recensement et le classement des services continue à faire l'objet de discussions à l'OMC. Mais, globalement, l'article 1 est précis, si on peut dire : les services visés sont « *tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental* » (art. 1).

Pour qui y verrait une clause d'exception pour un service public comme l'éducation, assurée dans tous les pays par le gouvernement, national et parfois local, l'alinéa suivant restreint singulièrement le champ de ce qui est hors du traité : « *un service fourni dans l'exercice gouvernemental s'entend de tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services* ». Pas d'exception, donc, à prendre ce texte au pied de la lettre, pour l'éducation ou pour la santé. Il n'y a guère de pays, en effet, où il n'y a pas d'enseignement privé concurrent du service public ou de cliniques elles aussi privées ! Il n'y a guère que des secteurs comme la police, la justice et la défense qui sont susceptibles d'échapper à l'emprise des règles de l'AGCS ! Et encore, car on sait qu'il existe déjà, aux Etats-Unis notamment, des services privés pour gérer les prisons.

Ce qui permet donc d'affirmer que l'AGCS et, par le biais de cet accord, la volonté de libéraliser de manière continue le secteur des services, concerne à peu près la totalité de ceux-ci, y compris ceux couverts par un service public. Et il apparaît immédiatement que la nature même des services publics peut être mise en cause à travers les mécanismes de l'AGCS. En effet, comme leur organisation obéit par nature à des règles particulières, notamment pour tenir compte du fait qu'ils doivent privilégier l'intérêt général, celles-ci pourront être contestées au nom des procédures internes à l'AGCS. Il n'est donc pas exagéré de dire que les services publics sont menacés par la mise en œuvre de cet accord, tout au moins dans leur forme actuelle.

généralement liés à tous les types d'enseignement (...) Les services de formation sont très similaires aux services d'éducation, mais les cours de formation sont en général moins théoriques et se rapportent davantage au monde du travail que les cours théoriques, nécessitant souvent une manipulation des outils, du matériel et de certains dispositifs (...) Les services ayant trait aux tests de niveau constituent une partie fondamentale et essentielle du processus d'apprentissage et permettent d'évaluer l'étudiant ainsi que le matériel de cours. Ces services comprennent la conception et l'application des tests ainsi que l'évaluation des résultats des tests.

Cette demande d'élargissement doit être analysée aussi à la lumière d'une évolution récente aux Etats-Unis : des cabinets de consultants proposent aux services de recrutement des entreprises des évaluations des diplômes délivrés par les universités et, par conséquent, de celles-ci. Nul doute que le lobby correspondant est derrière cette demande du gouvernement !

La deuxième question, celle des modes de fourniture d'un service, est résolue par l'article 1 de l'AGCS. Il retient quatre « modes » pour fournir un service à l'étranger, ce qui rend la compréhension des mécanismes de l'AGCS nettement plus compliquée que ceux du commerce des marchandises :

- fournir un service en provenance du territoire à destination du territoire d'un autre membre. Pour l'éducation, c'est typiquement le cas de *l'e-éducation*,
- fournir le service sur le territoire d'un membre à l'intention d'un consommateur ressortissant d'un autre membre. C'est le cas lorsqu'un pays accueille des étudiants étrangers,
- fournir le service grâce à une présence commerciale sur le territoire d'un autre monde. C'est le cas lorsqu'une université ouvre un établissement dans un autre pays. C'est aussi le cas des établissements de l'Alliance française ou d'autres associations de ce type à l'étranger.
- fournir le service grâce à la présence de personnes d'un pays membre sur le territoire d'un autre. Cela peut être le cas d'un établissement de l'Alliance française utilisant des personnels français. Mais les informaticiens indiens que l'Allemagne cherche à faire venir dans ses laboratoires de recherche entrent aussi dans cette catégorie.

L'AGCS ne laissant rien au hasard, le même article 1 dispose que les mesures prises par les membres sont celles prises par les « gouvernements et administrations centraux, régionaux, ou locaux », et même par des « organismes non gouvernementaux lorsqu'ils exercent des pouvoirs délégués(...) ». Chaque pays, pour mettre en œuvre ses obligations et engagements, est censé « prendre toute mesure raisonnable pour que, sur son territoire », il en soit bien ainsi à tous les niveaux !

Les deux parties suivantes de l'AGCS traitent l'une des obligations générales, c'est la dimension « de haut en bas » de l'accord (articles 2 à 15), et l'autre des engagements spécifiques (articles 16 et 17), qui fonctionnent de bas en haut.

La mise en œuvre de l'accord

Comme on l'a dit, et comme les textes du secrétariat de l'OMC n'oublient jamais de le rappeler, « *le cycle de l'Uruguay n'était que la première étape d'un processus à long terme de réglementation multilatérale et de libéralisation des échanges* ». En somme, les négociations ont permis de s'entendre sur la structure de base de l'accord mais, pour les partisans de la libéralisation totale du commerce des services avec, au premier rang, les

grands *lobbies* européens et américains, les conséquences sont restées jusqu'ici assez modestes.

Toujours d'après l'OMC, qui le dit évidemment pour le regretter, « *à quelques exceptions près dans les secteurs des services financiers et des télécommunications, la plupart des listes d'engagements spécifiques se sont bornées à confirmer le statu quo en ce qui concerne les conditions du marché dans un certain nombre de secteurs relativement limités* ». Et cela à un moment (en 2000) où l'importance économique des services - en termes de production, de revenus et d'emploi et d'échanges - n'a cessé de croître. Ce qui conduira les rédacteurs de ce document à insister pour que « *les nouvelles négociations - celles de l'AGCS 2000 - accordent une attention particulière aux nouveaux engagements et/ou aux engagements améliorés* ».

Quels étaient donc ces engagements trop modestes au gré des partisans d'une plus grande libéralisation du commerce des services ? On s'en tiendra ici et pour la suite aux secteurs de l'éducation et de la culture.

Dès 1994, c'est-à-dire avant même l'entrée en vigueur du traité, l'Union européenne s'engageait à libéraliser quelques secteurs, au nom des pays membres (on verra plus loin par quel mécanisme cela se traduit). L'éducation y figurait, sous une forme *a priori* surprenante puisque le secteur est intitulé « service d'enseignement privé » alors que son appellation officielle, reprise par d'autres pays, est « services d'enseignement ». L'Union européenne proposait de libéraliser les quatre sous-secteurs (primaire, secondaire, supérieur et formation des adultes) selon les quatre modes de fourniture commerciale définis par l'article premier de l'AGCS. Cette proposition était cependant assortie de limitations concernant l'accès au marché et le traitement national qui, à en juger par ce qui est dit de la France¹⁶, revenait à intégrer les dispositions de la législation nationale.

Une trentaine seulement d'autres pays (sur les quelque 134 signataires du traité) s'étaient engagés pour l'éducation. Plus rares encore sont ceux qui se sont engagés pour tous les sous-secteurs. Ce qui fait qu'au total (voir le tableau), c'est l'enseignement secondaire qui est le plus souvent proposé à la libéralisation avec un total cependant modeste de 23 pays.

Deux remarques peuvent être faites ici, qui vont un peu à l'encontre de quelques idées reçues. La première, c'est que l'enseignement supérieur ou la formation des adultes ne sont pas le

¹⁶ Pour l'accès au marché, on trouve parmi les restrictions : « France : Condition de nationalité. Cependant, les personnes ayant la nationalité de pays tiers peuvent obtenir des autorités compétentes l'autorisation d'implanter et de diriger un établissement d'enseignement et d'enseigner. » (Source : liste d'engagements spécifiques des « Communautés européennes et de leurs Etats membres, document GATS/SC/31 du 15 avril 1994).

plus souvent proposés. La deuxième, c'est que parmi les pays riches qui ont pris le plus d'engagements de libéralisation dans le domaine de l'éducation en 1994, il y a le Japon et l'Union européenne, et non pas les Etats-Unis ou l'Australie. Mais cela changera par la suite sous ces deux aspects ! Aucun pays ne s'était par contre engagé dans le secteur de la culture.

Encadré 1

| Les engagements spécifiques dans le secteur de l'éducation au moment de la signature du Traité de Marrakech | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pays | 05 a) | 05 b) | 05 c) | 05 d) | 05 e) |
| Australie | | x | x | | x |
| Autriche | x | x | | x | |
| Bulgarie | x | x | | x | |
| Congo (RP) | | | x | | |
| Costa Rica | x | x | x | | |
| République tchèque | x | x | x | x | x |
| Union européenne | x | x | x | x | |
| Gambie | x | | | x | x |
| Ghana | | x | | | x |
| Haïti | | | | x | |
| Hongrie | x | x | x | x | |
| Jamaïque | x | x | x | | |
| Japon | x | x | x | x | |
| Lesotho | x | x | x | x | x |
| Liechtenstein | x | x | x | x | |
| Mali | | | | x | |
| Mexique | x | x | x | | |
| Nouvelle Zélande | x | x | x | | |
| Norvège | x | x | x | x | x |
| Panama | x | x | x | | |
| Pologne | x | x | x | x | |
| Rwanda | | | | x | |
| Sierra Leone | x | x | x | x | x |

| | | | | | |
|-----------------------------------|----|----|----|----|----|
| République slovaque | x | x | x | x | x |
| Slovénie | | x | x | x | |
| Suisse | x | x | x | x | |
| Thaïlande | x | x | | x | |
| Trinidad et Tobago | | | x | | x |
| Turquie | x | x | x | | x |
| États-Unis | | | | x | x |
| Nombre total d'engagements | 21 | 23 | 21 | 20 | 12 |

| | | |
|---------|-------|------------------------------------|
| Légende | 05 a) | Services d'enseignement primaire |
| | 05 b) | Services d'enseignement secondaire |
| | 05 c) | Services d'enseignement supérieur |
| | 05 d) | Formation des adultes |
| | 05 e) | Autres services éducatifs |

Ces engagements initiaux sont entrés en vigueur le 1er janvier 1995 en même temps que le traité. Malgré l'échec de Seattle et le coup de frein que cela a pu donner, au moins temporairement, à l'ardeur libérale, il n'a guère eu de conséquences directes sur l'AGCS. Comme il a été dit, les négociations étaient prévues dès Marrakech. Ce fut la négociation AGCS 2000, commencée dès le mois de janvier de cette année-là et marquée notamment par une session extraordinaire du Conseil du commerce des services en mars 2001. Cette réunion a adopté les *lignes directrices* et les procédures valables pour les nouvelles négociations. Il s'agit en fait de modes d'emploi très détaillés à l'usage des pays membres. Ce qui en dit long sur la complexité des textes et, par conséquent, sur les pièges qu'ils peuvent receler pour les moins bien avertis. C'est-à-dire ceux, les plus nombreux, qui ne peuvent se payer le luxe d'une importante délégation permanente à l'OMC. Cela illustre en même temps le forcing de l'OMC pour arracher des engagements spécifiques.

Quelques pays ont, plus tard, un peu revu leurs engagements initiaux, pour les compléter ou pour les préciser. C'est là qu'on trouve des textes relatifs à l'éducation qui méritent attention.

On notera en particulier un changement indiscutable dans le discours. Manifestement on cherche à convaincre que chaque pays, grand ou petit, riche ou pauvre a intérêt à ce que le marché de l'éducation soit plus ouvert. Et, fait nouveau, ces textes insistent sur l'idée qu'il n'est pas question de toucher aux prérogatives des Etats dans ce domaine sensible pour l'identité nationale. Enfin, troisième précaution, qui rejoint la précédente, on laisse entendre que l'éducation de base ne serait pas concernée¹⁷. On peut sans doute voir là une conséquence des difficultés à obtenir une plus grande ouverture des marchés dans de nombreux secteurs, dont l'éducation et la culture. Mais cette inflexion s'inscrit aussi dans le cadre plus général des tentatives de ces dernières pour donner un visage plus avenant à la mondialisation libérale. On en trouvera trace dans d'autres parties de ce livre.

La réunion ministérielle de Doha en 2002 n'a fait que confirmer la procédure définie en mars 2001, en rappelant les dogmes sous-jacents à l'accord et en précisant les échéances¹⁸.

Ce texte a été adopté en novembre 2001. Depuis lors, la première phase (présentation des demandes initiales au 30 juin 2002) de cette relance est achevée. Relance en effet car ces demandes initiales sont en quelque sorte une réaction des pays potentiellement exportateurs de services aux premières listes d'engagements spécifiques élaborées en 1994-95, celles qui précisément sont considérées par l'OMC comme très insuffisantes. La façon dont l'Union

¹⁷ Au cours d'une rencontre avec une délégation d'ONG présentes à Genève en mars 2001, la délégation américaine a présenté cette thèse comme allant de soi. Ce qui n'est nullement le cas dans le texte même de l'AGCS !

¹⁸ « Les négociations sur le commerce des services seront menées en vue de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement et des pays les moins avancés. Nous reconnaissons les travaux déjà entrepris dans les négociations, engagées en janvier 2000 au titre de l'article 19 de l'Accord général sur le commerce des services (Il s'agit de l'article disant que « les membres engageront des séries de négociations successives, qui commenceront cinq au plus tard après la date d'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC (...) », soit en 2000), et le grand nombre de propositions présentées par les Membres sur un large éventail de secteurs et plusieurs questions horizontales, ainsi que sur le mouvement des personnes physiques. Nous confirmons les Lignes directrices et procédures pour les négociations adoptées par le Conseil du commerce des services le 28 mars 2001 comme étant la base sur laquelle poursuivre les négociations, en vue d'atteindre les objectifs de l'Accord général sur le commerce des services, tels qu'ils sont énoncés dans le Préambule, l'article 4 (article relatif à « la participation croissante des pays en voie de développement ») et l'article 19 de cet accord. Les participants présenteront des demandes initiales d'engagements spécifiques d'ici au 30 juin 2002 et des offres initiales d'ici au 31 mars 2003 ».

Source : Déclaration finale de la conférence ministérielle de l'OMC de Doha, constituant le mandat actuel de l'OMC, http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm

européenne présente ses demandes illustre la plupart des remarques qui précèdent : « *L'Union européenne a accompli un pas significatif le 1^{er} juillet 2002 en présentant ses demandes initiales pour un meilleur accès au marché des services à d'autres membres de l'OMC. Ces demandes visent à réduire les restrictions et à étendre les possibilités d'accéder au marché (...) Elles ne visent pas à démanteler les services publics, à privatiser les entreprises publiques. Aucune demande n'est faite dans le domaine de la santé et des services audiovisuels. Seuls les Etats-Unis recevront une demande limitée aux services d'enseignement supérieur à financement privé¹⁹. Des demandes sont faites dans le domaine de l'environnement mais ne concernent pas la question de l'accès à l'eau (...)* »

Actions et réactions

On se contentera ici de rappeler les grandes lignes des actions et des réactions devant la perspective de la libéralisation du commerce des services. Il a déjà été fait mention de l'action déterminante de quelques grandes entreprises américaines des services financiers pour que l'AGCS fasse partie du paquet de Marrakech. Il figurera donc parmi presque 30 documents d'importance très variée. Il sera, pour ces raisons, resté un peu « inachevé » aux yeux de ses plus ardents partisans.

Cette période coïncide avec l'émergence, certes plus lente, d'un mouvement de résistance au caractère de plus en plus ouvertement libéral de la mondialisation. Ce mouvement sera d'abord un mouvement de protestation et de résistance. Ce n'est que plus tard qu'il sera en situation de formuler de manière positive des propositions pour une autre mondialisation.

La première grande réaction sera celle des milieux de la culture, dès avant la signature du traité de Marrakech. La notion d'exception culturelle sera popularisée au cours de ce combat. Pour les services en général, il faudra attendre les réflexions collectives qui ont précédé la conférence ministérielle de Seattle en décembre 1999. L'initiative fut d'abord américaine et

¹⁹ Elle est présentée ainsi par la Commission : l'amélioration du capital humain et de l'expertise est un objectif clé pour tout pays, déterminant pour le succès de l'économie. Le renforcement de l'infrastructure éducative et le développement de services éducatifs de haute qualité sont par conséquent les éléments clés par lesquels une société peut parvenir à de meilleures conditions de vie. La plupart des pays membres de la Communauté européenne permettent déjà aux fournisseurs étrangers de service de s'installer là où existent des services d'éducation financés par des fonds privés. Ces engagements n'ont compromis en aucune façon les prérogatives gouvernementales relatives à l'organisation et au soutien du système éducatif. La Communauté européenne présente une requête aux Etats-Unis pour les services d'enseignement supérieur financés par des fonds privés, dans la ligne des engagements pris par la Communauté européenne au cours de l'Uruguay round et répondant aux intérêts des fournisseurs européens d'éducation sur ce marché.

surtout canadienne. Elle devait conduire à l'élaboration d'un appel international : « Arrêtons l'offensive de l'AGCS maintenant », diffusé en février-mars 2001, immédiatement après le Forum social mondial de Porto Alegre où la mise au point finale avait été faite. On trouvera en encadré quelques extraits de ce texte. Il fait directement le lien avec les politiques d'ajustement structurel imposées aux pays du tiers-monde et met en cause « *l'emprise des monopoles dominés par des entreprises de service basées dans le Nord* ».

Dans le même temps, le syndicalisme international s'emparait de la question. Ce furent d'abord l'Internationale de l'éducation (IE) et l'Internationale des services publics (ISP), les deux fédérations les plus directement concernées de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL). L'IE publiait une première étude sur l'AGCS dès 1999²⁰. Ce texte rappelait que les dépenses publiques mondiales dans l'éducation dépassent largement 1000 milliards de dollars par an (50 millions d'enseignants, un milliard d'élèves et d'étudiants, des centaines de milliers d'établissements scolaires partout dans le monde). Ce que « certains considèrent comme un marché colossal » à conquérir. L'IE élaborait ensuite avec l'ISP une analyse détaillée commune²¹ et demandait finalement à son Congrès de Jomtien en 2001 à ses organisations membres de « s'opposer à l'inclusion de l'éducation dans le cadre de l'AGCS et de garantir que les politiques de l'OMC, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international reconnaissent l'éducation publique comme un droit humain ». Cette prise de position fit suffisamment de bruit pour que le Directeur général de l'OMC de l'époque, Mike Moore, tienne à recevoir une délégation de l'IE dans la semaine qui a suivi ! La CISL elle-même s'est largement exprimée sur l'AGCS avant la dernière Conférence ministérielle de l'OMC de Doha.

Sur quoi portent les principales critiques ? Paradoxalement, on peut les trouver en négatif en quelque sorte dans un texte de l'OMC elle-même. Il a été diffusé en mars 2001, au moment où une grande partie des ONG signataires du texte précédent étaient réunies à Genève et où, la coïncidence n'est évidemment pas fortuite, le Conseil du commerce des services se préparait à rendre publiques les lignes directrices relatives au mécanisme des engagements spécifiques. Intitulé « AGCS, faits et fiction », il inaugure une période marquée par la volonté de l'OMC d'échapper à la critique de non transparence, voire de pratique systématique du secret, qui lui était faite.

²⁰ Internationale de l'éducation, *L'OMC et le cycle du millénaire : Les enjeux pour l'éducation publique*, Bruxelles, mai 1999.

²¹ Internationale de l'éducation, Internationale des services publics, *L'intérêt commun des travailleurs de l'éducation et du secteur public*, Bruxelles, octobre 1999.

Le texte commence par une citation, qui n'est évidemment pas choisie au hasard, de Nelson Mandela, rappelant un discours prononcé en 1998 : « *à l'approche du nouveau millénaire, formons un partenariat pour le développement par le commerce et l'investissement* ». Celui-ci ne savait sans doute pas encore que son pays allait, deux ans plus tard, être soumis à une énorme pression des grands laboratoires pharmaceutiques des pays du Nord pour le contraindre à renoncer, au nom des règles de l'OMC, à fabriquer des médicaments contre le Sida à un prix accessible. L'Afrique du Sud devait d'ailleurs gagner cette bataille, en partie grâce au soutien des grandes ONG internationales et des menaces de boycott formulées. Ce qui était d'ailleurs aussi une nouveauté.

Dès l'introduction, le document de l'OMC insiste sur le fait que, pour chaque pays, « *la liberté est complète pour ce qui est de choisir les services qui doivent faire l'objet d'engagements* ». Ce thème est récurrent et se retrouve dans tous les textes les plus récents. C'est une conception bien étrange de la liberté quand on sait ce que peuvent être les mesures de rétorsion et le chantage dans les négociations commerciales internationales.

Le texte s'efforce ensuite de répondre aux critiques faites dans plusieurs domaines et de donner à chaque fois une vision totalement lénifiante des processus de libéralisation en cours, qui ne seraient jamais que l'expression totalement libre de la volonté des gouvernements. Et sans que, au sein des pays eux-mêmes et entre les pays, il y ait le moindre conflit d'intérêts.

Cette approche, où on ne voit que des partenaires sur un pied d'égalité et où le consensus est la règle dès lors que les malentendus ont été levés, est tout à fait conforme aux conceptions de la *gouvernance* mondiale, très largement répandues dans les instances internationales comme on le voit dans d'autres chapitres de ce livre. Il n'y aurait ainsi rien à craindre, bien au contraire, du développement des investissements étrangers, encouragé par l'OMC, mais qui n'aurait rien à voir avec l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) auquel l'OCDE a été contrainte de renoncer en 1997 devant la très large opposition qu'il suscitait. Rien à craindre non plus de l'ambiguïté de l'article 1 sur la définition même des services publics. Rien à craindre pour l'éducation de base, etc. S'il convient de se féliciter des changements de discours imposés à l'OMC, il faut cependant bien veiller à ne pas en être dupe !

En guise de conclusion

Au moment où ces lignes sont écrites, les pays souhaitant exporter tel ou tel service auront sollicité les importateurs potentiels pour qu'ils fassent, ou améliorent si cela a déjà été fait,

leurs engagements spécifiques. L'échéance suivante est celle du 31 mars 2003, date à laquelle de nouveaux engagements sont attendus.

D'ici là les négociations et surtout les pressions diverses vont continuer de plus belle, à n'en pas douter.

S'agissant de la libéralisation du « commerce des services d'éducation », les demandes, on l'a vu, sont venues essentiellement des pays potentiellement « exportateurs », principalement les Etats-Unis, l'Australie et la Nouvelle Zélande. On remarquera au passage, mais est-ce si étonnant, que ce sont les pays qui ont pris la tête, depuis une vingtaine d'années, de l'introduction des réformes libérales et notamment des techniques du management dans l'éducation. Cela a conduit, sinon à privatiser largement le secteur, en tout cas à introduire dans les services publics d'éducation les règles de fonctionnement de l'enseignement privé, quand ce ne sont pas purement et simplement celles des entreprises.

Pour les pays de l'Union européenne, la situation est aujourd'hui la suivante : dès 1994, l'Union européenne s'est engagée à ouvrir les secteurs de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, ainsi que celui de la formation des adultes, en prenant les engagements spécifiques correspondants. Cela veut dire que les fournisseurs étrangers de services éducatifs bénéficient dans chaque pays membre du traitement national, ce qui les met sur un pied d'égalité avec les fournisseurs nationaux. Elle a cependant fait valoir deux types de restrictions. Les premières reviennent, on l'a vu pour la France, à tenir compte des dispositions de la législation nationale (clauses de nationalité par exemple). La deuxième consiste à écrire non pas « services éducatifs » comme dans la classification de l'OMC mais « services d'enseignement privé » et parfois « services éducatifs à financement privé (*privately funded* dans la version anglaise qui fait foi). On peut craindre que ces réserves et ces précautions soient bien fragiles et qu'un éventuel recours devant l'OMC ne les fasse voler en éclats comme étant « *plus rigoureuses que nécessaires à la qualité du service* », par exemple. Sans parler du fait qu'on pourra toujours montrer que les services publics d'éducation font aussi appel à des fonds privés.

Par la suite, l'Union européenne, pourtant très active à l'OMC, n'y a plus reparlé d'éducation, à en croire tout au moins les documents rendus publics. Elle est revenue très ponctuellement sur le sujet en 2002 en demandant aux Etats-Unis, dans le cadre de la première phase du calendrier retenu à Doha, d'ouvrir davantage le secteur de l'enseignement supérieur financé par des fonds privés. Une constante dans ces démarches qu'il convient de noter pour pouvoir s'y appuyer : le soin mis à éviter, dans l'offre de libéralisation comme dans la demande, d'engager les enseignements publics.

Par contre, dans le cadre du même processus, plusieurs membres de l'OMC demandent à l'Union européenne de lever les restrictions mises aux engagements pris. D'autres demandes concernent le sous-secteur « autres services de formation », dont le contenu n'est rien moins que clair et pour lequel l'Union européenne n'a pris aucun engagement. Des pays mettent en cause la référence au financement privé, déjà évoquée, pour l'enseignement supérieur et la formation des adultes. Il y a enfin des demandes relatives à l'évaluation des services éducatifs. On retrouve en somme tous les angles d'attaque, largement commentés dans ce chapitre, par lesquels on voudrait aujourd'hui ébranler les systèmes éducatifs pour les rendre davantage « capables » de s'adapter à la demande des milieux économiques, en prenant prioritairement pour cible l'enseignement supérieur et la formation des adultes.

Ceci explique sans doute que les principales critiques de l'application possible des « disciplines de l'OMC » au secteur de l'éducation sont elles aussi venues des pays du Nord, de leurs institutions éducatives, de leurs associations et syndicats d'enseignants. Ces derniers voient dans l'AGCS un moyen pour les gouvernements de promouvoir l'enseignement privé au moment même où, de façon générale, le financement des établissements publics se restreint. La contrainte pèse sur les services publics eux-mêmes qui, plus particulièrement au niveau universitaire et dans la formation des adultes, sont sommés de s'autofinancer le plus possible. Ce qui peut les conduire à se « placer » de plus en plus sur le marché national et international de l'éducation et de la formation, au détriment le cas échéant de leur mission d'intérêt général.

Sur le fond, cette résistance exprime le refus de voir l'éducation considérée comme une marchandise, et non comme le véhicule permettant de transmettre la culture et les savoirs dans l'intérêt de tous et comme un bien public.

Pour les pays en voie de développement, et quoi qu'en disent les pays du Nord pour les convaincre de prendre des engagements dans le domaine de l'éducation, le bilan est rien moins que positif. Certes, d'un côté les étudiants qu'ils envoient dans les « pays exportateurs de services éducatifs » - rappelons que cela reste le mode très largement dominant des échanges dans l'éducation – rentrent dans leur pays avec des compétences indispensables à son développement. Mais en même temps, et à supposer qu'ils rentrent effectivement, ils exportent des sommes très importantes pour payer leur scolarité et leur séjour à l'étranger. La plupart de ces pays ont donc un large déficit commercial dans le domaine de l'éducation, le nombre d'étudiants envoyés à l'étranger, principalement aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et en Australie, ne cessant d'augmenter.

Dans les pays en voie de développement eux-mêmes, les places offertes dans les établissements scolaires et universitaires sont insuffisantes. Ces pays deviennent donc une cible de choix pour les marchands d'éducation, qui s'organisent aujourd'hui en véritables sociétés multinationales. Celles-ci interviennent en utilisant pleinement les divers modes de fourniture des services recensés par l'AGCS : elles offrent des cours dans de nombreux pays en installant des filiales, elles proposent des formations à distance, elles développent les partenariats avec les institutions nationales. C'est dans ce domaine que le commerce de l'éducation connaît aujourd'hui la croissance la plus forte.

Le danger pour les pays importateurs est évidemment de voir les inégalités devant l'éducation se renforcer au plan national par l'afflux de programmes de formation conçus non dans l'intérêt du plus grand nombre mais pour le bénéfice d'une élite au service des entreprises. Il est surtout de généraliser des contenus de formation standardisés, ne répondant pas aux besoins des étudiants et de la société du pays concerné, mais conçus pour former les consommateurs de la société mondialisée de demain.

Soustraire des secteurs comme l'éducation et la culture à la logique marchande, comme le demande l'Internationale de l'éducation, est donc un objectif valable dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud.

L'OMC vue par elle-même

Le principal objectif de l'OMC est de favoriser autant que possible l'harmonie, la liberté, l'équité et la prévisibilité des échanges.

Elle s'acquitte de cette mission en administrant les accords commerciaux :

- servant de cadre aux négociations commerciales
- réglant les différends commerciaux
- examinant les politiques commerciales nationales
- aidant les pays en développement dans le domaine de la politique commerciale par le biais de l'assistance technique et des programmes de formation
- coopérant avec d'autres organisations internationales

Structure

L'OMC compte plus de 140 membres, qui représentent plus de 97 pour cent du commerce mondial. Une trentaine d'autres pays négocient actuellement leur accession à l'Organisation.

Les décisions sont prises par l'ensemble des membres. Elles le sont normalement par consensus. Un vote à la majorité est également possible, mais l'Organisation n'a jamais recouru à cette procédure, qui était extrêmement rare à l'époque du prédécesseur de l'OMC, le GATT. Les Accords de l'OMC ont été ratifiés par les parlements de tous les pays membres. L'organe suprême de décision de l'OMC est la Conférence ministérielle, qui se réunit au moins tous les deux ans.

Au deuxième niveau se trouve le Conseil général (qui rassemble normalement les ambassadeurs et les chefs de délégation à Genève, mais parfois aussi des fonctionnaires envoyés par les capitales des pays membres), qui se réunit plusieurs fois par an au siège de l'Organisation à Genève. Le Conseil général se réunit également en tant qu'Organe d'examen des politiques commerciales et en tant qu'Organe de règlement des différends.

Au troisième niveau se trouvent le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services et le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Conseil des ADPIC), qui présentent des rapports au Conseil général.

De nombreux comités spécialisés, groupes de travail et groupes d'experts s'occupent des domaines visés par les différents accords et d'autres domaines tels que l'environnement, le

développement, les candidatures à l'OMC et les accords commerciaux régionaux.

Secrétariat

Le Secrétariat de l'OMC, qui se trouve à Genève, est composé d'environ 550 fonctionnaires et a à sa tête un Directeur général. Son budget annuel est d'environ 143 millions de francs suisses.

Il n'a pas de bureaux en dehors de Genève. Étant donné que les décisions sont prises par les membres eux-mêmes, le Secrétariat n'est pas investi du pouvoir décisionnel qui incombe aux autres organes exécutifs internationaux.

Les principales fonctions du Secrétariat consistent à fournir un appui technique aux différents conseils et comités, ainsi qu'aux conférences ministérielles, à offrir une assistance technique aux pays en développement, à analyser le commerce mondial et à exposer les activités de l'OMC à l'opinion publique et aux médias.

Le Secrétariat fournit également certaines formes d'assistance juridique dans le cadre du règlement des différends et donne des avis aux gouvernements des pays qui souhaitent devenir membres de l'OMC.

La Banque mondiale

Le marché scolaire à l'assaut de la pauvreté ?

Après presque quarante ans de politiques de développement d'inspiration keynésienne, la Banque mondiale a adopté les politiques issues du renouveau libéral des années 1980. Le dogmatisme avec lequel ces politiques ont été appliquées a aggravé le mal-développement. Ses prêts soumis à " conditionnalités " ont favorisé la libéralisation financière, l'essor du secteur privé, l'ouverture aux flux internationaux d'investissement et aux marchandises étrangères. Vigoureusement mise en cause par les opposants à la mondialisation libérale, la Banque mondiale voudrait pourtant faire entendre une musique quelque peu différente de celle du FMI et, en renouant avec certains thèmes qu'elle développe depuis les années 1960, apparaître ainsi comme une oreille bienveillante à l'écoute de "la voix des pauvres"²².

Il faut regarder de près la nature des politiques préconisées par la Banque mondiale et ne pas se contenter des bonnes intentions affichées. Le domaine de l'éducation est particulièrement instructif à cet égard puisqu'il permet de voir combien les "préoccupations sociales" mises en avant par les principaux responsables de la Banque s'accompagnent toujours d'une doctrine très libérale du développement économique et qu'elles paraissent même servir à l'introduire avec plus d'autorité. C'est à partir des années 1980 et 1990 que l'éducation est devenue un thème spécialement prégnant dans la littérature de la Banque avec une insistance toute particulière sur l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service éducatif dans un contexte de réduction des ressources budgétaires consécutives à la crise de la dette et aux politiques d'ajustement structurel et parfois même, en Afrique notamment, dans un contexte de stagnation du PIB. Selon la Banque, il ne suffit plus d'apporter des fonds nouveaux pour le développement, il faut surtout que les investissements trouvent sur place une force de travail susceptible de mettre en œuvre de façon efficiente le capital emprunté. D'où la reconnaissance du rôle central de l'éducation dans le processus de croissance. Mais il ne s'agit pas seulement de construire des écoles et de payer des enseignants, il faut là encore, selon l'orthodoxie, appliquer les règles du marché et allouer des ressources rares de façon plus rationnelle dans

²² Cf. Yves Baunay, "La Banque mondiale soigne son image", *Nouveaux Regards*, n° 16, p.40.

un domaine particulièrement coûteux pour les finances publiques. Les deux grandes orientations théoriques qui guident la politique de la Banque en matière scolaire reviennent donc à promouvoir l'enseignement dans une optique étroitement économique²³ et à vouloir lui appliquer des principes de gestion et de financement inspirés de l'économie néoclassique qui reviennent à réduire l'intervention de l'État et à élargir en sens inverse la sphère du marché²⁴. La Banque mondiale, en développant son expertise dans ce domaine, apparaît comme l'un des opérateurs intellectuels qui proposent, voire imposent comme seule voie possible pour les pays pauvres une conception de l'enseignement à la fois réductrice et inégalitaire. Cette politique libérale de l'enseignement se heurte cependant à des contradictions qui méritent d'être analysées.

Un virage social ?

La Banque mondiale prétend être aujourd'hui le meilleur soutien des grands programmes des Nations Unies de lutte contre la pauvreté, connus sous le nom d'"objectifs de développement pour le millénaire", qui entendent, à l'horizon 2015, diminuer de moitié les proportions de la population la plus pauvre, donner une éducation de base à tous les enfants en éliminant les disparités entre les sexes à tous les niveaux d'enseignement, améliorer l'environnement, favoriser l'accès à l'eau potable, diminuer la mortalité. Avec l'arrivée de James D. Wolfensohn à la tête de la Banque en 1995, cette lutte contre la pauvreté fut présentée comme une priorité absolue par cette institution qui semblait se démarquer ainsi de sa "sœur" de Bretton-Woods, le FMI. Cette dernière institution continuait, selon une répartition du travail implicite, de pratiquer les politiques d'ajustement structurel aux conséquences sociales souvent très négatives. Par ailleurs, les services statistiques de la Banque mondiale opéraient un grand travail de compilation des données disponibles sur la pauvreté dans le monde. La nomination en 1997 de l'économiste Joseph Stiglitz comme vice-président et économiste en chef de l'institution financière semblait également montrer, du fait de ses travaux quelque peu

²³ Cf. Béatrice Hibou, "Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne, Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire", *Les études du CERI*, n°39, mars 1998.

²⁴ Le paradigme de l'économie néoclassique tel qu'il a été forgé à la fin du XIXe siècle se caractérise par trois propositions articulées : la rationalité de *l'homo oeconomicus*; l'équilibre général sur des marchés interconnectés; la non-intervention de l'État au nom de l'autorégulation des marchés.

hétérodoxes, que le "fondamentalisme du marché" pouvait être remis en question par l'une des principales instigatrices "du consensus de Washington"²⁵. Pour saisir la teneur de cet apparent tournant, il convient de le situer dans l'évolution de cette institution depuis sa création en 1944 à Bretton -Woods.

Originellement conçue pour financer la reconstruction des pays détruits par la guerre, la Banque mondiale s'est vite consacrée à l'attribution et à la garantie de prêts destinés à financer des projets d'infrastructure dans les pays sous-développés. Très vite l'aide au développement et le thème de la lutte contre la pauvreté se sont trouvés mêlés²⁶. Le thème de "la pauvreté" n'a rien en lui-même de vraiment critique pour l'ordre existant, surtout quand cette "pauvreté" est interprétée comme le résultat d'un "retard" propre à des sociétés restées traditionnelles. La modernisation de ces sociétés "attardées" et leur insertion dans l'économie mondiale sont ainsi devenues des impératifs quasi-moraux à la charge des pays riches et des organismes multilatéraux.

Dans les années 1960, la conception dominante de cette "lutte contre la pauvreté" fut plutôt celle des économistes keynésiens très influents sous les administrations Kennedy et Johnson. Les grands mots d'ordre de la Banque mondiale et le prestige de "l'économie du développement" font alors écho aux slogans utilisés par les leaders démocrates ("Guerre à la pauvreté", "Grande société")²⁷. Les modèles économiques qui étaient à l'honneur à cette époque insistent sur l'importance décisive de l'investissement dans la croissance, ce qui

²⁵ Le *consensus de Washington* est un accord tacite entre le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, les organes économiques internationaux et le Trésor américain sur la politique que doivent appliquer les pays pauvres ou émergents pour faire face à la crise de la dette, politiques qualifiées "d'ajustement structurel". L'expression a été inventée par l'économiste de la Banque centrale John Williamson en 1990 dans un article fameux intitulé « What Washington Means by Policy Reform » (in *Latin American Adjustment : How Much Has Happened*, sous la direction de John Williamson, Institute for International Economics, Washington, 1990). L'auteur définit ce consensus par 10 orientations : la discipline fiscale, la priorité des dépenses publiques donnée aux secteurs à haut rendement économique et qui aide à une meilleure distribution des revenus (santé, éducation de base, infrastructure), des taux de change « compétitifs », la libéralisation des taux d'intérêt, la libéralisation du commerce et celle des investissements étrangers, les privatisations, la déréglementation, les garanties données aux droits de propriété.

²⁶ Cf. Susan George, "Robert McNamara, figure tutélaire de la Banque", *L'écologiste*, vol.2, n°1, Printemps 2001. Selon S.George, c'est Robert McNamara, président de la Banque mondiale de 1968 à 1981, qui a "inventé" les pauvres et les a placés au centre de la doctrine de la Banque mondiale.

²⁷ Nicolas Guilhot, "D'une vérité à l'autre, les politiques de la Banque mondiale", *Le Monde diplomatique*, septembre 2000. Cf. également Yves Dezalay et Bryant Garth, "Le *Washington Consensus*", contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°121-122, Mars 1998.

légitime une politique ambitieuse d'aide publique²⁸. L'expansion rapide de la Banque mondiale et son orientation keynésienne furent brutalement critiquées au début des années 1980 par l'administration Reagan, championne de la "révolution conservatrice". La majorité des directeurs furent remplacés, un contrôle étroit des orientations théoriques et idéologiques des experts fut mis en place, une nouvelle génération d'économistes adeptes des idées de l'école de Chicago s'installèrent dans les murs de l'institution. Les paradigmes structuralistes de "l'économie du développement" furent assimilés par les plus extrémistes au socialisme, le rôle de l'État et du crédit public fut mis en cause, la priorité fut donnée au commerce plutôt qu'à l'aide, selon le nouveau slogan de l'administration Reagan : "*Trade, not aid*"²⁹. Ce virage des années 1980, marqué par la radicalisation des idées libérales et leur application dogmatique à tous les pays victimes de la crise de l'endettement, a trouvé dans le "consensus de Washington" sa meilleure expression.

Les inflexions récentes du discours de la Banque mondiale et les critiques internes émises par des économistes de renom témoignent de l'échec des institutions de Bretton Woods qui n'ont pas atteint les objectifs de réduction de la pauvreté. Le bilan des années 1990 en cette matière n'est pas brillant en effet. L'application par le FMI et la Banque mondiale d'une sorte de "kit politique" imposé universellement sans vraiment prendre en compte la singularité de chaque pays a conduit à des catastrophes (les crises asiatique et argentine en témoignent). La plupart des pays émergents qui ont vu leur revenu moyen par habitant augmenter sont précisément ceux qui n'ont pas suivi toutes les recommandations du "consensus de Washington" et, dans les domaines où ils les ont suivies à la lettre, par exemple quand ils ont libéralisé leur marché

²⁸ Toute "une culture du prêt" a poussé à développer les crédits pour financer des projets grandioses et inefficaces négociés par des experts ignorants des réalités du terrain et des gouvernements avides de reconnaissance internationale et longtemps peu conscients des effets de la charge de la dette sur l'essor économique et la vie sociale. La responsabilité de la Banque mondiale dans l'endettement du Tiers Monde est maintenant mieux reconnue, y compris par certains des économistes qui ont travaillé pour la Banque comme William Easterly (*The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, 2002).

²⁹ Rappelons que la politique de la Banque mondiale est depuis son origine attachée au dogme selon lequel la liberté du commerce et la vitalité du secteur privé sont les conditions nécessaires de la croissance et de la sortie de la pauvreté. L'institution, malgré son imposante bureaucratie, n'a jamais joui d'une grande indépendance vis-à-vis de ses bailleurs de fonds les plus influents et n'a, en particulier, jamais cessé de subir les pressions du Trésor américain. L'article 1^{er} des statuts pose comme objectifs de la Banque l'encouragement aux investissements privés dans les économies les moins développées. Les principes structurants de son activité pendant ses trente premières années d'existence, et spécialement durant la guerre froide, n'ont pas varié quoiqu'en aient dit certains représentants de l'administration Reagan. Cf. Encadré n°1.

financier ou lorsqu'ils ont dû appliquer les plans d'ajustement structurel, ils ont vu leur situation économique se dégrader³⁰.

Une politique libérale contre la pauvreté

Les politiques préconisées par la Banque mondiale pour sortir la population mondiale de la pauvreté sont profondément marquées par l'idéologie libérale dans une version qui reste souvent très orthodoxe. La stratégie de développement préconisée par la Banque mondiale consiste à favoriser systématiquement le marché, qu'il soit national ou mondial. La logique poursuivie tient précisément à effacer le cloisonnement entre marché mondial et marché local et à faire du premier le facteur le plus actif de l'émergence du second. Partant du postulat que les gouvernements sont moins efficaces et plus corrompus que les marchés, sans se demander quelle complémentarité unit bien souvent le marché et la bureaucratie, les deux protagonistes du sous-développement, la Banque mondiale a parié sur le développement du secteur privé en orientant ses financements comme ses expertises dans cette direction. Les filiales du groupe qui ont vocation à favoriser le secteur privé ont vu leur rôle s'accroître comme la Société Financière Internationale (SFI), l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) tandis que la part des prêts de la BIRD consacrés à des investissements privés ne cessait d'augmenter. Tirant prétexte de la déliquescence des pouvoirs publics dans de nombreux pays, elle-même symptôme du sous-développement, la logique de la "main invisible" est aujourd'hui présentée comme la seule alternative à l'intervention publique : ce qui est bon pour les entrepreneurs privés est bon pour les pauvres. La conception dominante veut en effet que le développement du secteur privé ait toujours des retombées positives à plus ou moins long terme sur le développement de la santé et de l'éducation. Les recettes d'exportation et les revenus fiscaux dégagent un "espace fiscal" qui

³⁰ Cf. la critique virulente de la politique du FMI par Joseph Stiglitz "FMI, la preuve par l'Éthiopie", *Le Monde diplomatique*, avril 2002. L'éviction brutale de Joseph Stiglitz en 1999 sous l'influence directe du secrétaire du Trésor américain Larry Summers a été un événement considérable à Washington. Au moment où l'ancien économiste en chef de la Banque mondiale a reçu le prix Nobel d'économie en octobre 2001, il a révélé à la presse dans une série d'articles et d'entretiens la façon dont le FMI avait géré les crises asiatique et russe en 1997 et 1998 et l'importance de la corruption liée à la politique de privatisation générale à laquelle poussent le FMI et la Banque mondiale. Une autre dissidence a entaché l'image de la Banque mondiale lorsque le responsable du rapport sur la pauvreté 2000-2001, Avi Kanbur, a démissionné en dénonçant la réécriture de certains passages de son rapport sous la pression américaine.

permet à l'État de financer les infrastructures, les écoles et les hôpitaux destinés plus particulièrement aux pauvres. Le principe implicite selon lequel le secteur public est destiné à satisfaire les besoins des pauvres tandis que le secteur privé serait plutôt réservé aux riches qui, en y recourant, allègent le budget public et permettent un transfert de ressources vers les plus défavorisés, instaure un dualisme qui est censé équilibrer les situations entre les deux pôles extrêmes de la société.

Cette idéologie du marché n'aboutit pas aux résultats attendus en matière d'amélioration sociale quand elle est mise en pratique. Les effets négatifs de ces politiques libérales (l'endettement croissant, la charge budgétaire qui en découle, l'évasion des capitaux vers l'étranger et la fuite fiscale, le manque de viabilité de nombreux investissements, le déséquilibre des comptes extérieurs) conduisent finalement à réduire les dépenses sociales et à prendre des mesures défavorables à ces pauvres qu'on disait vouloir aider et que l'on considère *de facto* comme responsables de tous les maux : licenciements, réduction des subventions aux produits de base, dévaluations³¹. De façon plus générale, l'hypothèse simplificatrice des institutions de Bretton Woods selon laquelle seule la croissance impulsée par les marchés serait en mesure de réduire la pauvreté exclut par principe toute politique volontaire de redistribution des revenus comme toute pratique protectionniste même sélective. Or, en l'absence d'une transformation de cette répartition, et même avec une croissance forte, il faudra attendre de longues décennies avant de voir la pauvreté de pays comme le Brésil régresser de façon très sensible³².

La Banque mondiale s'est donné des armes puissantes pour imposer ses "conditionnalités" en matière de lutte contre la pauvreté. Chaque pays est ainsi tenu de rédiger un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et en échange du respect de cette stratégie avalisée par la Banque mondiale et le FMI, les pays très endettés (PPTE) peuvent obtenir une diminution très progressive de la dette publique extérieure. L'éducation tient une place de choix dans la stratégie préconisée³³.

³¹ Cf. les analyses et les exemples dans Bruce Rich, "Banque mondiale : l'échec des réformes", *L'écologiste*, vol.2, n°1, Printemps 2001.

³² Blandine Destremau et Pierre Salama, *Mesures et démesures de la pauvreté*, PUF, 2002, p.37. Pour une estimation contrastée des évolutions de la pauvreté, cf. Gérard Winter, *L'impatience des pauvres*, PUF, 2002, p. 77 et suivantes.

³³ Serge Cuenin, "Le financement de l'éducation dans les pays pauvres très endettés d'Afrique sub-saharienne : le nouveau contexte et ses implications", Cedef/AFEC, mai 2001.

Le rôle de l'éducation de base dans la lutte contre la pauvreté

Les prêts à l'éducation fournis par la Banque mondiale s'inscrivent aujourd'hui dans le cadre de la lutte "intégrée", "participative", "transparente" contre la pauvreté. L'éducation de base est présentée comme une dimension clef du développement dans les pays pauvres, de la même manière que l'enseignement secondaire et post-secondaire est aujourd'hui regardé comme un facteur essentiel de compétitivité dans les pays riches. La Banque mondiale est particulièrement active aujourd'hui dans un domaine où elle a consacré 6,6% des crédits qu'elle a alloués en 2001³⁴. De plus, elle s'est attribuée un rôle de guide et d'expert en matière sociale et éducative ainsi qu'en témoigne le nombre de rapports, d'études, d'évaluations et de recommandations que ses services produisent, surtout depuis les années 80. De ce fait, elle a sans doute contribué à rationaliser la politique éducative dans la mesure où tout projet doit faire l'objet d'analyses approfondies et de projections dans le temps. Par la politique de prêts, elle est par ailleurs en mesure d'imposer des conditions qui ont souvent force impérative. Plus que les discours de tribune, c'est au niveau des analyses et des expertises techniques qu'on peut saisir la véritable nature de la politique de la Banque, expertise qui lui permet en outre d'imposer certaines évaluations dans les forums internationaux, spécialement dans le domaine du financement de l'éducation³⁵.

Dès sa création, la Banque mondiale a souligné l'importance de la formation culturelle et scolaire mais elle n'en a pas fait immédiatement l'objet de sa politique de crédit. L'éducation était présentée comme l'un des moyens de la modernisation de "sociétés traditionnelles" selon le schéma évolutif et gradualiste en vigueur dans les années 1950 et 1960 qui constituait l'essence des théories du développement dominantes³⁶. Au début des années 1960, la Banque mondiale commence à financer des projets d'infrastructure scolaire, insistant alors sur la formation scolaire et sur la réduction de la croissance démographique considérées comme des facteurs propices à la réalisation du développement dans de nombreux pays "en retard". Le champ d'intervention de la Banque n'a cessé de s'élargir. Si au début des années 1960, les investissements se limitaient "aux briques et au ciment" et se concentraient surtout sur la formation professionnelle, ils ont concerné progressivement tous les ordres et types

³⁴ Banque mondiale, *Rapport annuel 2001*, Washington.

³⁵ Roser Cusso, "Une politique basée sur l'expertise", *Nouveaux regards*, n°16, Hiver 2001-2002.

³⁶ Cf. sur ce point Roser Cusso, *La démographie dans le modèle de développement de la Banque mondiale : entre la recherche, le contrôle de la population et les politiques néolibérales*, Thèse EHESS, 2001, p.99 et ss.

d'enseignement et touchent maintenant aussi bien les structures institutionnelles ou les supports pédagogiques que les contenus enseignés³⁷.

L'éducation est donc devenue une priorité mais essentiellement en tant que moyen de la croissance économique³⁸. Les objectifs poursuivis concernent alors essentiellement la formation d'une main d'œuvre plus qualifiée dans le secteur agricole et dans l'industrie. L'analyse qui sous-tend cette intervention dans le champ éducatif, sans leur être contraire, ne relève aucunement des considérations éthiques ou politiques qui fondent la proclamation de l'ONU de 1948 et les déclarations ultérieures de l'UNESCO sur le droit universel à l'éducation. Elle s'appuie sur un lien de causalité, constamment réaffirmé depuis les années 1960, entre la pauvreté et la formation de la force de travail, la dernière conditionnant la productivité et la mobilité de la main d'œuvre. Le défaut d'enseignement est à la fois un déterminant premier de la faiblesse des revenus et une cause du manque d'efficacité des investissements. D'une certaine façon, il faut remarquer que cette attention à l'éducation relève d'une sorte d'autocritique dans la mesure où elle met en évidence la surestimation antérieure de l'investissement physique dans les processus de croissance. En cela, elle témoigne des capacités d'évolution doctrinale de la Banque et d'un certain pragmatisme. Mais, en même temps, cette préoccupation, aussi justifiée soit-elle, a tendance à réduire l'éducation à sa portée économique et à des objectifs sociaux étroitement liés aux transformations économiques. En effet, depuis les années 1970, la littérature de la Banque mondiale est emplie de ces "évidences" typiquement utilitaristes qui veulent qu'un programme scolaire, s'il sert à l'intégration nationale et au changement de comportements sociaux et mentaux³⁹, sert d'abord à former un savoir-faire requis par la demande du marché du travail⁴⁰. Ces besoins concernent à la fois la masse de la main d'œuvre et une élite qui devrait recevoir un enseignement de "qualité mondiale". Les plus qualifiés ne peuvent manifester leur efficacité qu'à condition de travailler dans un "environnement professionnel" où le niveau moyen de

³⁷ Cf. George Pasacharopoulos et Maureen Woodhall, *L'Éducation pour le développement, une analyse des choix d'investissement*, Economica, 1988, p.5. Cet ouvrage reste la référence pour ce qui touche à l'intervention de la Banque mondiale dans l'éducation.

³⁸ *Ibid.*, p.3.

³⁹ P. T. Knight, *Implementing Programs of Human Development*, (éd.), World Bank Staff Working Papers, World Bank, Washington, 1980.

⁴⁰ Ainsi la synthèse rédigée par la Banque mondiale sur le sujet au milieu des années 1990 affirme-t-elle en préambule que "*la stratégie mise au point par la Banque mondiale pour lutter contre la pauvreté consiste à encourager l'usage productif de la main d'œuvre, ressource principale du pauvre, et à assurer aux pauvres les services sociaux de base*" in Banque mondiale, *Priorités et stratégies pour l'éducation, Une étude de la Banque mondiale*, Washington, 1995, p.1.

productivité est lui-même en augmentation. L'éducation de base "pour tous" est regardée comme particulièrement nécessaire dans un pays pauvre. Elle entraîne un effet durable sur la productivité, non seulement au niveau individuel mais aussi au niveau social à un moment où les pays s'intègrent davantage dans le marché mondial et doivent se lancer dans des activités industrielles et tertiaires parfois nouvelles. La mondialisation des marchés impose également qu'une fraction des jeunes scolarisés puissent obtenir "des qualifications professionnelles de niveau international " afin de pouvoir participer au marché du travail en voie d'intégration mondiale et de bénéficier de revenus élevés.

Cette stratégie "opérationnelle" de promotion de la scolarisation, qui semble relever du bon sens et obéir aux valeurs démocratiques, a plusieurs caractéristiques qui en limitent considérablement la portée. Elle consiste à privilégier un levier de la lutte contre la pauvreté tout en occultant l'ensemble des conditions sociales, culturelles, politiques, qui font que la pauvreté a un caractère systématique. La démarche dite *intégrée* de lutte contre la pauvreté se décompose en "dimensions" séparées et en "secteurs" d'action. Par là, elle ne se donne pas les moyens de mener une véritable politique globale qui remettrait en question le système des causes de la pauvreté. En réalité, et c'est là où cette politique est à la fois inefficace et dangereuse en provoquant une dégradation de la situation économique et sociale, "l'intégration" en question tend à se confondre avec la généralisation des marchés. Cette ligne d'action est renforcée par la politique concrète de la Banque mondiale quand elle contribue par ses "prêts d'ajustement structurel" aux politiques imposées par le FMI de "libéralisation des économies". Ces prêts qui représentent une part grandissante du budget total de la Banque mondiale participent d'une "stabilisation macro-économique" qui limite les ressources budgétaires, empêchent des actions à long terme indispensables en matière éducative, freinent la croissance et limitent les ressources des familles qui conditionnent à leur tour la scolarisation. L'affaiblissement des ressources publiques au profit du secteur privé n'est pas seulement conjoncturel, il tient à un recul voulu du périmètre d'intervention de l'État. La stratégie de la Banque mondiale part d'un constat selon lequel l'État ne serait désormais plus l'acteur le plus apte dans les pays sous-développés pour faire face aux besoins en formation exigés par l'intégration mondiale des économies.

Comment assurer l'éducation pour tous ?

Les porte-parole de la Banque mondiale affirment volontiers qu'une part croissante de ses prêts est aujourd'hui dirigée vers l'éducation. La Banque mondiale a fourni près de 17 milliards de dollars en 2001 sous forme de prêts à une centaine de pays clients. Près de 2 milliards de ces prêts ont été alloués pour des projets éducatifs, ce qui fait un total cumulé de plus de 30 milliards de dollars destinée à l'éducation depuis la première opération en 1963. Ces sommes sont en réalité très faibles par rapport aux buts à atteindre. Les sommets mondiaux sur l'éducation de Jomtien en 1990 et de Dakar en 2000 ont fixé des objectifs ambitieux en matière d'éducation dans le monde: la parité entre filles et garçons et l'éducation universelle des enfants et des jeunes de 6 à 15 ans sont parmi les plus notables. Compte tenu, entre autres, des effets sociaux négatifs des politiques d'ajustement, ces objectifs ont été reculés à 2015. C'est que pour les atteindre il faut engager des sommes importantes dont ne disposent pas les pays les plus pauvres. La Banque mondiale chiffre à 20 milliards de dollars par an les sommes supplémentaires à apporter aux pays en développement (à comparer avec les 50 milliards de l'aide publique au développement). Pour l'instant, la Banque mondiale n'en apporte qu'un milliard sous forme de prêts et elle voudrait pouvoir quadrupler ces sommes dans les années à venir. Or, dans le même temps, les pays développés ont pratiquement tous diminué leur aide en valeur relative et même parfois en valeur absolue au cours des années 1990, alors même que beaucoup de pays pauvres se sont appauvris durant cette période. Quant à l'UNESCO, elle ne dispose pas des moyens de financer l'éducation pour tous, fonction qui ne fait pas partie de sa mission. Face au manque de ressources publiques nationales et internationales, la question se pose de savoir comment la financer. La Banque mondiale propose depuis la fin des années 1980 une double stratégie, la recherche de l'efficacité interne dans le secteur public d'éducation et la privatisation des écoles secondaires et des universités.

L'équation de l'institution financière est simple : il s'agit d'augmenter le nombre d'élèves dans les écoles élémentaires sans que cela ne pèse sur le budget et même, si possible, avec une baisse des ressources affectées au service public de l'enseignement. L'efficacité, la réduction des dépenses par élève et l'équité seraient des objectifs que l'on pourrait atteindre de façon conjointe grâce à de "bonnes réformes" et à de "bonnes pratiques". L'"éducation pour tous", c'est-à-dire dans le vocabulaire de la Banque mondiale, l'éducation de base, doit être du ressort de l'État, sinon en totalité du moins en proportion suffisante pour garantir son universalité. Mais le secteur public ne pourra pas beaucoup compter sur des ressources

accrues pour faire face à cette tâche dans le contexte de réduction des dépenses budgétaires imposées par les plans d'ajustement structurel. Selon la doctrine de la Banque mondiale, il faudrait donc mobiliser d'autres ressources et développer en particulier la couverture du coût par les usagers eux-mêmes en augmentant autant que possible les droits d'inscription et autres frais de scolarité à la charge des familles et des étudiants. La suppression de la gratuité permettrait non seulement d'alléger les dépenses publiques pour l'éducation mais elle aurait la vertu très libérale de transférer une partie de la demande vers un secteur privé qui deviendrait plus compétitif. Parallèlement, les salaires des enseignants sont considérés comme souvent trop élevés et "rigides à la baisse" dans le cadre des règles du secteur public. Un gel des rémunérations et l'appel à des catégories nouvelles d'enseignants précaires et plus mal payés sont encouragés. Il va sans dire que la "rationalité" apparente de ces préconisations tient au fait que sont acceptées comme des données quasi-naturelles les contraintes budgétaires associées aux politiques macro-économiques poursuivies par les gouvernements.

L'organisation scolaire et universitaire préconisée par la Banque mondiale pour les pays pauvres ne se distingue pas, sur bien des points, du modèle de l'école que l'OCDE ou la Commission européenne conçoivent pour les pays riches. Elle en est même sur certains points le décalque parfait. Les systèmes centralisés sont déclarés inefficaces et dispendieux, l'autonomie locale - y compris sur le plan financier- doit être la règle, l'État se contentant de fixer des normes et de définir les grands axes des programmes. Les possibilités de "choix des familles", c'est-à-dire de mise en concurrence des établissements, doivent être élargies tandis que des subventions directes aux familles pauvres peuvent permettre de "solvabiliser" la demande. L'enseignement à distance et l'emploi des nouvelles technologies doivent être étendus le plus largement possible pour diminuer les coûts. L'enseignement professionnel doit être, quant à lui, laissé le plus possible aux entreprises qui le dispenseront sur les lieux de travail⁴¹. Les blocages au changement sont analysés comme la défense d'intérêts particuliers des syndicats de l'enseignement, des étudiants et des administrateurs. Ils doivent être levés par des stratégies de contournement mobilisant les familles et les "communautés" (au sens anglo-saxon du terme). Le recours à l'opinion publique par voie de consultation, l'implication directe des parents dans les établissements sont autant de mesures jugées efficaces pour affaiblir les intérêts corporatistes et augmenter l'efficacité des écoles.

Certaines préconisations concernent plus ouvertement les pays pauvres. La Banque mondiale pour réaliser le plus vite possible "l'éducation pour tous" invite à réaliser des "gains

⁴¹ Banque mondiale, *Priorités et stratégies pour l'éducation, Une étude de la Banque mondiale*, Washington, 1995, p.8.

d'efficacité interne". Compte tenu des ressources très limitées, elle prône par exemple l'augmentation des effectifs par classe, la baisse des revenus des enseignants et l'emploi plus long et plus intensif de leurs compétences ainsi que le recrutement de nouveaux enseignants ayant une formation académique moins poussée et soumis à des "conditions contractuelles" plus souples. Toutes ces mesures n'auraient, d'après les experts qui ont réalisé pour la Banque mondiale des études économétriques et des analyses de terrain, aucune incidence sensible sur les résultats des élèves. Par contre, en diminuant la masse salariale et le nombre d'enseignants par école, elles permettraient de mettre l'accent sur le matériel pédagogique "à haut rendement", à commencer par les fournitures scolaires et les livres que les pauvres ne peuvent se payer⁴². De façon au moins implicite, la baisse des ressources du secteur public liée aux politiques de restriction budgétaire est censée développer un secteur privé dépendant des ressources privées des familles qui font le "choix" d'une éducation de qualité (classes moins chargées et mieux équipées). En réalité, dans nombre de pays africains (Tchad ou Togo par exemple), le secteur privé ne fait que combler au niveau du village l'absence d'investissements publics.

Dans la logique de la Banque mondiale, alléger la dépense pour les services publics passe par la transformation du financement des écoles secondaires et des universités, financement qui doit être modifié en faisant beaucoup plus appel aux ressources des familles et en facilitant l'entrée sur le marché de nouveaux offreurs de services éducatifs⁴³. L'argument principal en faveur de la privatisation lui attribue une valeur d'équité. Le financement public doit se concentrer sur les pauvres en se faisant seconder par un secteur d'enseignement privé important destiné aux familles qui sont prêtes à payer directement pour cet enseignement. La conception générale de cette action est bien formulée par la SFI, l'une des filiales du groupe de la Banque mondiale: "*Plus les investissements privés entreront dans le secteur de l'éducation, et plus il deviendra facile aux gouvernements, avec l'appui de la Banque, d'orienter leurs subventions vers les pauvres*"⁴⁴. Ce dualisme public/privé est censé avoir beaucoup d'avantages. Il éliminerait le caractère considéré comme anti-redistributif du

⁴² "*Les écoles des pays à revenu faible et intermédiaire pourraient réaliser des économies et améliorer l'acquisition du savoir en réduisant les taux d'encadrement. Elles utiliseraient ainsi moins d'enseignants et pourraient affecter les économies de ressources ainsi réalisées à d'autres facteurs d'éducation qui en améliorent la qualité, comme l'achat de livres de classes et la formation des maîtres en cours d'emploi*", *ibid.*, p.64.

⁴³ La privatisation peut prendre deux aspects complémentaires : d'une part l'autorisation donnée, et le soutien apporté à la création d'écoles privées ; d'autre part, la baisse ou la suppression des subventions attribuées au secteur public.

⁴⁴ SFI, *Investir dans l'enseignement dans les pays en développement*, Washington 1999.

financement public des études secondaires et universitaires dont les principaux bénéficiaires sont plutôt des jeunes issus des milieux les plus favorisés. La Banque mondiale, à défaut de proposer le bon remède, met le doigt sur un véritable problème social et politique. Le coût public relativement très élevé des études post-élémentaires revient à doter nombre d'étudiants issus des groupes les plus puissants et les plus riches d'atouts supplémentaires qui amélioreront encore leur position privilégiée. D'autre part, l'essor du secteur privé favoriserait un transfert de ressources de l'enseignement supérieur vers les autres niveaux d'enseignement, ce qui accroît leur capacité d'accueil ; le financement des études par les familles réduit le poids des dépenses sur le budget du gouvernement ; l'enseignement privé, en offrant un choix pour les familles, stimule une amélioration de la qualité du système scolaire dans son ensemble grâce à l'introduction de la concurrence entre "entreprises éducatives". Les droits de scolarité payés par les parents pour l'enseignement secondaire et universitaire privé sont, dans cette optique, légitimes du fait qu'ils sont regardés comme des "investissements" individuels promettant des revenus personnels plus élevés qui permettront à l'avenir de rembourser l'épargne engagée et les crédits demandés par les familles et par les étudiants. À l'inverse, les subventions publiques attribuées pour les études secondaires et universitaires sont des cadeaux faits aux plus riches puisque ce sont leurs enfants qui se retrouvent en masse dans ces cursus. La politique encouragée par la Banque mondiale consiste donc, au nom de l'équité, à prélever aujourd'hui sur les familles et les étudiants les sommes correspondant aux coûts réels des études en considération des gains futurs que les études procureront : *"le mieux pour les établissements d'enseignement supérieur serait de recouvrer l'intégralité des coûts, les étudiants acquittant des droits par prélèvement sur le revenu de leurs parents et sur leur propre revenu à venir dans le cadre d'un programme de prêts ou d'une taxe sur les diplômés"*⁴⁵.

Selon la Banque mondiale, plus on s'élève dans les niveaux d'enseignement, plus la contribution du bénéficiaire doit être importante. L'analyse des économistes de la Banque mondiale est fondée sur la notion du *taux de rendement* attendu des investissements éducatifs, selon la méthode de calcul appliquée par les économistes aux autres investissements économiques et qui consiste à comparer des coûts (y compris les coûts d'opportunité composés des avantages auxquels on renonce du fait de cet investissement) et des bénéfices. Il s'agit à chaque fois de déterminer le taux de retour de l'investissement selon les niveaux d'éducation en tenant compte du coût total et des revenus attendus pour les

⁴⁵ Banque mondiale, *Priorités et stratégies pour l'éducation, Une étude de la Banque mondiale*, Washington, 1995, p.123.

différents agents économiques⁴⁶. Les économistes de la Banque distinguent le taux de rendement privé mesurant la relation entre les coûts et les avantages pour l'individu et le taux de rendement social mesurant la relation entre tous les coûts sociaux de l'éducation supportés par la société entière et les avantages qui doivent lui revenir. La prise en compte des "externalités" du *capital humain*, c'est-à-dire des effets bénéfiques pour la société entière qui permettent de parler de "rentabilité sociale", justifie les subventions publiques dans l'enseignement⁴⁷. Plus la rentabilité sociale surpasse la rentabilité strictement individuelle, plus la subvention publique doit être importante et inversement. La question, comme nous l'avons déjà souligné, est que ces effets externes sont par définition incalculables. C'est particulièrement frappant quand certains auteurs intègrent dans leur raisonnement la baisse de la criminalité, la "cohésion sociale", la réception et la diffusion des innovations technologiques, la transmission intergénérationnelle d'un patrimoine culturel, dimensions dont on voit mal comment on pourrait leur donner une équivalence monétaire⁴⁸. La privatisation de l'offre scolaire, quant à elle, permettrait la hausse de l'efficacité des écoles secondaires et des universités et l'élargissement du public scolaire en particulier au niveau universitaire dans les pays pauvres du fait d'une importante demande qui va s'accroître et qui ne trouvera pas satisfaction dans le secteur public. Cette privatisation de l'offre suppose que la demande elle-même soit rendue solvable, mesure cohérente avec la primauté du choix de l'école par l'élève ou par ses parents⁴⁹. Cette proposition s'appuie sur l'idée que le "retour sur

⁴⁶ Pour le récit de cette extension du domaine de calcul coûts/bénéfices au domaine éducatif, cf. A.Vawda, J.Price Gittinger, P.Moock, H.Patrinou, *Economic Analysis of World Bank Education Project and Project Outcomes*, World Bank, 2001.

⁴⁷ Banque mondiale, *Priorités et stratégies pour l'éducation, Une étude de la Banque mondiale*, Washington, 1995, p.23. Les économistes de la Banque mondiale ont cependant l'honnêteté de reconnaître qu'ils sont dans l'incapacité de calculer de façon fiable la rentabilité sociale : "*les taux de rentabilité sociale, parce qu'ils sont généralement calculés sur la base de coûts et de revenus monétaires, sous-estiment le véritable rendement social des investissements éducatifs. Si l'on pouvait prendre en compte les externalités, les taux de rentabilité sociale de l'éducation pourraient bien être supérieurs aux taux de rentabilité individuelle*". Ce qui, si ces économistes étaient conséquents, remettrait en question la priorité donnée à la dépense privée au niveau secondaire et supérieur qui est fondée sur l'importance relative du rendement privé à ces niveaux d'enseignement. Dans le même sens, George Pasacharopoulos et Maureen Woodhall soulignent que les bénéfices de l'éducation pour la collectivité sont pratiquement incalculables : "*il n'est de même pas possible de mesurer tous les outputs de l'éducation (c'est-à-dire les connaissances ou les qualifications transmises, la création ou le développement d'attitudes favorables à la modernisation, et les effets de ces attitudes ou qualifications sur la capacité productive et le bien-être social)*", *op.cit.*, p.25. Pour une méthode qui se veut scientifique et exhaustive, la remarque est assassine.

⁴⁸ George Pasacharopoulos et Maureen Woodhall, *op.cit.*, p.56.

⁴⁹ *Ibid.*, p.11.

investissement" de la formation est évalué à 10% environ par an pour les individus, ce qui permet, dans un "environnement stable" et dans un "marché du travail flexible", d'envisager des prêts aux familles d'élèves du secondaire et aux étudiants pour financer leurs études. Cette politique ne réclame pas seulement le développement d'un secteur privé d'éducation alimenté par ces prêts et, éventuellement, par des subventions publiques sélectives, elle suppose aussi la mise en place d'un secteur bancaire permettant le financement des études par crédit.

La politique scolaire en faveur d'un marché scolaire, en effet, ne peut rester isolée des autres transformations qui doivent affecter les économies et les sociétés des pays pauvres. Elle doit s'accompagner de la libéralisation du marché financier afin de permettre l'accès d'un plus grand nombre de personnes au crédit. Elle passe également par le développement de "l'esprit d'entreprise" afin d'augmenter la rentabilité du *capital humain*, ce qui permettra de rembourser l'investissement initial. Elle réclame une large déréglementation du marché du travail, la suppression des avantages de la fonction publique, une liberté de circulation de la force de travail qualifiée au niveau international. La réforme libérale de l'école est en fait conçue comme une partie de la mutation générale des économies et des sociétés.

Une stratégie gouvernée par le dogme de *l'homo oeconomicus*

Le rôle attribué à l'éducation relève officiellement, comme on l'a noté, d'une démarche dite "intégrée", c'est-à-dire qui tient compte des interrelations entre phénomènes. Dans le contexte du renouveau libéral, la vision qui s'impose est donc centrée sur l'individu maximisateur. Les dimensions sociales, culturelles et politiques n'interviennent généralement dans le raisonnement que comme des "ressources" ou des "obstacles". Le "pauvre" de la Banque mondiale est un individu curieusement conçu selon l'approche abstraite de l'individu rationnel, calculateur, plus ou moins bien informé sur les opportunités qui se présentent à lui, capable d'anticipation à long terme. Les pauvres composent dans cette vision une grande masse indifférenciée d'unités individuelles aspirant à accroître leur *capital humain* en vue des revenus que ce dernier pourra lui procurer plus tard sur le marché du travail. Cette conception abstraite et ethnocentrique suppose une dépolitisation et une désociologisation de la pauvreté et, à l'inverse, une responsabilisation individuelle du pauvre conforme à l'idéologie libérale⁵⁰.

⁵⁰ Gérard Winter montre à l'inverse que la pauvreté ne concerne pas seulement les biens économiques mais plus encore les liens sociaux : "*la plupart des pauvres ne peuvent être rejoints qu'à travers leurs attaches sociales et économiques. Dans la lutte contre la pauvreté,*

La logique qui préside à l'introduction d'un tel schéma "explicatif" des comportements est évidemment très éloignée des réalités sociales et culturelles des pays sous-développés où prédominent souvent des solidarités collectives et intergénérationnelles incompatibles avec des stratégies risquées en vue d'une réussite individuelle. Mais il ne s'agit pas tant de décrire des comportements effectifs, ce qui supposerait d'abandonner l'hypothèse d'un être économique désincarné et de prendre en compte les structures sociales, que d'implanter partout des situations de marché dans lesquelles les individus devront agir rationnellement comme le veut la théorie⁵¹.

Nous ne nous arrêtons pas ici sur les critiques souvent portées à la théorie économique du *capital humain* en général et à ses applications en économie de l'éducation en particulier (Cf. Encadré n°3). Son caractère tautologique (la productivité marginale est mesurée par le revenu obtenu) comme la difficulté d'isoler le *capital humain* du capital physique sont des faiblesses *ab initio* que les perfectionnements ultérieurs n'ont pas comblé. D'ailleurs les théoriciens qui ont influencé la méthodologie de la Banque mondiale reconnaissent le caractère très grossier des estimations des coûts et des bénéfices à attendre pour les individus mais surtout pour la collectivité de tout investissement éducatif, ce qui ne les empêche pas d'ailleurs de prescrire avec autorité une réduction de la demande d'éducation par l'augmentation des coûts scolaires quand celle-ci leur paraît trop élevée⁵². Selon cette analyse, un étudiant est supposé pouvoir toujours anticiper le revenu qu'il pourra tirer du *capital humain* accumulé durant ses études. Cela suppose que les individus soient "rationnels" et parfaitement informés sur les possibilités d'emploi et les revenus futurs, ce qui revient en somme à supposer que les seuls déterminants de la poursuite ou de l'abandon d'études sont des coûts et des gains et non un ensemble de caractéristiques sociales et culturelles souvent profondément incorporées dans les individus. Cela suppose également que l'on ait affaire à une économie de marché très avancée,

ils ne peuvent être distingués, séparés de ceux à qui ils sont liés" in *L'impatience des pauvres*, PUF, 2002, p.80.

⁵¹ Même si les experts de la Banque soulignent la diversité des situations et des solutions ainsi que la nécessité de l'interdisciplinarité, toute l'analyse reste gouvernée par les schémas d'explication et les concepts de l'économie néoclassique qui ne sont jamais remis un seul instant en cause. Cf George Psacharopoulos et Maureen Woodhall, *op.cit.*, p.14

⁵² George Psacharopoulos et Maureen Woodhall vont jusqu'à dire, après avoir longuement décrit les avantages des évaluations quantitatives que "*en fin de compte, les jugements qualitatifs sont tout aussi importants pour les décisions d'investissement que les évaluations quantitatives*", *op.cit.*, p.25. Pour une critique décapante de cette méthode, nous renvoyons à l'excellent article d'Annie Vinokur, "La Banque mondiale et les politiques d'"ajustement" scolaire dans les pays en voie de développement", *Tiers Monde*, t.XXVIII, n°112, octobre-décembre 1987, pp.919-934.

approchant du modèle concurrentiel dans lequel les revenus sont supposés correspondre à une productivité individuelle. Ce qui revient à se situer dans un monde économique et social déjà réformé selon les préceptes de l'orthodoxie qui appellent à flexibiliser le marché du travail, à accroître la mobilité, à dégraisser la fonction publique, toutes mesures censées mettre en correspondance les compétences acquises et les revenus obtenus, et permettre de produire ces "bonnes anticipations". En tout cas, quelle que soit la fiction du modèle, la logique du marché scolaire vise à diminuer une demande jugée trop forte, en même temps qu'elle vise à diminuer le secteur public qui est souvent le principal employeur de la main d'œuvre diplômée.

Une vision systémique de l'éducation, à l'opposé d'une optique individualiste comme celle qui précède, montrerait que les possibilités de suivre une formation secondaire ou supérieure ont des effets en retour sur l'éducation de base et que les objectifs officiels d'équité supposent que les coûts financiers et psychologiques soient largement socialisés à *tous* les niveaux de l'enseignement afin d'allonger les espérances scolaires de ceux qui, du fait de leurs conditions précaires, sont empêchés de voir au loin. Surtout, cette politique fondée sur la prise de risque financière individuelle est foncièrement anti-démocratique. L'augmentation *réelle* de droits scolaires gagés sur des revenus qui ne sont qu'*hypothétiques* ne peut qu'avantager ceux pour qui le risque à prendre est moins grand du fait de la possession familiale d'un capital économique et culturel qui minimise l'importance relative des pertes éventuelles et maximise les chances de réussite. Loin de corriger les effets anti-redistributifs d'un financement public de l'éducation, cette stratégie de transfert des coûts vers les familles conduit tout droit à une forme accrue de sélection autant par l'argent que par l'inégale distribution des espérances de réussite.

Ce mode de raisonnement coûts/avantages se révèle bien peu pertinent pour l'analyse des comportements. Dans la mise en œuvre concrète des politiques scolaires, les projets se heurtent aux facteurs socio-économiques comme à autant de "contraintes extérieures" qui limitent précisément l'accès des enfants à l'école et qui affectent leur résultat et les conditions d'enseignement. Il apparaît alors que la pauvreté n'est pas seulement ce qu'il faut combattre par l'éducation, mais qu'elle est aussi ce qui limite les possibilités même de développement de l'enseignement. Cercle vicieux qu'il convient de briser mais qui ne peut l'être qu'à condition de voir l'éducation non comme une dimension isolée de l'ensemble de la situation faite aux pauvres mais comme une dimension de la vie collective dont le développement dépend d'une lutte politique et éthique globale pour l'égalisation des conditions sociales.

L'abstraction même du raisonnement économique appliqué à une situation hypothétique, en dehors de l'espace et du temps, ne peut que conduire aux solutions toutes faites prônées par

les économistes de la Banque mondiale : privatisation, augmentation des droits d'inscription et des dépenses scolaires à la charge des élèves. Sur le plan méthodologique, il faut souligner la pauvreté empirique des modélisations destinées à établir des diagnostics et à définir des plans d'action en matière scolaire. Les corrélations statistiques entre performances scolaires, difficilement mesurables et comparables d'un pays à l'autre, et la croissance du PIB par habitant sont elles mêmes sujettes à caution et conduisent à des tentatives de relation causale réductrices. Ainsi le manque de corrélation statistique entre l'espérance de vie scolaire et le pourcentage du PIB consacré à l'éducation est supposé montrer que ce serait plutôt la façon de dépenser qui importerait plutôt que le niveau de la dépense. Cependant, si l'on compare l'évolution temporelle de ces pourcentages et des niveaux de scolarisation globaux, on peut mettre en évidence une relation entre dépense publique et scolarisation⁵³. La vision essentiellement opérationnelle reste assez simpliste, fondée sur des logiques de prix et de marché isolées des contextes sociaux, historiques et politiques. La Banque mondiale préconise par exemple l'augmentation de la taille des classes et la baisse des salaires des enseignants lorsque cela est possible afin de diminuer le coût global de l'éducation. Si l'on constate, par exemple, que les salaires des instituteurs sont relativement plus élevés dans un pays donné que dans d'autres de niveau économique comparable, la réforme qu'il faudrait mener consisterait à baisser soit les salaires de tous les enseignants soit ceux des nouveaux venus en changeant leur statut, ce qui permettrait de recruter plus d'enseignants, du moins s'il y a dans le cas hypothétique envisagé une forte demande pour ce type d'emploi. La comparaison entre des salaires de pays différents pose déjà de redoutables problèmes de mesure et elle est d'une pertinence limitée si elle ne se réfère pas à la structure des revenus dans les différents pays. S'il est bien noté qu'une baisse des salaires des enseignants risque de se heurter à une opposition politique forte, l'effet sur la motivation des enseignants et des élèves, sur le prestige de l'emploi, sur la dégradation de la qualité de l'enseignement sont évoqués mais considérés comme négligeables. La Banque mondiale, fidèle à sa stratégie, recommande aux pays pauvres de ne pas élever la qualification des maîtres quand cela implique de mieux les payer⁵⁴.

L'un des grands effets idéologiques de cette approche de l'éducation est de rapporter *in fine* la pauvreté et le sous-développement tantôt à la corruption des institutions publiques, tantôt à une responsabilité individuelle. Les obstacles au développement de l'éducation sont analysés dans une logique générale de promotion des marchés. Le type de réforme sociale et politique

⁵³ Roser Cusso, *art. cit.*

⁵⁴ George Psacharopoulos et Maureen Woodhall, *op.cit.*, p.188-189.

préconisée n'a d'ailleurs pas besoin d'être explicite, elle est contenue dans les méthodes et théories abstraites qui sont privilégiées. La Banque mondiale, même si elle produit nombre d'études sur les pays, ne s'attarde pas sur la nature d'une société concrète, sur la définition d'une culture commune et pas non plus sur l'ensemble des facteurs historiques qui ont forgé les rapports sociaux et les relations internationales tels qu'ils sont structurés aujourd'hui.

Contradictions de la politique de privatisation

On pourrait se réjouir de voir l'éducation reconnue comme un facteur primordial d'évolution des sociétés et d'émancipation humaine par l'un des principaux fournisseurs de prêts aux pays les plus pauvres. En réalité, la Banque mondiale suit une logique qui, si elle est très cohérente sur le plan logique, engendre maintes contradictions dans sa mise en pratique⁵⁵. L'une des contradictions les plus manifestes tient à l'appauvrissement du service public d'éducation par des politiques d'ajustement structurel⁵⁶. Les blocages de la croissance économique privent l'État de recettes fiscales et réduisent également les revenus des ménages, y compris de ceux qui auraient dû financer les études de leurs enfants. Cet enchaînement conduit très souvent à une baisse du taux de scolarisation au niveau élémentaire et secondaire, à une dégradation de la qualité de l'enseignement, à une baisse dans beaucoup de pays pauvres de l'efficacité du système scolaire, mesurée par exemple par le "taux de survie" à la cinquième année scolaire (UNESCO, 2000).

La Banque mondiale se réclame de la démocratie et de l'équité quand elle incite à faire de l'enseignement de base une priorité parce qu'il profite à tous et à diminuer les dépenses publiques pour le secteur post-élémentaire qui profite surtout à une petite minorité fortunée. La contradiction tient ici au fait que, si l'on ne se donne pas une idée de l'éducation suffisamment large et dynamique, englobant l'ensemble des dimensions culturelles, sociales et politiques, l'équité que l'on dit désirer dans le domaine éducatif ne peut être approchée et l'argument démocratique mis en avant se retourne en logique d'exclusion par l'argent. La démarche à la fois individualiste et économiciste de la Banque mondiale réduit le ressort de l'éducation soit à la recherche de revenus soit à la quête de rentabilité des investissements dans les entreprises scolaires. C'est d'emblée choisir, sous prétexte de "lutter contre la pauvreté", d'appauvrir le contenu culturel aux paramètres économiques mesurables, voire aux

⁵⁵ Cf. William Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, 2002.

⁵⁶ Cf. Andrew Noss, *Education and Adjustment : A review of the literature*, World Bank, 1991.

seules données monétaires. La priorité ainsi donnée aux logiques individuelles fera par exemple que beaucoup de jeunes étudiants chercheront à "rentabiliser" leurs diplômes à l'étranger ou, plus simplement, chercheront à maximiser l'écart entre leurs revenus futurs et le revenu des classes populaires privées d'éducation post-élémentaire. De la même façon, lorsque la Banque mondiale prône la plus large décentralisation du système scolaire et le développement de l'autonomie financière des établissements scolaires, ce qui les fait dépendre des ressources locales et du bénévolat, elle semble oublier que nombre de pays ont à faire face à de grandes inégalités régionales qui risqueraient encore de s'accroître avec la privatisation et la décentralisation supposées aider les plus défavorisés. Ne voit-on pas déjà dans de nombreux pays des difficultés importantes de recrutement d'enseignants dans des zones rurales éloignées et déshéritées ? De façon générale, l'école ne peut simplement s'adapter aux conditions d'un marché du travail local, aux besoins locaux, à la demande des familles. L'appel aux bonnes volontés et l'invocation du respect des cultures locales paraissent à cet égard des alibis faciles pour justifier l'absence d'investissements publics. Dans les pays développés, c'est une "offre" politique de la part de *l'État éducateur* qui a permis de bâtir un système d'éducation, lequel a eu, entre autres effets, des retombées économiques beaucoup plus vastes et durables que celles que le calcul économique peut prendre en compte. Le changement de la place et du rôle des femmes dans la famille ou la limitation du travail des enfants, pour ne prendre que ces exemples, doivent beaucoup à l'école obligatoire et gratuite et à la possibilité de poursuivre des études plus longues. Ces transformations n'ont sûrement pas été la conséquence des seuls calculs de rendement individuel de l'investissement scolaire mais doivent beaucoup à la volonté politique et à la mobilisation sociale en faveur d'une plus grande égalité culturelle et sociale. Le moins que l'on puisse dire est que les modèles de la Banque mondiale n'intègrent pas les dimensions conflictuelles de la vie démocratique.

En outre, faire des enseignants, et surtout de leurs salaires jugés trop élevés, les principaux obstacles à l'amélioration de l'enseignement au point de proposer comme solution la baisse de ces derniers peut avoir des effets négatifs que la Banque mondiale ne prend pas en compte. Cette politique peut par exemple conduire à alimenter les conflits sociaux et politiques, à démotiver les enseignants, à détourner les meilleurs étudiants des métiers de l'enseignement toutes conséquences qui sont loin d'améliorer les résultats des élèves et l'efficacité de l'école. Comme le constatait Martin Carnoy, la stratégie scolaire de la Banque mondiale qui tend à dévaloriser l'enseignement public et les enseignants ignore "certaines réalités politiques fondamentales", dont la première d'entre elles est que *"pour améliorer le niveau de connaissances des jeunes par la scolarisation, les États doivent pouvoir compter sur un*

personnel autonome, motivé et qualifié, formé dans des établissements publics".⁵⁷ N'est-ce pas précisément ce que montrent les pays qui ont connu à la fois la croissance la plus rapide et la hausse des performances scolaires, en Asie tout particulièrement ? Ce sont précisément ces pays qui ont non seulement refusé les politiques de compression des dépenses éducatives mais qui ont, au contraire, maintenu ou amélioré le revenu des enseignants tout en baissant le nombre d'élèves par classe.

En réalité, les affirmations favorables à la présence d'un fort secteur privé ne sont jamais appuyées par les "évidences empiriques" chères aux experts. Elles se présentent comme les seuls choix issus de pures déductions logiques : de faibles ressources publiques doivent être concentrées sur des objectifs prioritaires et complétées par des ressources privées autant que faire se peut. D'un point de vue empirique d'ailleurs, tous les pays cités pour l'importance de leur secteur scolaire privé, comme Haïti ou l'Ouganda, ne brillent pas par leurs résultats ni en matière éducative ni en matière de lutte contre la pauvreté⁵⁸. Par ailleurs, il est troublant de penser que ce sont les pays aujourd'hui riches qui proposent une stratégie que la plupart d'entre eux n'ont pas suivi, à commencer par les Etats-Unis qui ont parmi les premiers instauré un enseignement secondaire et universitaire public de masse, sans parler des politiques volontaristes de scolarisation suivies par les pays socialistes au XXe siècle, lesquels sur ce plan, ont obtenu dans bien des cas des résultats incontestables.

En guise de conclusion

La stratégie en matière d'éducation de la Banque mondiale est inséparable de la conception globale qu'elle développe quant aux vertus de l'intégration de tous les pays au marché mondial. Le découplage entre un secteur public consacré à l'éducation de base pour les pauvres et un secteur privé pour les plus riches, qui seuls peuvent prendre le risque de "l'investissement éducatif", conduit tout droit à un système encore plus inégalitaire qu'il ne l'est aujourd'hui. La conception abstraite du capital humain oublie toujours que le rapport au futur d'un individu dépend d'expériences passées et de conditions présentes vécues sur un plan collectif. Par ailleurs, cela revient à plaquer d'en haut un modèle censé correspondre à une rationalité économique individuelle qui s'avère être souvent purement imaginaire dans des

⁵⁷ Martin Carnoy, "L'ajustement structurel et l'évolution de l'enseignement", Revue internationale du Travail, 1995, vol.134, n°6, p.737.

⁵⁸ La part des dépenses privées en Haïti était de 80 % et de 60 % en Ouganda dans les années 1990.

univers sociaux où la rationalité consiste d'abord à faire face collectivement à la précarité de l'existence en cultivant les liens et les formes de vie sociale qui procurent de la sécurité.

Faire appel aux seules considérations de rentabilité individuelle pour le développement des niveaux secondaires et supérieurs du système éducatif ne peut que déboucher sur une plus grande fragmentation sociale et à la constitution d'une élite sociale toujours plus tournée vers l'acquisition privée de ressources au détriment d'un développement plus juste et d'un véritable sens de la solidarité. Les dangers qui guettent aujourd'hui nombre de pays pauvres, et d'abord le danger de voir toujours plus d'étudiants et de travailleurs qualifiés partir travailler vers les pays les plus riches, ne peuvent être combattus par le marché éducatif.

Mais la question se pose de savoir si derrière cette politique soi-disant "généreuse" et "sociale", les experts et les responsables de la Banque mondiale ne visent pas autre chose : d'abord bien sûr, l'établissement universel d'une économie de marché répondant à l'unique modèle à suivre, ensuite, la mise en cohérence des systèmes éducatifs dans les pays pauvres avec la place qui est assignée à ces derniers dans la division internationale du travail telle que la pensent du moins les dirigeants des pays occidentaux. S'il s'agit en effet pour les pays pauvres d'accueillir les firmes des pays les plus développés, de produire des biens primaires moins chers, d'exporter des biens industriels avec des coûts réduits tout en utilisant des techniques relativement complexes importées des économies dominantes, il convient certainement d'élever le niveau moyen d'éducation pour accroître la productivité de la masse de la main d'œuvre mais il n'est pas pour autant nécessaire d'aller au-delà pour le plus grand nombre. Surtout si seule une petite élite locale formée dans les universités privées selon des normes occidentales peut espérer intégrer les structures d'encadrement privées et publiques nécessaires au fonctionnement des économies dominées et constituer éventuellement une nouvelle armée de réserve de main d'œuvre qualifiée à la disposition des pays les plus riches lorsque ces derniers manquent de cerveaux dans certains secteurs. Si notre hypothèse est exacte, le dualisme scolaire prôné par la Banque mondiale, loin de permettre d'atteindre les objectifs ambitieux fixés en matière d'éducation, aurait du moins la "vertu" d'intégrer plus encore les pays pauvres dans une économie mondiale soumise aux intérêts des économies les plus puissantes.

Qu'est ce que la Banque mondiale ?

Cette imposante institution financière de 9000 personnes est devenue en une cinquantaine d'années une référence incontournable dans la fourniture de prêts aux pays pauvres. Par la qualité de sa signature sur les marchés financiers comme par sa puissance d'expertise, elle est en position de force dans les grands forums internationaux. Mettant au premier plan la "lutte contre la pauvreté", sa doctrine fait de la libéralisation générale des économies la seule voie de développement possible.

Par "Banque mondiale", on désigne d'abord la *Banque internationale pour la reconstruction et le développement* (BIRD), qui est, avec le FMI, le second pilier de l'organisation financière internationale créée en juillet 1944 lors de la conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods (Etats-Unis).

Depuis cette date, s'est bâti "le Groupe de la Banque mondiale" qui comprend, à côté de la BIRD, quatre institutions : la Société financière internationale (1956), l'Association internationale de développement (1960), le Centre international de règlement des différends relatif aux Investissements (1966) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (1988). Le groupe de la Banque mondiale a son siège à Washington. Son unité est assurée par un Président unique et une unité des Conseils d'administration de ses trois filiales (SFI, AID, AMGI). Initialement composée de 44 membres, la Banque mondiale compte aujourd'hui 181 Etats membres. Son activité initiale visait à la reconstruction des pays d'Europe. Elle s'est réorientée par la suite vers les pays en développement. La lutte contre la pauvreté amorcée depuis le milieu des années 60 est le principal objectif de la Banque mondiale. Sa politique vise à l'extension universelle du modèle de l'économie de marché et à l'intégration des pays pauvres dans le marché mondial, considérée comme le seul remède à même de les sortir de leur situation de retard.

L'actionnariat de la Banque est composé d'Etats qui doivent être obligatoirement membres du Fonds monétaire international. Tous les membres ont, en vertu des statuts, souscrit des parts au capital de la Banque. Le nombre de ces parts reflète le poids économique de chacun des

Etats membres selon le principe "*un dollar, une voix*". La Banque est dirigée par un président et son conseil d'administration. L'autorité suprême appartient à un conseil des gouverneurs composé d'un gouverneur et d'un suppléant, nommé par chaque Etat-membre. Le gouverneur et son suppléant sont la plupart du temps le ministre des finances et le gouverneur de la banque centrale des pays membres.

Le conseil des gouverneurs se réunit au moins une fois par an et peut déléguer ses pouvoirs aux administrateurs qui forment un conseil chargé d'assurer la politique générale et opérationnelle quotidienne de la Banque. Les administrateurs sont au nombre de 24. Selon les Statuts, les cinq plus grands pays donateurs ont la possibilité de désigner leurs représentants (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume Uni), alors que les 19 autres doivent être élus par les Gouverneurs des pays qu'ils représentent. Le président de l'institution est choisi par les administrateurs. Depuis 1995, James D. Wolfensohn, citoyen australien qui a pris la nationalité américaine puisque par coutume la présidence revient à un Américain, est le neuvième président du Groupe de la Banque mondiale. Le siège de la Banque, et la plus grande partie de son personnel, se trouvent à Washington.

Les statuts (article 1)

La Banque a pour objectif :

(1) D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des Etats-membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives - y compris la restauration des économies détruites ou disloquées par la guerre, la réadaptation des moyens de production aux besoins du temps de paix et l'encouragement au développement des ressources et moyens de production des pays les moins avancés.

(2) De promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts et autres investissements effectués par les fournisseurs privés de capitaux ; et, à défaut de capitaux privés disponibles à des conditions raisonnables, de compléter l'investissement privé sous des modalités appropriées et en fournissant à des fins productives des moyens financiers tirés de son propre capital, des fonds qu'elle s'est procurés et de ses autres ressources.

(3) De promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des Etats-membres,

contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs.

(4) De combiner les prêts accordés ou garantis par elle avec les prêts internationaux d'autre provenance, en donnant la priorité aux projets les plus utiles et les plus urgents, quelle qu'en soit l'envergure.

(5) De conduire ses opérations en tenant dûment compte des répercussions économiques des investissements internationaux dans les territoires des Etats-membres et de faciliter, pendant les premières années de l'après-guerre, une transition sans heurts de l'économie de guerre à l'économie de paix.

Dans toutes ses décisions, la Banque s'inspirera des objectifs énoncés ci-dessus.

Encadré n°2

L'action pionnière de la SFI

La Société financière internationale (*International Finance Corporation*) est une filiale du Groupe de la Banque mondiale qui, depuis 1956, avec la collaboration d'entreprises et de banques, "entend promouvoir l'investissement du secteur privé dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie de leurs peuples"⁵⁹. Créée à la demande des États-Unis pour contourner l'obligation faite à la BIRD de ne prêter qu'à des États, cette banque est définie par certains spécialistes comme une "organisation internationale à vocation capitaliste"⁶⁰. Le financement des opérations de crédit accordé à des entreprises privées ou destiné à des prises de participations est assuré, en partie, par l'emprunt sur les marchés financiers auprès desquels la SFI jouit d'une excellente réputation. Outre cette activité financière, la SFI aide à promouvoir par une activité de conseils auprès des gouvernements surtout latino-américains "un environnement social et économique favorable à la création d'une économie de marché". La SFI veut jouer dans tous les secteurs où elle intervient un rôle de pionnier et d'entraîneur pour démontrer aux

⁵⁹ Cf. le site de la SFI : www.ifc.org.

⁶⁰ Michel Bélanger, *Institutions économiques internationales*, Economica, 1997.

investisseurs qu'il est rentable d'intervenir dans les pays pauvres. Présente dans le secteur financier, la SFI intervient également dans le secteur agro-alimentaire, dans des projets pétroliers ou miniers, dans les industries de biens de consommation et dans la construction d'infrastructures. L'indépendance de la SFI vis-à-vis des autres membres du Groupe est très relative. Si la SFI a ses propres statuts et des services qui lui sont propres, elle intervient souvent en coordination avec la BIRD.

Cette "agence", qui se présente volontiers comme une pionnière dans la création d'écoles et d'universités privées, prend depuis 1995 une part de plus en plus active dans les projets éducatifs soutenus par la Banque mondiale, tout particulièrement dans le cadre d'un programme d'aide en partenariat avec des firmes privées intitulé *Edinvest*⁶¹. Il s'agit d'un service de la Banque mondiale créé par la Société financière internationale en collaboration avec des financeurs du secteur privé pour appliquer dans le champ de l'enseignement les principes de la privatisation des services. La Société financière internationale encourage et forme les entrepreneurs privés, apporte des garanties bancaires, promet surtout des taux de rentabilité très élevés (jusqu'à 30 % avec une moyenne de 18 %) pour développer un secteur scolaire privé jugé plus innovateur et efficace que le secteur public⁶².

Encadré n°3

Qu'est-ce que le capital humain ?

L'un des traits communs des doctrines élaborées dans le cadre des organisations économiques internationales est l'usage systématique qui est fait de la notion de *capital humain*. Les théories du *capital humain* traduisent la tendance réelle du capitalisme contemporain à mobiliser des savoirs de plus en plus nombreux. Pour les économistes d'orientation néoclassique qui sont à l'origine de la notion, le *capital humain* est un stock de connaissances et de qualifications qui accroît la productivité, lequel stock, incorporé aux individus, est une source possible de revenus. Selon les différents auteurs et organismes qui font usage du concept de *capital humain*, la notion est plus ou moins large et elle est employée de façon tantôt très métaphorique, tantôt dans une optique plus rigoureusement fidèle à l'économie

⁶¹ Cf Harry Patrinos, *The Global Market for Education*, AUCC International Conference Montréal, octobre 2000, site de la *World Bank* (www.worldbank.org/edinvest).

⁶² SFI, *Investir dans l'enseignement privé dans les pays pauvres*, Washington, 1999.

néoclassique. La notion de capital humain a la vertu apparente d'expliquer et de surmonter les échecs ou les limites d'une stratégie de croissance uniquement fondée sur l'investissement physique. C'est sans doute ce qui explique son succès à l'OCDE après la crise de 1974 comme à la Banque mondiale après le déclenchement de la crise de la dette au début des années 1980. Cette conception du "capital humain" ou de "l'investissement dans le savoir" appliquée à l'école a pour effet d'imposer d'une vision très réductrice de la culture transmise par l'institution scolaire dans la mesure où elle est regardée exclusivement ou principalement comme une source de gains de productivité. C'est bien le cas par exemple chez Gary Becker, l'économiste américain que l'on considère comme l'inventeur de la notion, pour qui le *capital humain* est un bien privé, appropriable par l'individu, voire identifié à la personne entière. Cette conception suppose que l'individu possède et accumule des ressources propres tout au long de son existence pour augmenter sa productivité et ses revenus. Tout est commandé dans cette manière de voir par l'effort rationnel consenti en vue d'acquérir des revenus monétaires supplémentaires et déterminé par le taux de rendement espéré. Ce gain est l'élément décisif du choix d'investissement. En fonction des gains espérés, le financement doit être réparti entre l'État, l'entreprise et l'individu. C'est en parfaite adéquation avec cette doctrine que la Banque mondiale appelle à un financement de l'éducation faisant une part plus grande aux ressources des individus et des familles comme aux investissements des entreprises dans la formation professionnelle. Les conséquences inégalitaires de cette diversification du financement sont assez évidentes. Gary Becker ne s'en cache guère quand il explique par une analyse de type coûts/avantages les différences d'investissement éducatif des individus. Les étudiants les plus doués auront intérêt à poursuivre leurs études plus longtemps parce que l'investissement est rentable alors que les moins doués auront, quant à eux, intérêt à abandonner plus vite leurs études et à travailler au plus tôt pour obtenir un revenu. Gary Becker explique, et légitime, les inégalités scolaires et les inégalités de revenu, par le calcul supposé rationnel de l'individu : les élèves doués apprennent vite et, pour un coût limité, accumulent un capital très rentable tandis que les moins doués peinent à obtenir des diplômes dont le coût ne sera pas compensé par des revenus futurs.

L'organisation de coopération et de développement économique

La boîte à idées du nouvel ordre éducatif mondial

L'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) est devenue l'une des principales organisations internationales dans le domaine de l'éducation. Si au début elle se consacrait uniquement aux questions économiques, elle a commencé, plus récemment, à traiter des aspects sociaux de ses Etats membres. Elle influence de nombreux gouvernements et institutions telle que la Commission européenne qui se contente bien souvent de "copier-coller" ses textes. Même la haute fonction publique française s'est mise à importer ses notions et analyses. Les thèmes à la mode parmi les responsables français et européens de l'éducation tels "l'économie du savoir", "l'organisation apprenante", "la formation tout au long de la vie" sont des reprises de notions élaborées par l'OCDE.

La fabrication du nouveau consensus auquel contribue grandement l'OCDE tient d'abord à une construction sémantique qui mérite qu'on s'y arrête. Si 'on prend tous les mots importants de l'air du temps (technologies de l'information et de la communication, globalisation, compétences, société de l'information, employabilité, autonomie, travail en équipe, flexibilité, exclusion sociale, vieillissement, famille, concurrence, cohésion sociale, capital humain, capital social, etc.) et si l'on clique sur l'une de ces notions qui prolifèrent dans les rapports de l'organisation, la logique de l'hypertexte renvoie immédiatement à toutes les autres. En cliquant par exemple sur "concurrence" et juste après sur "cohésion sociale", aucune contradiction n'apparaît, aucun conflit n'est visible, car un clic automatique est programmé qui entraîne vers d'autres liens qui vont progressivement décharger le clic initial de toute énergie conflictuelle. De ce point de vue, et par les voies nouvelles de la technologie, une notion centrale pour l'OCDE comme "la formation tout au long de la vie" remplit aujourd'hui une fonction hautement dogmatique. D'un côté, elle donne du sens en construisant des cohérences, mais d'un autre côté, elle engendre un discours clos sur lui-même, généreusement récitatif, toujours normatif.

Cette construction d'un consensus mondial est particulièrement visible en matière d'éducation. Sur ce terrain, l'OCDE est très active depuis les années 1960⁶³. Au plan international, elle joue actuellement un rôle d'impulsion en s'intéressant aussi bien à l'évaluation des systèmes éducatifs qu'à la prise en compte de l'éducation dans les négociations de l'OMC sur la libéralisation des services. Sur le terrain conceptuel, même si l'on retrouve dans ses analyses la trame libérale générale, l'OCDE entend jouer un rôle créateur en proposant des notions nouvelles qui font consensus. Deux notions sont ainsi venues récemment enrichir la "pensée OCDE" : la *formation tout au long de la vie* et le *capital social*. L'analyse critique de ce discours qui se veut innovant est d'autant plus indispensable que certains thèmes mis en avant semblent représenter une avancée positive en matière de valorisation et d'universalisation des connaissances. Leur séduction cependant trouve ses limites dans le cadre conceptuel général dans lequel ils sont mis en œuvre qui reste profondément marqué par la représentation néolibérale de la société.

De la mission originelle au rôle de *think tank*

A la différence de la Banque mondiale ou du FMI, l'OCDE n'accorde pas de financements. Cette organisation a succédé en 1961 à l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE), qui avait été créée pour administrer l'aide des Etats-Unis et du Canada pour la reconstruction de l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale. L'OCDE a pour mission officielle de renforcer l'économie de ses pays Membres, d'en améliorer l'efficacité, de promouvoir l'économie de marché, de développer le libre-échange et de contribuer à la croissance⁶⁴. Elle produit des données statistiques et des analyses économiques dans le but d'aboutir à une discussion collective sur les politiques publiques à mener. De ces études, elle tire des projections, des conseils, des orientations pour aider les gouvernements à définir des stratégies et des politiques publiques "efficaces", c'est-à-dire celles qui sont censées assurer la croissance la plus élevée possible. Cela a amené l'OCDE à s'intéresser aux questions économiques les plus diverses : monnaie, finances, commerce international, affaires

⁶³ Cf. George S. Papadopoulos, *L'OCDE face à l'éducation 1960-1990*, OCDE, 1994. L'ouvrage montre l'action de l'OCDE sur la constitution d'une logique commune aux pays membres en matière d'éducation comme en témoigne le volume impressionnant de rapports et de publications diverses sur le sujet.

⁶⁴ L'OCDE a élargi son champ de vision à tous les pays qui se réclament de l'économie de marché. Les objectifs qu'elle s'est donnés dans la dernière période consistent à mettre son expérience au service des économies de marché émergentes, en particulier des pays qui effectuent leur transition d'un système d'économie planifiée vers un système capitaliste.

financières et fiscales des entreprises, technologie et recherche, développement local, environnement, services publics... C'est ce qui, progressivement, l'a conduite dans les années 1990 à élargir son champ d'analyse à l'ensemble des questions sociales et culturelles. Elle privilégie l'analyse des interactions entre les divers domaines d'intervention des pouvoirs publics. Elle étudie par exemple comment la politique sociale influe sur le fonctionnement des économies ou comment la mondialisation peut modifier les économies en ouvrant de nouvelles perspectives de croissance, ou bien encore susciter des résistances qui prendront la forme de réactions protectionnistes.

Cet élargissement de la mission est pour une part une conséquence directe des critiques dont l'institution a fait l'objet : en effet, les analyses de l'OCDE étaient marquées par un économisme étroit, centré sur la performance économique. La croissance du PIB était considérée comme le seul objectif des sociétés, sans prise en compte sérieuse des aspects sociaux de répartition du revenu, d'inégalités sociales et culturelles, de conditions de vie et de travail. A la fin des années 1990, ce discours réducteur ne passait plus la rampe.

Mieux, un nombre croissant d'économistes estimaient que la croissance était inexplicable si l'on ne faisait pas intervenir des facteurs sociaux et culturels qui jouaient un rôle déterminant. En 2000, l'OCDE publie un rapport intitulé "*Du bien être des nations : le rôle du capital humain et social*" qui peut être regardé comme le signe de cette inflexion. Avec le concept nouveau de *capital social*, elle essaie de prendre en compte l'aspect social de la croissance, l'impact des politiques sociales sur le dynamisme de l'économie, le caractère durable du développement et de réfléchir sur les objectifs qu'une société peut se donner pour améliorer le bien-être de ses membres. Ce faisant, son rôle change : de "conseiller du prince" pour les affaires économiques, rôle qu'elle a bien sûr conservé, l'OCDE est devenue aussi un laboratoire où s'analysent les grandes transformations sociales, culturelles, politiques de notre époque. On décèle les nouvelles manières de vivre, on analyse les nouveaux modes d'organisation sociale, on se projette dans l'avenir pour prédire le nouvel environnement social et culturel. Elle entend par là jouer un rôle de plus en plus important sur un terrain nouveau : la bataille d'idées. Dans cette mesure, elle n'est plus seulement l'un des centres du discours libéral économique le plus classique, c'est aujourd'hui l'un des *think tanks* les plus influents dans la diffusion des représentations dominantes de la société. Pour élaborer ses positions, elle mobilise un grand nombre de chercheurs de toutes disciplines et de tous pays à l'occasion de séminaires, conférences, tables rondes, etc.

Une problématique de l'éducation centrée sur le concept de *capital humain*

Les travaux de l'OCDE, depuis le début de son existence, ont été marqués par la recherche des moyens les plus efficaces pour obtenir la croissance économique la plus élevée, dont on attend une élévation du bien-être des populations. Dans une perspective libérale, cette organisation a mis en avant la nécessité de réduire les prélèvements publics et d'accroître la flexibilité des marchés du travail, comme facteur d'adaptation au changement économique et technologique. L'OCDE s'est également attachée à montrer le rôle du *capital humain* dans la croissance économique⁶⁵.

Le mérite principal de la théorie du capital humain est de considérer l'éducation comme un investissement, non comme un coût. Son second mérite est d'essayer de mesurer l'impact de l'investissement éducatif sur la croissance et le bien-être.

Cependant, les travaux de l'OCDE s'inscrivent dans un cadre théorique très discutable, propre de l'individualisme méthodologique. L'acte éducatif n'est conçu que dans sa dimension individuelle en termes de coûts/avantages pour la personne qui l'entreprend : elle effectue des dépenses pour améliorer son éducation afin d'obtenir des gains futurs puisque la formation va accroître sa productivité, donc ses revenus. Les effets collectifs sont dérivés de l'investissement individuel : l'élévation du niveau d'éducation et de productivité d'un individu ne profite pas qu'à lui-même, mais elle augmente aussi la productivité des autres individus.

Cet effet non intentionnel, appelé "effet externe", justifie dans certaines limites l'intervention de l'Etat et un financement public au moins partiel des systèmes éducatifs, puisque cet effet collectif, n'étant recherché par personne, ne sera pas financé par une démarche d'appropriation privée de l'investissement éducatif.

Cependant, avec cette notion, on reste dans une problématique dominée par une approche individualiste de la formation, d'où ces dérives autour de la notion d'*employabilité* qui fait supporter à l'individu la responsabilité de sa formation. La philosophie utilitariste qui, en termes individuels : je me forme pour pouvoir avoir un bon emploi et un meilleur salaire. En termes collectifs, l'éducation et la formation sont subordonnées à un objectif de performance économique. Cela ne correspond ni à l'existence sociale et politique de l'individu (je m'éduque

⁶⁵ Cf. encadré sur la notion de capital humain. Pour une vision panoramique de la littérature qui inspire les rapports de l'OCDE, cf. Jonathan Temple, *Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD Countries*, Economics Department working papers n°263, OCDE, 2000.

aussi pour comprendre le monde, devenir un citoyen), ni à la complexité des sociétés humaines. Une société qui ne se fixe que des objectifs instrumentaux sans s'interroger sur le sens du monde, sur les raisons de vivre, sur les motifs de l'activité économique, sur les valeurs qui la fondent (la croissance ou la compétitivité, pourquoi faire ?), sont, d'après Max Weber, des sociétés désenchantées dans lesquelles la signification de l'existence des hommes a été perdue.

Considérer l'éducation comme un investissement ne résout pas la question des sommes à lui consacrer. C'est très tôt que la dimension du rendement, de l'efficacité et de la qualité de l'éducation a été prise en compte. Si dans les années 1960, les réflexions de l'OCDE se sont concentrées sur l'aspect quantitatif, elle a commencé à se tourner dès les années 1970 vers les aspects plus qualitatifs telles que la gestion des établissements, la réforme des programmes et la stratégie de l'innovation. C'est en particulier dans cette phase que la nouvelle doxa "innovatrice " se met en place, avec la valorisation de la créativité pédagogique et surtout l'incitation à introduire les nouvelles technologies⁶⁶.

Le capital social : Une révision théorique en trompe l'oeil

Toutes ces raisons ont amené l'OCDE à prendre en compte, avec la notion de *capital social*, les effets qualitatifs de la croissance économique sur la vie collective et individuelle, et à s'interroger sur la relation entre l'économique et le social. La force du lien entre les membres de la société et la cohésion sociale sont analysées comme des facteurs d'efficacité économique, en même temps qu'ils sont regardés comme partie prenante de l'objectif ultime de la croissance : le "bien-être"⁶⁷.

Des éléments comme le degré de participation à des réseaux sociaux, l'engagement dans la vie publique, le bénévolat, la sociabilité informelle, la lutte contre les inégalités sociales, notamment face à l'éducation, les valeurs de confiance entre personnes, la coopération entre

⁶⁶ George S. Papadopoulos, *op.cit.*

⁶⁷ L'OCDE prétend tenir un discours rigoureux et opératoire. Certaines catégories restent pourtant très floues et les mesures auxquelles elles peuvent donner lieu sont sujettes à caution. Le bien-être demeure ainsi bien vague. Que penser et que faire de formules du genre : « ce que nous entendons par bien-être ou épanouissement individuel est fonction de valeurs qui varient selon les individus et les groupes sociaux. L'évaluation des différents aspects du bien-être soulève également des difficultés techniques. Des aspects subjectifs tels que les niveaux déclarés de satisfaction et de bien-être personnel sont difficiles à mesurer ou à rattacher à des causes précises » ? OCDE, *Du bien-être des nations, Le rôle du capital humain et social*, 2001, p.11.

les individus, sont considérés comme des facteurs importants de l'activité économique et font l'objet de tentatives de mesure au moyen d'une batterie d'indicateurs sociaux.

Cependant, le cadre conceptuel de cette analyse se situe toujours dans une perspective étroite qui pose problème. En effet, la vie sociale est pensée dans les termes de la théorie économique standard : le *capital humain*, qui relève de l'analyse économique, est par définition porté par l'individu qui définit des stratégies personnelles (investir dans sa formation ou produire/consommer). Le *capital social* est constitué par les relations entre les individus (normes, comportements, réseaux de relations, valeurs). Il est donc considéré comme une réalité extérieure à l'individu, qui perd ainsi paradoxalement sa qualité d'être social, en même temps qu'elle est une donnée exogène à l'activité économique, laquelle ne semble pas être comprise elle-même comme une activité sociale.

La vie sociale, curieusement placée en dehors de l'individu, est donc interprétée comme une ressource productive pour l'individu, une ressource qu'il peut investir pour un avantage privé ou pour un avantage collectif, d'où le terme de *capital* pour désigner la vie sociale sous ses différents aspects)⁶⁸.

Si cette analyse cherche à établir certains rapports entre des valeurs explicatives (*inputs*) telles que le lien social et les valeurs expliquées tels que la croissance ou le bien-être, ces liens restent très réducteurs. Les indicateurs analysés par l'OCDE ne s'intéressent ni aux valeurs de solidarité et d'égalité que portent les services publics ou la protection sociale, ni aux grandes questions de société et moins encore aux problèmes posés par le primat donné à la sphère économique dans l'organisation sociale : insécurité des conditions de vie et de travail, dégradations des conditions de travail, défense de la diversité culturelle, atteintes à l'environnement, inégalités hommes/femmes,...

Par ailleurs, ce type d'analyse est incapable de montrer comment se produit le lien social dans une société dont les acteurs collectifs, les conflits et la dimension politique sont relativement négligés. Il reste dominé par une conception de la socialisation, classique dans la sociologie américaine d'autrefois (la conception fonctionnaliste de Parsons, notamment) dans laquelle le "bon fonctionnement"⁶⁹ des instances de socialisation (famille, école, syndicats...) est censé assurer un optimum social. La "bonne société" dans laquelle le conflit est absent est celle qui

⁶⁸ L'OCDE prend d'ailleurs soin de souligner que « *Dans le présent rapport, le capital humain et le capital social sont considérés non pas comme des fins en soi, mais comme des ressources qui peuvent être utilisées pour favoriser le développement économique et social* », *Ibid.*, p.9.

⁶⁹ Le texte évoque souvent les "dysfonctionnements sociaux", par exemple la délinquance juvénile, ce qui témoigne d'une vision très datée du social.

recherche par l'intégration et la cohésion sociale un équilibre qu'il faut préserver des "dysfonctionnements" perturbateurs de l'ordre optimal. L'exercice consiste à définir une norme composite (le *capital social*) accessible presque naturellement à ceux qui sont en haut de la société grâce au diplôme, à l'engagement civique, au réseau social, à une famille stable, au bon traitement des enfants, à la santé, au respect des lois, à l'honnêteté, à la confiance, etc.). A l'opposé, ceux qui sont en bas sont définis par ce qui leur manque.

Cette vision très normative de la vie sociale ne permet pas de comprendre comment, autour des conflits de pouvoirs et de valeurs, le lien social se construit dans des interactions collectives, à travers des conflits de pouvoirs et de valeurs.

Une vision libérale du rapport social

De fait, l'analyse de la relation entre la croissance économique et le bien-être social n'est pas un sujet nouveau : ni les nouvelles technologies, ni l'air du temps ne sont seuls responsables d'une question qui remonte au XVIIIe siècle. Comment assurer le lien social dans une société où chaque individu se sent libre de faire ce qu'il veut ? Comment maintenir la cohésion sociale lorsque la dynamique économique, celle de l'économie de marché, est fondée sur la recherche par chaque individu de son intérêt personnel ?

On sait que la réponse d'Adam Smith repose sur la libre concurrence qui assure l'harmonie sociale et la compatibilité entre la recherche de l'intérêt personnel et celle de l'intérêt général. Le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'a pas été vérifiée par l'histoire. Bien au contraire, le libre jeu de l'économie de marché a créé des inégalités jusqu'à mettre en cause la cohésion sociale tout au long du XIXe siècle⁷⁰.

L'OCDE, lorsqu'elle en vient à mettre au premier plan le *capital social*, semble bien partager ce constat : l'économie de marché ne suffit pas à assurer la cohésion sociale. Mais la thèse centrale du rapport opère en réalité un glissement vers une autre problématique : la vie sociale harmonieuse et dense se réduit finalement à n'être qu'un facteur de croissance économique. Ce raisonnement, que l'on peut dire de "bonne volonté", vient buter sur une objection : la croissance économique peut très bien engendrer la désintégration sociale lorsqu'elle n'est pas accompagnée de dispositifs institutionnels compensateurs et correcteurs. Il suffirait pour le montrer d'examiner les indicateurs de l'OCDE sur le capital social concernant les Etats-Unis, qui sont plutôt mauvais en termes d'inégalités, de santé, de

⁷⁰ On pourra se reporter à l'analyse de Karl Polanyi : *La Grande Transformation*, (1944), Gallimard, 1983.

délinquance, d'éclatement des formes familiales, de baisse de l'engagement civique. Cela n'a pas empêché ce pays de connaître des performances économiques bien supérieures à celles de pays qui ont de meilleurs indicateurs sociaux.

Deux dimensions manquent cruellement à cette analyse : l'histoire et la vie politique des sociétés. Ce sont des valeurs politiques qui permettent de trancher ce débat sur la relation entre croissance économique et bien-être social. Tocqueville a bien montré que dans la société démocratique les individus recherchent d'abord l'égalité et que les inégalités ne sont tolérables que si elles existent entre individus qui ont le sentiment d'appartenir au même monde⁷¹. Aux sociétés démocratiques s'oppose un autre type de société où les inégalités sont telles que les individus ne vivent plus dans le même monde. Aux sociétés démocratiques s'oppose, selon lui, un autre type de société où les inégalités sont des inégalités d'état et sont telles que les individus ne vivent plus dans le même univers. Les inégalités n'y sont tolérables que dans la mesure où l'idée même de la comparaison des conditions sociales s'efface en même temps que le principe d'égalité⁷². En réalité, les valeurs d'égalité et de solidarité se sont imposées dès la fin du XIXe siècle, à la suite d'un processus historique long et conflictuel, fait de combats collectifs. Avec l'Etat-providence, la société s'est donnée les moyens de rendre compatibles la croissance et le bien-être social. Si ces valeurs reculent, en même temps que les combats collectifs qui les portent, la croissance économique peut s'accompagner d'amélioration du bien-être social pour quelques-uns et de détérioration pour tous les autres.

Les transformations de l'école justifiées par les mutations de l'économie et de la société

Selon l'OCDE, l'économie a connu de profonds et rapides changements qui déterminent une nécessaire mutation de l'école : mondialisation, déréglementation des marchés, exacerbation de la concurrence, diffusion rapide des technologies de l'information, passage d'une économie industrielle (caractérisée par une production de masse de produits standards) à une économie de services (tournée vers la production de services individualisés où les qualités relationnelles jouent un grand rôle), et surtout émergence d'une "économie du savoir".

⁷¹ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, (1835 et 1840), Garnier-Flammarion, 1981.

⁷² Ainsi dans la société aristocratique, selon Tocqueville, il ne viendrait pas à un pauvre manant l'idée de comparer sa condition à celle d'un seigneur.

L'expression d'"économie du savoir" désigne une économie dont l'innovation est le moteur et qui intègre davantage de savoir dans les activités de production de biens et services. Cette analyse soutient que, non seulement, l'emploi dans les secteurs "à forte intensité de savoir" se développe, mais que le travail devient plus qualifié dans toutes les branches et dans tous les métiers. Cette thèse, dans son simplisme même, est évidemment loin d'être évidente et appellerait des enquêtes sérieuses qui ne sont pas encore faites.

Plus fondamentalement encore, c'est le changement du travail et de son organisation qui est mis en avant pour légitimer une réforme profonde de l'école. Laissant derrière elle une organisation taylorienne, fondée sur la hiérarchie, la docilité du travailleur, les emplois routiniers, l'entreprise est devenue une organisation flexible, moins hiérarchisée, fonctionnant plus en réseau, une "entreprise apprenante" employant des travailleurs adaptables." Les nouvelles compétences utiles au travail seraient l'aptitude à travailler en équipe, à apprendre et analyser, à résoudre un problème, à s'adapter au changement, à prendre des initiatives, à communiquer avec les collègues clients, à utiliser les nouvelles technologies.

Plus récemment, l'OCDE a mis l'accent sur les transformations sociales : vieillissement, modification des cycles de vie, allongement de la période de transition vers la vie active, instabilité familiale, aspirations à l'égalité entre les sexes, mode de vie plus matérialiste, processus d'individualisation et désengagement des individus dans la vie civique et sociale, crise du lien social, accroissement des inégalités, montée du local des communautés comme réaction à la mondialisation....Ces évolutions obligent le citoyen à se montrer capable de s'informer, de se repérer, d'analyser et d'user de facultés critiques.

Finalement pour l'OCDE, les compétences nécessaires pour vivre en société aujourd'hui ne sont guère différentes de celles qui sont utiles au travail. Cette hypothèse consensuelle est très discutable. Certes, l'OCDE s'écarte d'une analyse qui réduirait le citoyen au travailleur et subordonnerait l'éducation aux seuls besoins du marché du travail, mais l'équivalence posée entre l'entreprise et la vie sociale du fait de l'absence de conflit de compétences entre les deux lieux est bien hasardeuse et se ramène en fin de compte à identifier économie de marché et société.

L'OCDE estime que le degré de qualification s'élevant dans l'ensemble des activités, les "travailleurs du savoir" doivent être mieux formés et bénéficier d'un enseignement de qualité. Elle plaide en faveur d'un renforcement de la formation initiale⁷³ pour "donner une assise

⁷³ *"En dépit de la très forte attention que les pouvoirs publics accordent à la réorganisation de la formation tout au long de la vie, les données sont clairement indicatives d'un renforcement de la formation initiale"*, OCDE, *Quel avenir pour nos écoles ?*, 2001.

solide à la formation tout au long de la vie" et recommande d'étendre l'enseignement préscolaire. L'enseignement de base pour tous doit aller jusqu'à la fin du second cycle du secondaire.

Les possibilités d'accès à l'enseignement tertiaire (supérieur) doivent être élargies, notamment grâce à la diversification des filières (ouverture de filières techniques et professionnelles).

Cependant, ces affirmations restent souvent fort ambiguës : un certificat d'apprentissage est jugé équivalent au diplôme de fin d'études secondaires pour "accéder dans de bonnes conditions au marché de l'emploi et préserver son employabilité"⁷⁴. La reconnaissance de l'enseignement non formel est certes nécessaire, mais le principe d'équivalence avec les diplômes est très discutable.

Surtout, cet enseignement non formel semble devoir servir de modèle pour le contenu et les méthodes de l'école. Les fameuses nouvelles compétences requises par « l'économie du savoir » sont supposées être d'une nature différente de celle des connaissances scolaires traditionnelles. Leur apprentissage implique d'autres méthodes que celle de l'enseignement dans la classe et suppose d'abandonner le modèle de la transmission du savoir par l'enseignant. Pour une part, elles peuvent s'apprendre en dehors de l'école (enseignement non formel) notamment du fait de la diversité des sources de diffusion de la connaissance dans la « société du savoir ». Cette diversité implique un apport d'experts extérieurs, des relations avec l'environnement de l'école, et avec le grand magasin du savoir universel auquel semble être identifié Internet. L'individualisation de l'apprentissage est nécessaire puisque les compétences comportementales s'acquièrent par nature au niveau de l'individu et leur apprentissage doit se substituer à l'apprentissage standard dans le groupe classe où l'individu s'efface derrière l'élève docile. Ces compétences étant d'ordre relationnel et comportemental, il faut changer les méthodes pédagogiques, aller vers un enseignement individualisé, un travail en équipe, pluridisciplinaire. Un rôle central est attribué aux nouvelles technologies qui présenteraient deux avantages : elles sont "modernes", ce qui semble être une qualité en soi, et elles permettent de développer ces nouvelles compétences.⁷⁵

⁷⁴ OCDE, 2001.

⁷⁵ "Les TIC offrent de multiples possibilités de développer des compétences de communication, d'analyse, de résolution de problèmes et de recherche documentaire, c'est à dire les compétences d'apprentissage à vie qui sont les plus appréciées dans la société contemporaine", *ibid.*

La formation tout au long de la vie : une vision consensuelle et évolutionniste

Faisant l'hypothèse qu'en raison des mutations économiques et technologiques, nous sommes entrés dans une économie fondée sur le savoir et les compétences, l'OCDE a développé le concept de formation tout au long de la vie : le *capital humain* se constitue dans le cadre d'activités formelles d'enseignement et de formation, d'apprentissage sur le lieu de travail, de contacts informels avec autrui, par un travail de formation personnelle, de manière informelle dans la vie de tous les jours.

Cette notion a une histoire qui témoigne des infléchissements et des rapports de force qui jouent à l'intérieur de l'organisation. Le CERI (Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement), qui est en quelque sorte le pilote intellectuel de l'organisation en matière d'éducation, a repris à son compte dans les années 1970 la notion norvégienne puis suédoise d'"éducation récurrente", notion à laquelle Olof Palme, alors ministre de l'éducation, a donné tout son lustre en 1969 lors d'une conférence à Versailles⁷⁶. Cette revendication initialement "sociale-démocrate" partait d'une préoccupation sociale, et plus précisément de la reconnaissance d'un droit à l'éducation en vue d'une plus grande égalité des chances. Très peu d'États ont alors suivi cette voie. Lorsqu'ils l'ont fait, ce fut de manière moins ambitieuse ou déformée. En France, la loi de 1971 sur la formation permanente appartient à ce cycle de réflexion et de proposition. Mais lorsque l'idée est relancée dans les années 1980, le contexte économique et politique est très différent. La grande vague néolibérale, les restructurations industrielles et l'imposition de la flexibilité sur le marché du travail changent le sens que l'OCDE donne à la formation pour adultes. Il ne s'agit plus de la conquête d'un droit mais de l'adaptation à l'économie mondialisée. Cette stratégie de ressources est résumée ainsi par George S. Papadopoulos : "*Le raisonnement était simple : dans les pays industrialisés, les "ressources humaines" sont cruciales pour dynamiser l'activité économique et la compétitivité (...). Ici, l'éducation joue un rôle moteur : elle produit et actualise les savoir-faire et les compétences des actifs, ce qui est l'une des conditions de base pour le développement d'un marché du travail flexible, capable de répondre aux évolutions constantes liées aux restructurations économiques, elles-mêmes impulsées par les évolutions technologiques rapides.*"⁷⁷

⁷⁶ George S. Papadopoulos, *op.cit.*, p.125.

⁷⁷ George S. Papadopoulos, *op.cit.*, p.187.

La formation tout au long de la vie, notion mise en avant par les ministres de l'Éducation des pays de l'OCDE lors de leur réunion de janvier 1996⁷⁸, est devenue depuis l'objectif central des politiques éducatives prônées par l'organisation. Dans une publication récente⁷⁹, la direction de l'éducation, de l'emploi, du travail, et des affaires sociales rappelle la "signification historique d'une politique d'apprentissage tout au long de la vie". Ce texte témoigne d'une conception bien particulière de l'histoire, marquée par un messianisme prononcé : nous serions entrés dans une "nouvelle civilisation", dans une "nouvelle ère", celle où il faut "*apprendre du berceau au tombeau*" selon la formule étrange de l'OCDE, déjà utilisée par l'European round table of industrialists (ERT) dans un rapport paru en 1995.

Cette nouvelle ligne au-delà de l'horizon rappelle les grandes utopies : la démocratie, la croissance, la révolution, l'émancipation, la culture. Mais là où l'utopie aurait besoin de souffle et de mythes, le discours est plat, formaté, sans saveur, rationalisé. Une preuve supplémentaire du "désenchantement du monde".

Pour l'OCDE, la notion d'éducation tout au long de la vie a au moins le mérite d'être consensuelle : "*au cours des années 90, un consensus remarquable est apparu sur le fait que l'apprentissage à vie était la voie de l'avenir*".

Comment une idée présentée comme radicale et révolutionnaire peut-elle entraîner un consensus aussi large ? "*Il est rare d'observer une telle convergence de points de vue des principaux protagonistes concernés par les décisions politiques et sociales, mais cela constitue les bases d'une action consensuelle*". L'histoire nous apprend plutôt qu'une idée neuve divise, crée des fractures, des débats, des combats. Ce sont donc les conflits autour de la "formation tout au long de la vie" qui nous apprendront quelque chose⁸⁰.

Cette analyse repose sur un évolutionnisme étroit et un déterminisme technologique radical : toutes les tendances iraient dans le même sens et seraient identiques quelles que soient les sociétés. Elle donne l'impression que l'avenir est entièrement déterminé et qu'il suffit de se donner les moyens de s'y engager. Ce mécanisme historique empêche de distinguer l'analyse du réel de celle des projets de l'OCDE. Aucune place n'est laissée à l'incertitude de l'histoire

⁷⁸ OCDE, *Apprendre à tout âge*, 1996

⁷⁹ OCDE, *La formation et la carrière des enseignants à l'ère de l'apprentissage à vie*, Octobre 2001

⁸⁰ Pour la présentation des débats et conflits autour de cette notion, cf. Yves Baunay et Annie Clavel (coord.), *Toute la vie pour apprendre, un slogan ou un véritable droit pour toutes et pour tous ?* Nouveaux Regards/Syllepse, 2002.

effective. En réalité, l'OCDE produit des textes normatifs dans lesquels elle imagine l'avenir tout en faisant mine de croire que tout le monde fait le même rêve⁸¹.

L'école, "organisation apprenante"

Partant du constat que le changement est nécessaire et incessant, la question principale pour l'OCDE est de savoir gérer le changement en particulier dans le domaine éducatif. L'école doit être une "organisation apprenante" au double sens de l'adjectif : parce qu'elle est un lieu d'apprentissage des savoirs, mais surtout parce qu'elle doit apprendre elle-même à changer.

Bien que l'OCDE se défende d'assimiler l'école à une entreprise, les principes de management issus de l'entreprise sont largement repris au nom du progrès pour les appliquer au système éducatif. Alors que l'entreprise s'est éloignée du modèle taylorien, hiérarchique, l'école en serait restée à la conception d'un autre siècle quand il s'agissait de former des cohortes de travailleurs disciplinés, dans le cadre d'un "*système fondé sur l'idée que 10 % de la population était appelée à diriger les 90 % restants*"⁸². Maintenant que nous en sommes aux organisations du savoir et aux travailleurs adaptables, dans un système où chacun doit prendre des décisions quotidiennes plutôt que de suivre des procédures prédéterminées par la hiérarchie, il faut changer l'école en la rendant elle-même plus "flexible".

Comment ? En déréglementant et en décentralisant, en donnant de l'autonomie et des responsabilités aux acteurs, en multipliant les « partenariats », en favorisant les « réseaux » entre entreprises, écoles, associations, personnalités...⁸³.

L'OCDE note une tendance générale à l'autonomie dans la gestion des établissements scolaires, qu'il faut encore renforcer ce qui requiert le recrutement de "nouveaux chefs d'établissement", mieux formés. Cette évolution est une source de nouvelles tensions : le chef d'établissement ne peut pas compter sur son seul charisme pour légitimer ses décisions, les autres acteurs (enseignants, parents) doivent y être associés pour que le changement puisse être efficace.

⁸¹ L'OCDE ne craint pas d'user du ton prophétique : « *A mesure qu'elle multipliera les contacts avec le monde entier, l'OCDE élargira son champ d'action, soucieuse de faciliter l'avènement d'une ère post-industrielle, en aidant ses pays Membres à s'insérer pleinement dans une économie mondiale encore plus prospère et où les connaissances jouent un rôle de plus en plus crucial.* »

<http://www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-0-nodirectorate-no-21-9348-0,00.html>

⁸² OCDE, *Gestion des établissements, de nouvelles approches*, 2001, p.18

⁸³ OCDE, *Du bien-être des nations, Le rôle du capital humain et social*, 2001, p.67-68.

D'autre part, la décentralisation des décisions pose un problème redoutable : pour assurer la cohérence de l'ensemble, le respect des objectifs nationaux et pour éviter les dérives de chacun pour soi, d'autant plus probables que les parents sont incités à agir en consommateurs, les autorités centrales sont amenées à procéder à une multiplication des évaluations et à édicter des normes nationales très contraignantes, voire parfois à réduire les pouvoirs du local. Ce mouvement de recentralisation peut paradoxalement donner aux autorités nationales des pouvoirs qu'elles n'avaient pas avant la décentralisation !

L'OCDE insiste beaucoup sur le "nouveau rôle"⁸⁴ de l'école : le délitement de la famille et de l'esprit civique, la montée de l'individualisme renforcent le rôle socialisateur de l'école, conçue comme une communauté où l'on apprend des valeurs, des comportements, des repères, des façons de vivre ensemble. Une communauté ouverte sur son environnement : le quartier, les parents, l'entreprise. Cette fonction socialisatrice doit accompagner la transmission des connaissances, ce qui implique une évolution de la mission des enseignants et du fonctionnement des établissements. Ce rôle social n'est pas contradictoire avec sa fonction économique puisque l'entreprise est elle-même regardée comme une société ou une « communauté » dans laquelle doivent primer coopération et échange de savoir.

Cette « nouvelle » fonction risque néanmoins de détourner l'école de sa fonction première ou d'en diminuer l'importance au nom de « l'adaptation » aux emplois de service et aux réseaux à développer dans la vie économique et sociale. Ainsi, on passe vite des caractéristiques de l'évolution économique aux transformations pédagogiques : *« l'évolution économique- en particulier la technicité accrue de l'activité économique- pourrait modifier la demande de capital humain, notamment en mettant davantage en vedette certaines qualifications non cognitives telles que l'aptitude à travailler en équipe et l'innovation »* ; de cette affirmation, il en découlerait que *« les programmes d'enseignement et les pédagogies doivent privilégier les compétences relationnelles et autre aptitudes non cognitives autant que les facultés cognitives »*⁸⁵.

S'agissant des inégalités sociales et culturelles face à l'école, dont l'OCDE souligne la persistance, les politiques prônées ne sont pas sans intérêt (développement de l'enseignement préscolaire, diversification des filières et des pédagogies), mais sont loin d'être à la hauteur de l'enjeu. C'est là que se vérifie la faiblesse de ses analyses sociologiques, et spécialement l'absence de prise en compte du conflit dans les rapports sociaux : l'OCDE insiste beaucoup

⁸⁴ Nouveau pour l'OCDE, mais pas pour Durkheim qui assignait ce rôle à l'école dès la fin du XIXe siècle !

⁸⁵ OCDE, *Du bien-être des nations, Le rôle du capital humain et social*, 2001, p.78 et 79.

sur la nécessité de faciliter l'accès de la formation continue aux salariés les moins qualifiés, mais par des moyens peu convaincants telle "l'amélioration de l'environnement de travail dans l'entreprise". Il n'est par contre jamais question de droits à attribuer à ces salariés.

A la recherche de l'efficacité

Même si l'OCDE accorde au *manager* de l'école un rôle prépondérant, elle admet qu'il est impossible de changer l'école sans s'appuyer sur les enseignants : *"il est généralement admis que les enseignants sont au cœur du processus éducatif, et que leur moral, leurs motivations, leurs compétences sont d'une importance cruciale dans une période de réforme"*, *"ce sont les enseignants qui font la différence et c'est une formation de qualité qui fait la différence entre les enseignants"*, et surtout : *"le corps enseignant doit être considéré comme un partenaire pour l'élaboration des politiques éducatives, et la mise en application de ces politiques doit se fonder sur le dialogue et la consultation"*. L'OCDE insiste beaucoup sur le risque de pénurie d'enseignants qualifiés et recommande d'améliorer de façon importante leur formation initiale et continue. Elle propose une approche qui intègre les différents éléments de la carrière des enseignants : recrutement, formation initiale, intégration et formation continue, rémunérations, conditions de travail, possibilités de promotion et de spécialisation, recherche. Pour répondre aux besoins de la société de la connaissance, il faut mieux positionner la profession enseignante et combattre les tendances actuelles à la dégradation sociale de cette profession : *"Il existe un problème généralisé de statut des enseignants, qui décline probablement depuis longtemps dans la plupart des sociétés de l'OCDE"*⁸⁶.

L'OCDE insiste sur deux points : la revalorisation des traitements des enseignants dans la mesure où dans la plupart des pays ces traitements sont plus faibles par comparaison avec les autres diplômés de l'enseignement supérieur. Il faut une grille de rémunération capable d'attirer des diplômés de bon niveau et de garantir un enseignement de qualité ; la diversification des activités de la profession peut en améliorer l'attractivité en créant des possibilités d'évolution de carrière. Sont évoqués : l'enseignement de rattrapage, l'orientation et le conseil, l'élaboration de programmes scolaires, la gestion, la formation d'adultes. Mais là encore cette attention à la situation des enseignants et à leur salaire, aussi nécessaire soit-elle, entre en contradiction avec une approche massivement managériale et utilitariste de

⁸⁶ OCDE, *La formation et la carrière des enseignants à l'ère de l'apprentissage tout au long de la vie*, 2001.

l'enseignement qui laisse très peu de place aux valeurs culturelles et scientifiques spécifiques portées par le milieu enseignant.

Ces contradictions se retrouvent lorsqu'il s'agit de la distinction de la sphère publique et de la sphère privée. L'OCDE, qui s'occupe de pays où les modalités de partage du système éducatif entre privé et public est très diverses, adopte en apparence une position prudente : elle reconnaît que les dépenses publiques et le secteur public d'éducation jouent un rôle primordial, mais constate que "*de nombreux pays encouragent le développement du secteur privé et de la concurrence du marché de l'éducation et de la formation afin de renforcer l'efficience et d'accroître les capacités*"⁸⁷.

L'OCDE considère qu'une "*approche compétitive peut renforcer l'innovation et améliorer les résultats de l'école, la concurrence peut également accroître la disparité entre les écoles qui réussissent bien et les autres*"⁸⁸. La contradiction entre les valeurs de coopération que défend l'école et "*la culture de concurrence dans lesquelles beaucoup d'écoles s'installent aujourd'hui*"⁸⁹ est soulignée.

Même prudence sur la rémunération au mérite des enseignants : on y recherche un moyen de mobilisation (bien que l'OCDE reconnaisse que la question de l'évaluation des enseignants n'est pas simple), mais la pression des résultats qu'elle induit entraîne des effets pervers.

Enfin elle finit par succomber aux mérites du privé⁹⁰ et du marché pour une raison qui révèle bien les limites de la démarche de cette organisation. Contrairement à la plupart des États nationaux, l'OCDE ne sous-estime pas les dépenses nécessaires au développement de l'éducation. Elle avait d'ailleurs attiré l'attention, dès le début des années 1970, sur l'explosion prévisible des dépenses dans ce domaine. Elle fait l'hypothèse que les prélèvements obligatoires supportables pour les opinions publiques ont une limite : "*l'expansion exige de mobiliser de nouvelles ressources, notamment auprès du secteur privé*"⁹¹. Si l'OCDE estime donc qu'il faudra accroître les moyens publics destinés à l'éducation, elle pense aussi que cela ne sera pas suffisant vu l'ampleur des financements requis par l'économie du savoir et l'affaiblissement de la cohésion sociale.

L'OCDE utilise alors la théorie du *capital humain* pour justifier la participation croissante des "bénéficiaires" au financement de leurs études, cet investissement, leur assurant des revenus

⁸⁷ OCDE, *Analyse des politiques d'éducation*, 2001.

⁸⁸ Cf. OCDE, *Gestion des établissements, de nouvelles approches*, 2001.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Avec des affirmations hautement discutables : "le secteur privé joue un rôle important en améliorant l'efficience".

⁹¹ OCDE, *Analyse des politiques d'éducation*, 2001.

futurs supérieurs. En particulier pour l'enseignement supérieur, pour lequel elle valorise les politiques d'incitations fiscales, justifiées par l'effet externe induit (en se formant, l'étudiant contribue à l'élévation du niveau global de qualification).

Sans doute l'OCDE n'ignore-t-elle les effets pervers, notamment sociaux, du marché et du financement privé. Mais elle les considère implicitement comme secondaires face à l'hypothèse de rareté des fonds nécessaires à l'investissement éducatif. Sur le terrain si sensible, l'OCDE abandonnant ses prétentions à la nouveauté conceptuelle, rejoint la Banque mondiale dans le plus classique libéralisme économique. D'où quelques contradictions avec la théorie du *capital social*, du moins dans la version qu'en donne un sociologue comme J.Coleman.

En guise de conclusion

La force des analyses de l'OCDE s'explique pour une part par leur cadre systémique : elles témoignent d'une volonté d'établir des liens entre les nombreuses mutations qui ont affecté l'économie, la société et l'éducation depuis une vingtaine d'années, d'en proposer une lecture mettant en évidence les cohérences, et de désigner une direction vers laquelle les acteurs et les institutions doivent être mobilisés. Là où le citoyen moyen perçoit des pertes de repères, des inquiétudes, des incertitudes, l'OCDE propose une vision globale qui veut redonner confiance en l'avenir, des principes d'action communs pour les gouvernements des pays capitalistes.

La force de ces analyses fait aussi leur faiblesse : si elles mettent en évidence des transformations bien réelles, elles fonctionnent comme un discours normatif, bouclé sur lui-même, qui, s'il admet parfois la nuance, se prête peu à la discussion.

On peut certes penser que, pour se préserver du dogmatisme, l'OCDE produit des indicateurs statistiques toujours fort utiles, en particulier pour la comparaison des systèmes éducatifs, mais lorsque les résultats ne correspondent pas à la grille préétablie, l'OCDE ne va pas jusqu'à s'interroger sur la pertinence de celle-ci (cf. encadré n°5). Comme, par ailleurs, les analyses de l'OCDE ignorent de nombreux travaux critiques d'économistes, de sociologues, surtout lorsqu'ils ne sont pas anglo-saxons, se forme une "bulle discursive" qui fonctionne par et pour elle-même.

L'exemple le plus frappant de cette hypertrophie spéculative est le discours sur les nouvelles technologies. Elles sont présentées comme autant de remèdes miracles aux différents problèmes posés par la transmission des connaissances. Le discours est ainsi construit comme

une suite d'affirmations péremptoires, d'évidences indiscutables, dont on ne prend même plus le temps d'interroger la pertinence.

Ce discours fonctionne en tout cas aujourd'hui comme une grille unique de lecture de la réalité. L'OCDE, à travers les rapports qu'elle publie, donne l'impression d'avoir sacralisé son propre langage, d'utiliser des concepts qui ne sont jamais soumis à la critique et à la contradiction, de faire des analyses qui ne s'appuient pas sur une approche scientifique et rigoureuse de la réalité. Son discours agit plutôt comme un rouleau compresseur qui finit par écraser le réel des sociétés et des individus.

Encadré n°1

Qu'est ce que l'OCDE ?

L'OCDE a succédé à l'Organisation européenne de coopération économique, qui avait été créée pour administrer l'aide des Etats-Unis et du Canada dans le cadre du Plan Marshall destiné à accompagner la reconstruction de l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale. Depuis sa création en 1961, l'OCDE a pour mission de *"renforcer l'économie de ses pays membres pour la rendre plus efficace, de promouvoir l'économie de marché, de développer le libre-échange et de contribuer à la croissance tant dans les pays industrialisés que dans les économies en développement"*.

L'OCDE, dont le siège est à Paris, rassemble 30 pays membres. Le noyau d'origine est constitué des pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord. Sont venus s'ajouter le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Finlande, le Mexique, la Corée. Depuis la chute du mur de Berlin, quatre Etats anciennement socialistes ont adhéré : la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, et la République slovaque.

La base de rassemblement est idéologique : *"l'OCDE est un groupe de pays qui partagent les mêmes idées. Pour en devenir membre, un pays doit essentiellement satisfaire à une exigence : être attaché aux principes de l'économie de marché et de la démocratie pluraliste"*.

Pendant la période de la guerre froide et idéologique, l'OCDE regroupait ce qu'on appelait les "pays occidentaux" (ou "pays du Nord" pour reprendre une autre classification de la géopolitique), c'est à dire le club des pays "riches" et attachés à la démocratie parlementaire. L'OCDE est resté un club de "riches", ses membres produisent les deux tiers des biens et services du monde, mais avec l'effondrement du mur, l'aspect "rivalité entre deux mondes" s'est effacé. D'autre part, l'OCDE s'intéresse aujourd'hui davantage aux questions de développement et aux relations avec les pays du Sud.

L'OCDE est financée par les pays membres, chacun apportant une contribution en fonction de son poids économique. Le budget actuel est d'environ 200 millions de dollars US. En fournissant 25 % du budget, les Etats-Unis sont le plus gros contributeur, avant le Japon, exerçant ainsi une influence importante.

Encadré n°2

L'organisation de l'OCDE

Le Secrétariat général, établi à Paris, compte près de 2 000 agents, dont environ 700 économistes, scientifiques, juristes et autres spécialistes, répartis dans une douzaine de directions.

Il n'y a pas de système de quotas pour imposer une représentation géographique, les agents de l'OCDE sont des ressortissants des pays membres, mais ont le statut de fonctionnaires internationaux.

Le Secrétariat coiffe des directions spécialisées : Département des affaires économiques, Directions des Statistiques, des échanges, de l'environnement, de l'alimentation, de la coopération pour le développement, de la science, de la technologie et de l'industrie, service de la gestion publique,....

L'éducation relève de la Direction de l'éducation, du travail et des affaires sociales. Il est important d'avoir en tête cette structure pour comprendre les contradictions qui traversent l'organisation.

Les discours ne sont pas identiques entre la Direction des affaires économiques, dominée par les économistes libéraux, et la Direction de l'éducation, du travail, des affaires sociales, plus sensible aux préoccupations sociales et politiques.

De même, il y a des luttes de pouvoirs au sein des Directions. Si on prend l'exemple de l'influente Direction des affaires économiques, la prise de pouvoir des économistes libéraux à la fin des années 70 a été un événement déterminant dans une organisation où le discours économique dominant jusqu'alors était celui des keynésiens.

Les pays se réunissent dans le cadres de comités qui recourent les domaines traités par les Directions du Secrétariat. Les comités rassemblent des représentants des pays membres provenant des administrations nationales ou des délégations permanentes auprès de l'OCDE à Paris. Une intense activité est déployée : l'OCDE compte environ 200 comités, groupes de travail et sous-groupes. Quelques 40 000 experts, en général des hauts responsables des administrations nationales, participent chaque année aux travaux des comités de l'OCDE.

L'autorité suprême est le Conseil, composé d'un représentant de chaque pays membre, ainsi que d'un représentant de la Commission européenne.

L'OCDE s'est tournée vers la "société civile". Par exemple, deux organisations attachées à l'OCDE, jouent le rôle de partenaires consultés sur les questions sociales et d'éducation : le TUAC (Trade Union Advisory Committee) représente les organisations syndicales de salariés, et le BIAC (Business Advisory Committee) représente les organisations patronales. C'est ainsi que certains des syndicats nationaux de la FSU participent aux travaux du TUAC (via leur affiliation à l'Internationale de l'Éducation).

Pour éviter les confusions, il importe de connaître ce mode de fonctionnement : si le TUAC a participé au Forum Social Mondial de Porto Alegre (2002), ne pas en déduire que l'OCDE était représentée à Porto Alegre !

Si on peut repérer un discours dominant au sein de l'OCDE, on ne doit pas en conclure que l'organisation est monolithique et absente de contradictions : Par exemple, le récent emprisonnement de dirigeants syndicaux en Corée a créé des tensions au sein de l'OCDE, entre ceux qui s'en lavent les mains et transfèrent le problème sur l'OIT, et ceux qui estiment que c'est le rôle de l'OCDE que de prendre position et de faire pression sur le gouvernement sud-coréen.

Encadré n°3

Le rôle du savoir dans la croissance économique selon l'OCDE

" A long terme, la croissance et l'emploi sont avant tout conditionnés par la capacité de l'économie d'utiliser efficacement et d'élargir simultanément le stock des connaissances scientifiques et techniques. Le savoir en sa qualité d'intrant comme de produit, est au centre du processus de croissance et de création d'emplois ".

(...) " Ce rôle stratégique du savoir explique l'accroissement de l'investissement dans la recherche et le développement, dans la formation et l'enseignement, ainsi que des autres investissements immatériels qui, dans la plupart des pays, se sont développés plus rapidement que les investissements dans le capital physique au cours des dernières décennies ".

(...) " Le rôle de premier plan dévolu au savoir et à l'acquisition de compétences dans cet environnement mondial fait que les différences observées, entre pays, dans la structure de l'emploi et du chômage deviennent sans doute de plus en plus le reflet de la capacité des économies nationales d'innover et d'absorber de nouvelles technologies grâce à des mutations structurelles ".

(...) " Quelle qu'en soit la cause, le déséquilibre entre les qualifications requises et les qualifications existantes fait largement obstacle à la concrétisation de toutes les potentialités des nouvelles technologies et constitue une source importante d'inégalité au sein de la population active. Le seul moyen d'y remédier est d'appliquer une politique vigoureuse de formation mettant à contribution le système public d'éducation ".

La stratégie de l'OCDE pour l'emploi – Technologie, productivité et création d'emplois, Volume 1-Synthèse et conclusions, 1996.

Encadré n°4

La stratégie de l'OCDE pour l'apprentissage à vie pour tous

“ L’apprentissage à vie pour tous ”, ou la « formation tout au long de la vie » est devenu le concept clé adopté par l’OCDE. En 1998, Le rapport annuel sur l’ *Analyse des politiques d’éducation* en rappelait l’intérêt du concept qui permettait d’exprimer la cohérence des objectifs visés (“ valoriser les compétences, les connaissances et les aptitudes des individus ”), les attentes plus exigeantes du public, les tendances à l’élévation continue des niveaux d’instruction, dans un contexte marqué par de fortes restrictions budgétaires.

Pour faire passer ce concept dans la réalité, il faut un “ changement radical d’orientation, l’accent devant être mis non plus sur les établissements, les écoles et les programmes, mais sur les apprenants et l’apprentissage ”.

Il s’agit d’abord de préparer les jeunes et les adultes à se former en permanence. Pour cela l’enseignement et les enseignants doivent savoir s’adapter aux besoins individuels ; l’apprentissage doit être envisagé dans une perspective plus globale incluant les différentes étapes du processus éducatif et les parcours qui peuvent être empruntés.

Mais cela ne doit pas entraîner pour autant une augmentation proportionnelle des coûts. Le financement public de l’enseignement, notamment supérieur, doit être assuré en partie par l’étudiant. Il convient donc d’aller vers une situation de cofinancement entre l’État et le bénéficiaire des prestations de service éducatif.

Cette approche de l’apprentissage à vie est celle qui répond le mieux aux impératifs économiques (“ l’économie fondée sur le savoir ”), au marché du travail (demande de compétence, de base et de qualifications élevées et constamment renouvelées), et à la nécessité de renforcer la cohésion sociale.

Dans ces conditions pour “ l’entreprise, l’individu et l’économie, la formation continue relève de l’investissement productif et revêt donc autant d’importance, sinon plus que le capital physique ”. “ L’investissement consacré à l’éducation présente des avantages économiques et sociaux puisqu’il permet d’enrichir le stock de connaissances et de compétences, autrement dit le capital humain ”.

Comment les systèmes éducatifs doivent-ils s’orienter vers l’apprentissage à vie ?

La stratégie est fondée sur une conception de l’éducation structurée comme un marché : d’un côté, une demande active des individus, en partie solvabilisée par l’État ; de l’autre une offre diversifiée d’éducation comprenant des « acteurs » multiples, qui peuvent se coordonner en

réseaux et en partenariats. “ Faire de l’apprentissage à vie une réalité pour tous ” implique que le processus d’apprentissage ne se réduise pas au cadre de l’enseignement scolaire mais intègre celui de la famille, de la localité et de l’entreprise. L’enseignement doit être envisagé d’abord du point de vue de la demande des individus (adapté à leurs besoins et centres d’intérêt) et non pas de l’offre. Il requiert des individus motivés pour se former en permanence, dotés des compétences cognitives nécessaires à un “ apprentissage auto-dirigé ”, ayant accès aux possibilités d’apprentissage et incités financièrement et culturellement.

L’objectif de l’éducation est bien de “ faire de l’individu un bon citoyen, favoriser son épanouissement personnel, stimuler sa curiosité intellectuelle et son indépendance d’esprit, le rendre conscient de ses droits dans la société et de ses devoirs envers elle, assurer son employabilité ”.

L’accent est mis sur le développement de l’envie et de la capacité d’apprendre : “ apprendre à apprendre ” et l’acquisition des compétences de bases exigées par l’activité professionnelle : “ qualités relationnelles, aptitudes linguistiques, créativité, capacité de travailler en équipe et de résoudre des problèmes, bonne connaissance des technologies nouvelles ”. Du point de vue du contenu et de la qualité, l’important est moins l’acquisition des connaissances nouvelles que la préparation à la poursuite de l’apprentissage auto-dirigé.

Le rôle des enseignants dans l’apprentissage à vie pour tous

Il faut prendre la mesure de ce que signifie pour la formation initiale “ la transmission de compétences de base, d’une motivation et d’un état d’esprit utiles tout au long de la vie ”.

Les enseignants ont un rôle essentiel à jouer dans le processus d’adaptation des systèmes éducatifs aux mutations économiques et sociales. Ils doivent être au cœur du processus de transformation radicale de l’organisation et des méthodes d’enseignement, et consentir un effort de renouvellement de leurs compétences et de leurs attitudes. L’investissement dans le perfectionnement professionnel des enseignants doit être conçu et développé dans cette perspective. Il doit intégrer préparation des enseignants à l’application des réformes, avancement des individus dans la carrière, et activités d’apprentissage entre collègues au sein des établissements ou réseaux d’établissements. Le professionnalisme des enseignants doit être transformé et devenir un des moteurs du changement grâce à “ leurs compétences, leur ouverture, leur maîtrise des technologies, leur capacité à s’adapter et à collaborer en

permanence au sein d'écoles et de réseaux assimilables à des organisations apprenantes ". Trois indicateurs symbolisent l'ampleur des changements visant à " briser le moule de la classe : un enseignant face à ses élèves dans une salle de classe " :

- Confier la classe à une équipe surtout dans l'enseignement primaire, ce qui implique des compétences nouvelles pour les enseignants.
- Faire intervenir en classe des adultes autres que les enseignants, notamment les parents, sans remettre en cause le professionnalisme des enseignants.
- Introduire les technologies de l'information et de la communication comme élément de transformation des pratiques enseignantes.

Encadré n°5

PISA : Que mesure l'OCDE ?

Le Programme international pour le suivi des élèves lancé par l'OCDE a publié ses premiers résultats en 2001.

C'est une évaluation des élèves de quinze ans, c'est-à-dire en fin de scolarité obligatoire, menée dans 28 pays membres et 4 pays non membres. L'objectif n'est pas d'évaluer des acquis scolaires, mais de savoir si "ces jeunes sont préparés à exploiter leurs connaissances et compétences pour faire face aux défis de la vie réelle et de la société de la connaissance".

PISA n'évalue pas des connaissances, mais des compétences, c'est-à-dire la capacité d'utiliser des connaissances, de réaliser des tâches dans la vie de tous les jours. L'évaluation portait sur un domaine majeur (la lecture et la compréhension de l'écrit), et un domaine mineur (les mathématiques et les sciences). Par exemple, concernant l'écrit, trois compétences étaient retenues : s'informer, interpréter, réagir (utiliser un texte pour livrer un avis personnel, produire une réflexion, un raisonnement).

Par souci d'assurer une comparabilité des résultats, les questions ont été étudiées pour éviter les biais culturels d'un pays à l'autre.

La publication des premiers résultats, principalement le "palmarès des nations", a eu un certain retentissement, en France où on s'est étonné de ne pas devancer les Etats-Unis, et

surtout en Allemagne, dont le mauvais classement a provoqué une véritable crise politique autour de l'école.

Pourtant, le palmarès est sans doute l'apport le moins pertinent des travaux de PISA.

C'est un indicateur synthétique qui a de nombreux présupposés. En particulier, PISA ne mesure pas l'efficacité d'un système éducatif par rapport aux objectifs que celui-ci se fixe, mais vis-à-vis des normes de compétences fixées par l'OCDE.

Un des principaux enseignements de PISA est que les jeunes réussissent mieux dans les exercices pour lesquels ils ont été formés : par exemple les jeunes Français savent assez bien tirer des informations d'un texte, mais ils sont moins performants quand il s'agit d'avoir une réaction personnelle face au texte, ils sont bons en géométrie plane, présente en France dès l'école primaire, et moins bon en algèbre.

Dés lors, on peut s'interroger sur la notion de "compétence" lorsqu'elle met en jeu, comme dans bon nombre de tests du programme PISA, des connaissances scolaires. On peut aussi s'interroger sur l'hypothèse qui est faite d'évaluer des compétences présentées comme universelles hors du contexte scolaire de leur acquisition.

Les résultats doivent donc être interprétés avec prudence, pour éviter les erreurs classiques (les performances des élèves âgés de 15 ans étant meilleures lorsqu'ils sont dans des classes à effectifs nombreux, on ne peut en déduire qu'il vaut mieux des classes chargées, car l'explication est ailleurs : les élèves de seconde, classes à effectifs plus nombreux que celles de troisième, sont évidemment plus performants que ceux de troisième) et parce qu'un résultat n'a de sens qu'en étudiant dans le détail des conditions de sa production.

L'enquête fait apparaître que les élèves français présentent un taux élevé de non-réponse, ce qui pourrait être considéré comme un défaut de notre système éducatif qui pénalise peut-être trop les hors sujet, ou ce qui pourrait être une preuve de prudence intellectuelle et d'intelligence.

Enfin, les problèmes méthodologiques posés par ces tests comparatifs ne sont pas négligeables, notamment quant à la difficulté d'évaluer les réponses à des questions ouvertes, qui peuvent être différemment appréciées selon les pays.

Si la discussion scientifique porte légitimement le doute sur les notions mises en jeu et sur la qualité des mesures recueillies, le matériau collecté reste digne d'examen.

Il montre par exemple clairement qu'il n'y a pas de fatalité dans les inégalités sociales ou de sexe face à l'école. Leur ampleur varie beaucoup selon les politiques éducatives, les inégalités au sein des pays sont plus fortes qu'entre les nations, les élèves défavorisés de certains pays réussissent mieux que les élèves favorisés d'autres pays. Les systèmes éducatifs les plus

efficaces sont aussi ceux qui sont les plus égalitaires. Les performances de l'Allemagne sont pénalisées par un système qui écarte trop vite du cursus normal le plus grand nombre et intègre mal les enfants d'immigrés.

On peut par contre regretter que l'analyse que fait l'OCDE de ces résultats souffre d'une grave méconnaissance des travaux sociologiques sur l'ensemble des questions posées par ces tests. Enfin, il convient de noter que l'usage médiatique et politique tantôt triomphaliste, tantôt accusateur qui est fait de ces résultats spécialement par une presse toujours trop pressée de juger avant de comprendre rend particulièrement difficile la mise en évidence des présupposés de l'enquête et l'étude sereine des conséquences à en tirer en matière de politique éducative.

La Commission européenne

Une politique de l'éducation sous influence

Dans la *société de la connaissance*, pour reprendre le concept qui imprègne très fortement la vision de l'avenir proposée par la Commission européenne, l'accès à l'éducation et à la formation, les sorties précoces du système éducatif, l'illettrisme d'une partie de la population adulte deviennent des préoccupations de premier plan. Ces phénomènes pèsent en effet directement sur l'efficacité des économies et sur la compétitivité.

Dans de nombreux textes, la référence au modèle social européen est à la fois utilisée pour désigner l'état actuel des rapports sociaux en Europe et pour distinguer l'ensemble européen des autres pays développés. En ce sens elle participe des efforts pour construire une conscience européenne.

Si, dans les textes communautaires, le modèle social continue à renvoyer principalement à la politique sociale, on y intègre de plus en plus aujourd'hui une dimension éducative. C'est au sommet de Lisbonne, en mars 2000, que cette orientation nouvelle a été très clairement exposée. L'*objectif stratégique* alors retenu est que l'économie européenne puisse « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Pour l'atteindre, il faut, entre autres, « *moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale* »⁹². Les chefs d'état affirmaient que « *les ressources humaines sont le principal atout de l'Europe et devraient être au centre des politiques de l'Union. L'investissement dans les ressources humaines et la mise en place d'un État social actif et dynamique revêtiront une importance capitale tant pour la place de l'Europe dans l'économie de la connaissance que pour faire en sorte que l'émergence de cette nouvelle économie n'ait pas pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage,*

⁹² Cette citation et les suivantes sont extraites des conclusions de la Présidence adoptées au Conseil européen de Lisbonne en mars 1999. Le texte complet est disponible sur : <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60940&LANG=1>

l'exclusion sociale et la pauvreté ». Le même texte recommandait « *d'accorder plus d'importance à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, composante essentielle du modèle social européen (...)* ». Le modèle social ainsi élargi et l'économie ont partie liée puisque « *c'est sur la base du modèle social européen, avec ses régimes de protection sociale très développés, que doit se faire le passage à l'économie de la connaissance* »⁹³.

L'éducation et la formation sont donc placées aujourd'hui au centre des politiques européennes. On peut noter tout de suite que l'approche retenue par la Commission et les autres instances européennes a de nombreux traits communs avec la manière dont l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou la Banque mondiale envisagent l'éducation. Pour toutes ces institutions, les politiques éducatives sont étroitement articulées aux politiques de l'emploi, aux politiques sociales et aux politiques macro-économiques. Elles reposent essentiellement sur « *l'importance cruciale de l'investissement en capital humain* »⁹⁴.

Les textes européens n'ont pas toujours accordé une place aussi importante à l'éducation et à la formation. Dans sa version d'origine, le traité de Rome ne fait pas mention de l'éducation. Il ne contient qu'une référence à la formation professionnelle. Ce qui montre d'ailleurs que la conception utilitariste de l'éducation qui reste très prégnante n'est pas une nouveauté !

Toutefois, à partir du milieu des années 1990, le ton change. La Commission place au cœur de sa stratégie le rôle du *capital humain* et définit des orientations pour « adapter » les systèmes éducatifs à la nouvelle donne économique et sociale. Ce qui a posé et continue à poser problème : si le rôle économique de l'éducation peut difficilement être mis en doute, la

⁹³ On notera que la Confédération européenne des syndicats donne une autre version de ces évolutions. Pour elle, « *durant ces cinquante dernières années, l'Europe est devenue une des sociétés les plus avancées au monde en raison du fait que les progrès économiques et sociaux ont évolué de pair et, par conséquent, se sont renforcés mutuellement. Ce lien constitue le noyau du modèle social européen* ». Le problème, c'est que « *ces vingt dernières années, le modèle social européen a été remis en question et considéré comme une entrave à la compétitivité et à la création d'emplois. Ceci a entraîné une précarisation du marché du travail, une réduction de la protection sociale et un affaiblissement des politiques de redistribution.* » Il y a donc « *besoin de rétablir l'équilibre entre l'efficacité économique et la justice sociale (...)* » et de *revitaliser le modèle social européen* » dans ce sens. Résolution générale adoptée au Congrès d'Helsinki de la CES, 1999)

⁹⁴ Il est assez piquant de noter que dans les conclusions du Sommet de Lisbonne, déjà évoquées, la notion de capital humain ne vient dans le texte que pour dire que « le Conseil européen se félicite de la contribution que la Banque européenne d'investissements est prête à apporter à la formation du capital humain [...] ». Comme si les divers paragraphes avaient eu des rédacteurs aux références différentes !

question de la nature de l'éducation et des valeurs transmises à travers elle est tout aussi importante pour l'avenir de la société.

Dans une première partie, nous revenons sur les grandes étapes qui ont marqué la progressive apparition des questions d'éducation dans les débats des instances européennes⁹⁵. Puis, après avoir rappelé les principaux mécanismes de la prise de décision en Europe, nous analyserons les changements intervenus dans l'application des traités et la façon dont l'éducation et la formation sont aujourd'hui étroitement déterminées par les choix économiques et la politique de l'emploi.

Une histoire lente

C'est au cours de la préparation de ce qui allait devenir le traité de Maastricht signé en 1992 que la question de l'éducation occupait pour la première fois une place relativement importante dans le débat public sur l'Europe. Fallait-il en rester à la situation antérieure où seuls les Etats avaient compétence pour traiter les questions d'éducation ? Ou, sans que tous ceux qui voulaient changer l'état des choses aillent aussi loin, devait-on intégrer l'éducation dans le champ communautaire, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur l'évolution des systèmes éducatifs nationaux et les modalités de prise de décision les concernant ?

En France, la position du gouvernement avec Lionel Jospin comme ministre de l'Education nationale, était d'emblée favorable à la rédaction finalement retenue dans le traité, qui laissait la responsabilité principale des questions d'éducation aux Etats membres (article 127, devenu depuis 149), avec une compétence communautaire un peu plus affirmée, ce qui n'était pas nouveau, pour la formation professionnelle⁹⁶ (article 128, maintenant 150). C'était aussi le point de vue des syndicats de l'enseignement regroupés au sein du Comité syndical européen de l'éducation.

⁹⁵ Pour plus de détails, on pourra se reporter à : Louis Weber, *La longue histoire de l'Europe de l'éducation*, in Nouveaux regards, n° 17, printemps 2002

⁹⁶ Dès le traité de Rome, le Conseil avait vocation à « établir les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun ». Il n'y avait rien par contre pour l'éducation.

Le fait que ce débat ait eu lieu à cette époque n'est bien sûr pas le fait du hasard. C'était le temps de la relance de l'Europe⁹⁷, sous l'impulsion de la Commission présidée par Jacques Delors avec le soutien fort du « couple franco-allemand » incarné alors par François Mitterrand et Helmut Kohl. En peu de temps, on est alors passé d'une Europe qui, au début des années 80, donnait l'impression de « s'essouffler », pour reprendre le langage de l'époque, à la signature de l'Acte unique en 1986 et à celle du traité de Maastricht quelques années après. Ce traité définissait le calendrier de l'Union économique et monétaire et concrétisait le premier grand tournant néolibéral avec l'indépendance de la Banque centrale européenne et, surtout, les critères de convergence économiques, copie conforme, à l'eurozone, du consensus de Washington présidant aux ajustements structurels imposés, à la même époque, dans le Tiers-monde et bientôt en Europe de l'Est.

Poser la question de l'Europe et de l'éducation dans les termes qui étaient ceux de 1992 pouvait apparaître comme très éloigné de la façon dont on l'avait abordée précédemment. L'éducation est venue tardivement en effet dans le champ européen, de longues années après les gestes fondateurs.

On fait souvent remonter le processus contemporain de la construction européenne au discours de Churchill (Zurich, 19 septembre 1946) rêvant des « Etats-Unis d'Europe ». Mais l'idée exprimée ainsi était beaucoup plus ancienne. Elle avait notamment été à l'origine de plusieurs propositions entre les deux guerres, le traumatisme causé par les boucheries de la première guerre mondiale jouant beaucoup dans ce sens. La première initiative pour rendre cette idée concrète fut la création du Conseil de l'Europe en 1949⁹⁸.

⁹⁷ Philippe Pochet, directeur de l'Observatoire social européen, parle à ce sujet d'une « fantastique accélération de la régulation législative européenne ». C'est l'époque où Jacques Delors estime que 80% de la législation nationale allait rapidement être d'origine communautaire (in Philippe Pochet, « Subsidiarité, gouvernance et politique sociale », *Revue belge de sécurité sociale*, n°1, mars 2001, pp. 125-140.

⁹⁸ Le Conseil de l'Europe a perdu de son importance avec la construction progressive de la Communauté européenne après 1957. Depuis une vingtaine d'années, il joue un double rôle. Il sert d'antichambre pour les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Il traite des questions comme la culture, l'éducation (en fait, surtout, l'éducation à l'Europe) et les droits de l'homme, dans une sorte de répartition des rôles avec l'Union européenne. Le Conseil de l'Europe a élaboré quelques textes importants (Charte sociale européenne, Déclaration européenne des droits de l'homme, Charte des langues et cultures minoritaires, etc.). Il a créé la Cour européenne des droits de l'homme, dont les arrêts s'imposent aux pays membres. <http://www.coe.org>.

Mais, dans les faits, la construction européenne ne prendra pas ce chemin-là. Comme le remarque Philippe Herzog dans un récent ouvrage⁹⁹, elle sera conçue dans un premier temps pour consolider les Etats, affaiblis par la guerre, au lieu de se faire contre eux. Le compromis institutionnel finalement retenu prenait d'abord en compte les intérêts économiques. Chaque pays voulant exporter ses propres marchandises pour accélérer la reconstruction et le développement après le désastre de la guerre, on a rapidement privilégié une solution simple : supprimer les barrières douanières entre les pays et, dès l'origine avec une zone de libre échange, former un ensemble unique dans le commerce international. Ce fut un compromis puisque les « pères fondateurs » auraient d'abord souhaité aller plus loin. Mais, pour surmonter les obstacles de l'heure et avancer, ils choisirent la méthode dite « fonctionnelle », encore largement en vigueur aujourd'hui : on a confié un secteur, alors la gestion de l'économie, à une structure supranationale, la Commission. Celle-ci ne représente pas les intérêts nationaux ou, pour le dire autrement, les commissaires européens agissent en principe de façon indépendante de leur pays d'origine. Par contre, les Etats contrôlent cette structure. Les institutions ainsi construites dans un secteur serviront de modèle pour les autres.

On commença par le charbon et l'acier (voir l'encadré sur les traités), dont l'importance économique était sans commune mesure à l'époque avec ce qu'elle est aujourd'hui. Ce fut la Communauté du charbon et de l'acier, la CECA, en 1951, créant un marché commun pour ces deux produits. Le modèle fut ensuite élargi à toute l'économie et à l'énergie nucléaire en 1957, avec la signature de deux traités, celui de Rome et celui de l'Euratom. A vrai dire, preuve s'il en faut que l'histoire ne se répète jamais à l'identique, cette extension ne fut pas seulement fonctionnelle. Elle s'est aussi traduite par une perte de contenu démocratique, le syndicalisme et les assemblées élues étant privés au passage de quelques-unes des prérogatives qui leur étaient reconnues dans la CECA. Mais c'est probablement dans cette démarche qu'il faut chercher les racines profondes de la tentation constante, notamment au sein de la Commission, d'élargir le champ communautaire en y agrégeant de nouveaux domaines de compétence.

Pour l'éducation, le processus d'intégration, même très relative, aux politiques communautaires a d'abord été très lent, surtout si on compare avec ce qui s'est passé pour les secteurs plus directement liés à l'économie.

⁹⁹ Philippe Herzog, *L'Europe après l'Europe, les voies d'une métamorphose*, De Boeck Université, Bruxelles, 2002.

Le traité actuel, dans sa version consolidée qui intègre les ajouts et amendements intervenus depuis (principalement, l'Acte unique de 1986 et les traités de Maastricht – 1992 – et d'Amsterdam –1997) est un document de quelque 320 articles et 300 pages¹⁰⁰. Il contient une référence à l'éducation dans le préambule, les signataires se déclarant « *déterminés à promouvoir le développement du niveau de connaissance le plus élevé possible pour leurs peuples par un large accès à l'éducation et par la mise à jour permanente des connaissances* ». Dans l'article 3, on reparle d'éducation pour affirmer que « *l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité (...) une contribution à une éducation et à une formation de qualité ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des États membres* ». On trouve ensuite – les articles introduits à Maastricht Même si l'article 152 mentionne l'éducation à la santé et l'article 153 d'éducation à la consommation, on reste loin, en volume en tout cas, de ce qui s'écrit aujourd'hui, comme on l'a vu, dans les conclusions des sommets européens.

Il faut dire qu'il aura fallu attendre 1971¹⁰¹ pour voir les ministres de l'éducation (qui étaient encore six à cette époque) se réunir pour la première fois. La Commission créait en même temps deux groupes de travail. C'était le coup d'envoi de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation. Le Comité de l'éducation (où siègent les représentants permanents des ministres) date de 1974. La première résolution du Conseil et des ministres de l'éducation « relative à la coopération dans le domaine de l'éducation » est adoptée en 1976. Elle définit un programme modeste, fait d'études, de recherches, de collecte de données statistiques, inaugurant ainsi une période d'une quinzaine d'années où la coopération européenne dans l'éducation se traduira essentiellement par des programmes de ce type. Ces programmes viseront aussi à une meilleure connaissance réciproque des pays européens, prélude à beaucoup d'actions ultérieures sur le thème de la citoyenneté européenne. On attend de l'école d'abord ce qu'on pourrait appeler une forme de « socialisation européenne ». C'est ainsi qu'en 1988, les conclusions du conseil des Ministres de l'éducation portent sur « *la dimension européenne dans l'éducation* » à travers l'enseignement des langues, de l'histoire

¹⁰⁰ Il peut être consulté sur le site de l'Union européenne : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/treaties_fr.pdf

¹⁰¹ Les points d'histoire cités ici doivent beaucoup à un texte, non publié, d'Anders Hingel, du département *Développement des politiques éducatives* de la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne : *Politiques éducatives et gouvernance européenne*, Bruxelles, mars 2001.

et des cultures européennes¹⁰². A partir de 1980, le réseau Eurydice¹⁰³ développe une information régulièrement actualisée sur l'évolution des systèmes éducatifs dans les pays de l'Union européenne.

Les rencontres relatives à la formation professionnelle avaient commencé bien avant, dès 1963. Mais les ministres concernés n'étaient pas forcément, selon les pays, ceux de l'éducation. Cette antériorité était dans la logique même du traité : la liberté de circulation de la main d'œuvre étant une des quatre « libertés » de base dans le traité de Rome (avec celle des capitaux, celle des marchandises et celle des services), la question des équivalences des qualifications et des diplômes professionnels, et donc d'une certaine harmonisation des systèmes de formation professionnelle, était d'emblée posée.

La dissymétrie entre éducation générale et formation professionnelle créera des situations paradoxales à cette époque. Les premiers programmes d'action, impliquant des financements communautaires, ne pouvaient concerner, faute de compétence communautaire reconnue, l'enseignement général. Le programme *Lingua* (échanges linguistiques) était ainsi réservé, à l'origine, à l'enseignement technique. Les élèves des séries générales n'y avaient pas accès. Par contre, l'université, considérée comme relevant de la formation professionnelle dans son ensemble à la suite d'un arrêt de la Cour de justice européenne, a bénéficié très tôt non seulement de *Lingua* mais des premiers programmes *Erasmus* (bourses pour des semestres d'études dans un autre pays de la communauté). De ce point de vue, l'intégration de l'éducation dans le traité de Maastricht a, entre autres choses, permis de dépasser cette situation. Ce qui allait ouvrir la voie aux grands programmes toujours renouvelés depuis, le programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle *Leonardo*, adopté en décembre 1994 par le Conseil européen, et le programme d'action communautaire d'éducation *Socrates*, adopté en 1995¹⁰⁴.

La conception libérale de l'éducation qui, à la suite des périodes Reagan et Thatcher dans les années 1980, allait influencer de plus en plus les politiques européennes en même temps que

¹⁰² Journal Officiel des Communautés européennes, n° C 177, 6-7-88, p. 5-7, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1988. - 3 p

¹⁰³ *Eurydice*, le « réseau d'information sur l'éducation en Europe », http://www.eurydice.org/accueil_menu/fr/frameset_menu.html. Il est aujourd'hui intégré au programme *Socrates*

¹⁰⁴ *Socrates* regroupe en fait plusieurs programmes, dont certains sont antérieurs à 1995 (*Comenius* pour l'enseignement scolaire, *Erasmus* pour l'enseignement supérieur, *Grundtvig* pour l'éducation des adultes et autres parcours éducatifs, *Lingua* pour l'enseignement et l'apprentissage des langues, *Minerva* pour les technologies de l'information et des communications dans le domaine de l'éducation, *Observation & Innovation* pour les systèmes et politiques dans le domaine de l'éducation).

celle des pays membres, conduisait tendanciellement à faire de plus en plus de la formation un outil au service de l'économie et de sa compétitivité. Ce qui, très naturellement en quelque sorte, tirait l'éducation vers le centre de gravité des politiques communautaires.

En fait, cette orientation était perceptible depuis l'Acte unique européen (signé en 1986). Ce texte met l'accent pour la première fois sur l'importance des « ressources humaines »¹⁰⁵ et introduit cette notion dans le traité. Il insiste aussi sur la cohésion sociale. Si le vocabulaire utilisé est parfois différent, il faut se souvenir que c'est à la même époque que des organismes internationaux comme l'OCDE ou la Banque mondiale développaient la théorie du *capital humain*. Dans les deux cas, il s'agit d'abord d'un choix lié à la nécessité de maintenir ce que l'on appellera quelques années plus tard « l'employabilité » et de sauvegarder la cohésion sociale, considérée comme une condition du développement économique.

Cette conception du rôle de l'éducation et de la formation a toujours été très présente dans les textes européens. Il ne serait évidemment pas juste de dire qu'il n'y a pas d'autres préoccupations, plus ambitieuses en termes d'épanouissement des individus ou de formation citoyenne. Mais elle est cependant dominante. Elle allait être très largement développée dans un Livre blanc qui paraîtra en 1994¹⁰⁶. Ce document a été élaboré en étroite consultation avec les Etats membres et reprend donc des orientations à l'époque, et aujourd'hui encore, très largement partagées au niveau européen et par les gouvernements des pays membres. L'objectif central est « l'adaptation des systèmes éducatifs et de formation » aux défis sociaux dans la Communauté, défis compris par conséquent au sens large mais où, le titre même du Livre blanc en atteste, c'est l'économie et plus précisément la compétitivité de l'économie européenne qui occupent la place de choix. C'est dans ce Livre blanc également que figure la notion de « nouveau mode de développement » qui allait irriguer les réflexions ultérieures, de l'autre Livre blanc « *Enseigner et apprendre, vers la société cognitive* »¹⁰⁷ jusqu'aux réflexions actuelles sur la nature du développement recherché en Europe, le modèle social et le type de *gouvernance* préconisé.

¹⁰⁵ « *La Communauté et les États membres (...) ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions* » (Article 136 du traité).

¹⁰⁶ Commission européenne, *Croissance, compétitivité, emploi*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1994

¹⁰⁷ Commission européenne, *Enseigner et apprendre, vers la société cognitive*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1995

Comment les décisions sont-elles prises au niveau européen ?

La prise de décision dans l'Union européenne implique plusieurs acteurs, dont principalement le « triangle institutionnel » formé par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne. La Cour de justice européenne, la Cour des comptes, le Comité économique et social, le Comité des régions, la Banque centrale européenne et d'autres organismes interviennent également dans de nombreux domaines spécifiques. Il faut ajouter une particularité qui n'existe pas en général dans les pays membres. A travers le dialogue social, les partenaires sociaux, c'est-à-dire les syndicats (à travers la Confédération européenne des syndicats) et les employeurs (représentés par l'Union des industries de la Communauté européenne, l'UNICE¹⁰⁸, pour le secteur privé et par le Centre européen des entreprises publiques, le CEEP¹⁰⁹, pour les employeurs publics), ont la possibilité de proposer des dispositions législatives¹¹⁰. S'y ajoutent des procédures de consultation au niveau communautaire au titre de l'article 138 du traité¹¹¹.

Les règles de ces processus décisionnels sont inscrites dans les traités. On s'en tiendra ici à la seule procédure législative, distincte de l'adoption du budget et de la conclusion des accords internationaux. On distingue en général trois procédures : la codécision, l'avis conforme et la consultation.

La Commission dispose, dans le cadre du traité de Rome et dans les domaines qui sont de la compétence communautaire, du quasi-monopole de l'initiative. Le Conseil et le Parlement européens ne peuvent statuer, sauf dans quelques cas, que sur proposition de la Commission. Cette dernière peut, à tout moment de la procédure, modifier ou, si elle l'estime nécessaire, retirer sa proposition. Ce qui lui donne un rôle central, pour ne pas dire un pouvoir exorbitant.

¹⁰⁸ http://www.unice.org/unice/Website.nsf/HTML+Pages/FR_index_FR2.htm. Le MEDEF est le seul membre français de l'UNICE

¹⁰⁹ Créé en 1961, le CEEP regroupe des entreprises ou organisations à participation publique ou qui assurent des activités d'intérêt économique général, quel que soit leur régime juridique ou de propriété (<http://www.ceep.org/fr/ceep.htm>).

¹¹⁰ Le dialogue social, dans ce sens précis, a été initié en 1985 par la Commission européenne et, depuis l'Acte unique européen, le traité fait formellement obligation à la Commission de le développer (article 139, ex-article 118 B). Il peut conduire à des accords, dont la mise en œuvre dépend de la décision du Conseil, sur proposition de la Commission. Deux directives sont issues jusqu'ici de cette procédure, sur le congé parental et le temps partiel.

¹¹¹ Article 138, alinéa 1 : « *La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.* »

La Commission dispose, en outre, d'un pouvoir législatif propre pour la politique de la concurrence et les décisions portant exécution d'actes du Conseil.

Très faible à l'origine, le rôle du Parlement européen est élargi à chaque révision des traités. Lorsqu'il est consulté sur une proposition, le Parlement adopte une résolution législative. Il peut également adopter des résolutions de sa propre initiative et demander à la Commission de soumettre des propositions qu'il voudrait voir discuter.

Le Conseil (européen pour les chefs d'État, de l'Union européenne pour les ministres) représente les Etats membres. Les décisions sont préparées au sein des "Groupes de travail" et du Comité des représentants permanents (COREPER) formé des représentants permanents des Etats membres auprès de l'Union européenne.

Le Comité économique et social est composé de représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale : employeurs, travailleurs, activités diverses (agriculteurs, consommateurs...). Il existe depuis l'origine. Le Comité des régions a été institué par le traité de Maastricht. Il est composé de représentants des collectivités régionales et locales de la Communauté. Ces comités ont un rôle consultatif, leurs avis ne sont pas contraignants. Ils peuvent cependant adopter des avis de leur propre initiative.

Les acteurs du débat sur l'éducation

Les partenaires sociaux jouent, un certain rôle dans les mécanismes institutionnels fixés par les traités. Mais leur intervention ne s'arrête pas là. Les organisations patronales sont régulièrement consultées par la Commission, avant toute décision importante concernant l'éducation et la formation. Elles ne se privent pas d'utiliser à fond ces possibilités pour influencer très largement les textes finalement adoptés. L'UNICE a ainsi publié en février 2000 un texte de son groupe de travail « Education et formation » intitulé « Pour les politiques d'éducation et de formation au service de la compétitivité et de l'emploi ; les sept priorités de l'UNICE »¹¹². La date n'est pas choisie au hasard : le sommet de Lisbonne devait se réunir un mois plus tard.

Dans l'introduction, Dirk F. Hudig, secrétaire général de l'organisation, a le mérite de parler clair : « *en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés, il faut réformer les systèmes, les structures et les méthodes d'éducation et de formation afin qu'ils répondent mieux aux*

¹¹² P o u r l e t e x t e c o m p l e t : http://www.unice.org/unice/Website.nsf/HTML+Pages/FR_index_FR2.htm

besoins du marché du travail, dans l'intérêt tant des entreprises que des salariés ». Pour qui comprendrait mal la notion de partenariat et s'imaginerait qu'elle pourrait conduire à des consensus négociés, l'auteur poursuit : « ces changements doivent s'accompagner de réformes structurelles des marchés du travail afin de rendre les pratiques de travail plus flexibles et de développer des systèmes d'imposition et de couverture sociale qui incitent les individus à travailler et à se former de manière continue et les entreprises à investir dans les ressources humaines ».

Comme on le constatera à la lecture des sept points-clés retenus par le patronat européen (voir encadré n°1), c'est la totalité du champ de l'éducation qu'il entend ordonner aux critères de la compétitivité. Et non plus, comme le faisait classiquement le patronat, la seule formation professionnelle.

Encadré n°1

La priorité de l'UNICE est de promouvoir la compétitivité de l'Europe

L'éducation et la formation sont à la base de nos économies et de nos sociétés. L'éducation et la formation contribuent au progrès économique et social, tant au niveau individuel qu'au niveau collectif. Toutefois, les entreprises opèrent dans un environnement marqué par des changements rapides dus au progrès technologique et à la mondialisation croissante. Promouvoir la compétitivité de l'Europe, qui est une condition nécessaire à l'établissement d'une croissance saine et d'un haut niveau d'emploi, doit être la priorité. Dans ce contexte, des stratégies de promotion de l'innovation et de la formation tout au long de la vie doivent être développées afin de relever les défis de la société de l'information et de la connaissance.

Sept points-clés

1. Afin de demeurer compétitives sur le marché mondial, les entreprises européennes ont besoin d'une main-d'œuvre de qualité qui possède de hauts niveaux de qualifications et de compétences répondant à leurs besoins.
2. L'éducation de base, qui relève de la responsabilité des Etats membres, doit répondre à des normes de qualité les plus élevées et donner aux individus une bonne base pour leur vie

professionnelle. L'éducation de base doit développer la capacité d'apprendre à apprendre afin de s'adapter aux changements sur le lieu de travail et sur le marché du travail.

3. L'éducation de base doit permettre aux individus d'acquérir non seulement les connaissances de base, mais aussi des compétences de type personnel et social qui sont nécessaires dans le monde du travail. La formation tout au long de la vie doit être fondée sur les besoins des entreprises. Les individus doivent acquérir des qualifications et des compétences pertinentes par rapport aux besoins des employeurs et du marché du travail.

4. La formation tout au long de la vie comporte de nombreux avantages, tant pour les entreprises que pour les individus. Elle responsabilise les individus en ce qui concerne leur employabilité et leur formation continue –tant formelle qu'informelle –tout au long de leur vie professionnelle.

5. La formation tout au long de la vie requiert une coopération et un partenariat entre tous les acteurs et est une responsabilité partagée entre les individus, les entreprises et les gouvernements. La formation tout au long de la vie passe par l'établissement d'une base solide pour une formation continue tout au long de la période d'activité d'un individu et doit être soutenue par des stratégies efficaces et des systèmes et dispositifs flexibles. Les stratégies et les systèmes varient d'un Etat membre à un autre, en fonction des différentes traditions et des contextes juridiques en place. Cette diversité doit être respectée.

6. Des réformes du marché du travail doivent soutenir les stratégies de formation tout au long de la vie afin de traduire la croissance économique en emploi.

7. L'Union européenne a un rôle à jouer dans le renforcement de la coopération entre les Etats membres par l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, avec la pleine participation des partenaires sociaux, et dans la promotion de la transparence des qualifications à travers l'Union.

Mais le *lobbying* patronal est plus ancien et passe souvent par des voies plus souterraines que l'officiel dialogue social. La Table ronde européenne des industriels (ERT)¹¹³ réunit le seul grand patronat. Dès l'origine, elle a mis l'accent sur l'éducation. Ses plus récents textes¹¹⁴,

¹¹³ European round table of industrialists. Les membres français sont : Jean-Louis Beffa de Saint-Gobain, Bertrand Collomb de Lafarge, Thierry Desmarest de TotalFinaElf, Jean-René Fourtou de Aventis, Alain Joly de Air Liquide, Gérard Mestrallet de Suez, Louis Schweitzer de Renault

¹¹⁴ On pourra les trouver sur http://www.ert.be/pf/enf_frame.htm :

antérieurs cependant à ceux de l'UNICE, ce qui montre d'où souffle l'esprit, témoignent eux aussi de la volonté d'intervenir sur tout le champ éducatif, « *du préscolaire, y compris les crèches et jardins d'enfants, à l'éducation des adultes* »¹¹⁵. L'ERT propose le concept de « chaîne de l'éducation ». Le diagnostic ou plus exactement les présupposés de ces textes sont toujours les mêmes : les pays européens ont connu des changements radicaux ; l'industrie a dû faire face pour « *survivre et rester compétitive* » ; par contre, le monde de l'éducation met trop de temps à réagir. Le résultat, selon l'ERT, est que dans « *presque tous les pays européens* » (le texte ne dit pas lesquels font exception !), *le fossé entre l'éducation dont les individus ont besoin pour affronter le monde complexe d'aujourd'hui et l'éducation qu'ils reçoivent ne cesse de grandir* ». L'ERT retient elle aussi sept points pour l'action qu'elle préconise. « Comme industriels et comme membres de l'ERT », les rédacteurs estiment d'abord qu'il faudra une vision intégrée de la « chaîne éducative ». Celle-ci doit produire (point 2) des individus à la tête bien faite (*well-rounded*) entraînés à apprendre et motivés pour continuer à le faire, plutôt que nantis de connaissances et de capacités approfondies. Ils doivent avoir appris à communiquer, à prendre des responsabilités et posséder l'esprit d'équipe. L'ERT veut réhabiliter (point 3) deux étapes de l'éducation qui auraient été négligées : le préscolaire et l'éducation des adultes. Les salles de classe (point 4) doivent « *bénéficier des mêmes technologies et des mêmes techniques de management que celles qui ont révolutionné les postes de travail dans l'industrie et dans les affaires.* » Si (point 5) on considérait l'éducation comme « un service fourni aux étudiants, à l'économie et à la société », on pourrait améliorer la situation sans coûts supplémentaires. Y contribueront entre autres la décentralisation de l'administration et « un management plus imaginatif des ressources humaines et financières ». Pour y parvenir, il faut (point 6) développer les partenariats entre l'école et l'industrie au plan local. Enfin (point 7), les « *gouvernements*

ERT, *Investing in knowledge, The integration of technology in European education*, Bruxelles, 1994 et ERT, *Education for Europeans, towards the learning society*, Bruxelles, mars 1995.

Les publications antérieures de l'ERT pourraient presque servir de chronologie, un peu décalée vers l'amont, *lobbying* oblige, pour situer les diverses étapes des débats sur l'éducation et l'Europe : *Europe lifelong learning*, juin 1992, *Education and European Competence*, janvier 1989, *Education - a strategy for Life*, janvier 1989.

¹¹⁵ Cette citation et les suivantes sont extraites de *Education for Europeans, towards the learning society*. Il s'agit d'un rapport rédigé par le groupe « Politiques éducatives de l'ERT », présidé par François Cornélis, du groupe Pétrofina. Il s'appuie sur une recherche conduite par Philippe de Woot et Philippe Cochinaux de l'Université de Louvain-La-Neuve, en coopération avec la Conférence des Recteurs Européens, la CRE. Ce qui montre l'interpénétration des groupes d'intérêt en Europe.

nationaux devraient accepter l'idée que l'éducation est un processus qui se poursuit du berceau jusqu'à la tombe (...), qui est étroitement lié à la prospérité nationale, à la culture, à la démocratie et à la qualité de la vie et dans lequel les citoyens individuellement, le monde des affaires au plan local et la communauté devraient être prêts à prendre part ».

Le fait que le patronat cherche à faire de l'éducation un processus étroitement lié aux intérêts, le plus souvent à court terme, des entreprises n'est pas nouveau. Il est aussi ancien que l'école elle-même. Il s'appuie toujours sur l'affirmation selon laquelle la formation ne serait pas adaptée à la réalité du monde économique et parfois même que le système des valeurs de l'école serait en décalage par rapport à ce que la « vie réelle » exigerait. En France par exemple, le CNPF puis le MEDEF ont produit depuis les années soixante de nombreux documents de la même veine que ceux de l'UNICE et de l'ERT. Les Assises de Deauville sont périodiquement organisées à cette fin par le patronat. On a même vu, à la fin des années 1970, Christian Beullac, devenu ministre de l'Education nationale après avoir été ministre du Travail en venant tout droit de la direction des personnels- (on ne disait pas encore des ressources humaines-), de Renault demander au système éducatif de contribuer à « forger les mentalités industrielles » que le siècle exigeait selon lui.

Mais l'offensive patronale est d'une autre ampleur et même d'une nature différente aujourd'hui, à un double titre : elle embrasse, on l'a vu, toute l'éducation, c'est-à-dire au sens même qu'il lui donne, toute la vie des individus ; elle rencontre auprès de la Commission européenne et de la plupart des gouvernements nationaux un écho considérable.

Certes, le patronat n'invente pas tous les arguments et n'est pas seul à dicter la politique éducative en Europe. Les principales idées trouvées dans les textes du patronat sont reprises d'autres écrits, notamment ceux de l'OCDE. Par ailleurs, comme on le verra plus loin, ce sont les gouvernements qui ont mis la Commission en situation d'occuper si largement le terrain éducatif. Il reste qu'il existe aujourd'hui au niveau européen un risque très sérieux de voir s'instaurer une sorte de pensée unique en matière éducative, à forte connotation libérale, et dont le patronat est un des chantres les plus actifs.

A l'invitation de la Commission, il intervient d'ailleurs de plus en plus directement dans les programmes relatifs à l'éducation. Selon un récent communiqué de la Commission (25 avril 2002), celle-ci « encourage les partenariats public-privé dans le domaine de l'éducation ». En

l'occurrence, elle fait allusion à « *l'initiative de 15 entreprises¹¹⁶ de pointe (...) pour aider l'Europe à devenir la société de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde et travailler avec la Commission européenne, les gouvernements nationaux et les universités sur des projets novateurs visant à promouvoir le déploiement de l'apprentissage en ligne en Europe* ». Ce consortium « *apportera sa contribution aux travaux en cours de la Commission sur les indicateurs, l'évaluation comparative et l'action des pouvoirs publics en matière d'apprentissage en ligne et d'éducation et de formation tout au long de la vie en Europe; il fournira aussi à la Commission européenne des références ainsi que des modèles de projets et de solutions d'apprentissage en ligne à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.* » Sont évoquées dans ce cadre quatre initiatives clés : « *offrir une connexion universelle pour tous et partout (...) encourager l'adoption et la participation au développement de normes ouvertes pour l'apprentissage en ligne (...) créer les conditions de pérennité d'un marché commercial pour les contenus de l'apprentissage en ligne et leur développement (...) accroître les investissements dans la formation continue des enseignants et des formateurs en améliorant leur statut et en les aidant à développer une compréhension des principes de l'apprentissage en ligne* ». Il est sans doute exceptionnel qu'un texte émanant d'une instance officielle affiche aussi ouvertement, on a envie de dire cyniquement, son intention de « créer les conditions de pérennité d'un marché commercial » pour des contenus d'enseignement ! Signe sans doute que l'interpénétration entre Commission et intérêts privés a atteint un niveau jusqu'ici inconnu.

Comment agit dans ce contexte l'autre grand partenaire du dialogue social en Europe, la Confédération européenne des syndicats (CES)? Sa fédération de l'enseignement, le Comité syndical européen de l'éducation (CSEE), est en relation constante avec les services de la Commission et notamment sa Direction générale de l'enseignement et de la culture¹¹⁷. Mais celle-ci procède comme l'ensemble des services de la Commission : elle ne négocie pas réellement avec le mouvement syndical et lorsqu'elle organise une consultation sur un projet, elle multiplie les interlocuteurs sans aucun contrôle sur leur représentativité réelle. On peut

¹¹⁶ 3Com, Accenture, Apple, BT, Cisco, Digitalbrain, IBM, Intel, Line Communications, NIIT, Nokia, Online Courseware Factory, Sanoma WSOY, Sun Microsystems et Vivendi Universal Publishing.

¹¹⁷ Le CSEE fait partie des organisations reconnues comme partenaire social au titre de l'article 138, déjà cité. Source : Commission européenne, *Le dialogue social, force de modernisation et de changement, COM (2002)341 final*, Office des publications des communautés européennes, juin 2002

d'ailleurs craindre que les « méthodes ouvertes de coordination », introduites récemment dans le cadre de la *gouvernance européenne* ne généralisent cette démarche¹¹⁸.

Il reste que le CSEE a joué en diverses occasions un rôle important, par lui-même ou par ses syndicats membres dans les divers pays européens. Cela a notamment été le cas pour la discussion des articles relatifs à l'éducation dans le traité de Maastricht.

La CES elle-même prend en charge de plus en plus directement les questions de l'éducation et de la formation. Dans la résolution générale de son dernier Congrès (Helsinki, 1999)¹¹⁹, elle consacre un paragraphe à l'éducation et un autre à la formation tout au long de la vie, identifiée pour l'occasion à la formation professionnelle continue. Si l'éducation et la formation sont en tête des priorités nationales et européennes, c'est pour la CES une conséquence du passage de la société industrielle à la société de l'information. D'emblée, le texte reprend donc l'approche de la Commission et se place sur le terrain de l'utilité de l'éducation et de la formation au regard des besoins économiques. Certes, « *l'objectif principal de la politique éducative doit être d'accroître les opportunités de chacun dans la société* ». De même faut-il « *compenser les déséquilibres socio-économiques (...)* ». Mais le langage utilisé est le langage actuellement dominant. Ce qui, on le sait, n'est jamais tout à fait neutre, ni surtout sans risque pour la manière même de penser ces questions ! La CES appelle ainsi à mettre en œuvre des « *niveaux adéquats d'investissement en ressources humaines* ». Les opportunités éducatives doivent permettre de renforcer les qualifications et les connaissances « *adaptées à des plans de carrière et des attributions spécifiques correspondant aux exigences du marché et aux besoins des travailleurs* ».

Ce qui conforte l'affirmation précédente selon laquelle la conception dominante en matière d'éducation et de formation a largement gagné les esprits.

Vers un espace européen de l'éducation et de la formation

C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier les récents sommets de Lisbonne (mars 2000) et Barcelone (mars 2002). On a parlé à ce sujet de tournant. L'expression est à prendre au sens fort. Elle traduit à la fois une évolution importante dans le contenu des politiques préconisées et une quasi-inversion des rôles dans le processus de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

¹¹⁸ Corinne Gobin, « La gouvernance en Europe, un vrai changement », in *Nouveaux regards*, n° 17, printemps 2002

¹¹⁹ Résolution générale sur la politique syndicale, CES, *op.cit.*

Il y a dix ans à peine, à Maastricht, les pays membres ont tout juste accepté qu'un chapitre des traités soit consacré à l'éducation et à la formation. Mais la tendance restait à l'affirmation de la diversité des systèmes éducatifs, reflet de la diversité des identités et des cultures nationales. Par conséquent, il ne pouvait y avoir au niveau européen qu'échanges de « bonnes pratiques », actions communes pour une meilleure connaissance réciproque sans oublier, mais cela relève d'autres principes communautaires, la liberté de circulation, sous certaines conditions, pour les élèves, pour les étudiants et pour les enseignants. Les fonds communautaires ne pouvaient en principe aller qu'à des actions de ce type¹²⁰.

C'est d'ailleurs à Maastricht que le principe de subsidiarité¹²¹ a été introduit dans les textes, comme garantie que l'Europe et plus particulièrement la Commission n'élargiraient pas en permanence leurs compétences.

Aujourd'hui, c'est l'idée inverse qui domine, en tout cas pour l'éducation. Les ministres concernés se sont entendus en 1999 sur un « agenda ». Ils y ont inscrit trois thèmes : la qualité de l'éducation, la mobilité des étudiants, les nouvelles technologies. Depuis lors, un Conseil européen supplémentaire (il n'y en avait que deux auparavant, en juin et en décembre) se réunit au mois de mars pour, entre autres, suivre le processus et définir des objectifs communs pour les systèmes éducatifs nationaux. Comme les traités restent ce qu'ils étaient, il n'est pas possible de procéder par directives. Le sommet de Lisbonne a donc aussi inventé une méthode, celle de la coordination ouverte, formalisant ainsi une démarche déjà expérimentée après le Conseil de Luxembourg en 1997 pour définir la politique européenne de l'emploi. Cette méthode permet à la Commission, qui prépare les rapports et les débats, de continuer à jouer un rôle moteur.

¹²⁰ Ce principe allait très tôt s'ouvrir à des exceptions. Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1981, les revendications du type : « l'Europe nous donne beaucoup d'argent via les fonds structurels pour nos routes ; pourquoi ne pourrions-nous pas de la même façon être aidés pour construire les écoles dont nous manquons cruellement ? », Il fut donc admis dès 1989 qu'une partie des fonds structurels pouvait être consacrée au développement de l'éducation.

¹²¹ Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit -sauf pour les domaines de sa compétence exclusive- que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité qui supposent que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. C'est le Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 qui a défini les principes fondamentaux de la notion de subsidiarité. Elle a été intégrée au traité de Maastricht. Cela n'a pas clos le débat : le traité d'Amsterdam contient en annexe un protocole sur son application. Depuis lors, le Comité des régions a demandé la modification du principe de subsidiarité de façon à ce qu'il reconnaisse formellement le rôle des collectivités locales et régionales.

Parallèlement à ces activités qui impliquent la Communauté dans son ensemble (et même les pays candidats), des démarches purement intergouvernementales se sont développées. Dans ce cas, on reste en dehors des procédures du traité, des pays membres agissent en commun avec tous ceux qui le souhaitent, la Commission est associée. Dans l'enseignement supérieur, le processus dit de la Sorbonne¹²² est de ce type. Il s'est donné clairement pour objectif d'harmoniser les systèmes d'enseignement supérieur, ce que le traité ne prévoit pas ! Plus récemment, le processus dit de Bruges doit conduire à la « *mise en œuvre d'une action similaire (...) dans le domaine de la formation professionnelle* ». Le point de départ a été donné par une conférence réunissant 29 pays européens.

Enfin le dialogue social est lui aussi relancé. Il devient « moteur des réformes économiques et sociales » et s'inscrit dans le cadre d'une meilleure gouvernance pour une Europe élargie¹²³. Pour l'avenir, un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi se réunira chaque année. Il traitera aussi de la formation. Les partenaires sociaux viennent d'ailleurs de signer un accord qui détermine le « cadre d'action pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie ».

Tout cela montre à quel point les acteurs comme les méthodes sont aujourd'hui d'une très grande complexité, assez loin parfois de la lettre et même de l'esprit des traités en vigueur.

On a vu que le Conseil de Lisbonne avait tracé la perspective : faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique* ». C'est à Barcelone (mars 2002) qu'un « *programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe* » a été adopté¹²⁴. Il précise notamment que « *le Conseil et la Commission demandent ensemble que l'espace européen de l'éducation et de la formation soit désormais expressément reconnu comme un domaine prioritaire essentiel de la stratégie de Lisbonne* ».

Trois objectifs généraux stratégiques sont retenus pour les systèmes éducatifs : « *améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'Union européenne* » ; « *faciliter l'accès de tous aux systèmes d'éducation et de formation* » ; « *ouvrir au monde* ».

¹²² A l'origine (Sorbonne, 1998), quatre ministres en charge de l'enseignement supérieur (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) ont adopté une déclaration, *Harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur*. Le processus s'est élargi et développé à Bologne (1999) et à Prague (2001), bientôt à Berlin (2001). Intergouvernemental, le processus a cependant été intégré au programme de travail adopté à Barcelone.

¹²³ Le processus de Bruges : vers une coopération accrue dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels en Europe, Bruxelles, juin 2002.

¹²⁴ Conseil de l'Union européenne, document COM(2001) 501 final, février 2002

extérieur les systèmes d'éducation et de formation ». Ils sont déclinés en treize sous-objectifs. Un programme et un calendrier des travaux sont définis jusqu'en 2010. Des bilans annuels seront faits par la Commission et examinés par le Conseil des Ministres pour mesurer les réalisations de chaque pays par rapport à ces objectifs. Le Conseil européen du printemps 2004 fera le point sur la mise en œuvre effective du programme de travail. Dans cette perspective, seize indicateurs de qualité¹²⁵ ont été élaborés. Ils sont destinés à évaluer les systèmes nationaux et à les comparer. Parallèlement, dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie, les « nouvelles compétences de base » nécessaires à tout individu dans la société de la connaissance font l'objet de travaux.

Il s'agit ici de domaines qui sont en marge, pour ne pas dire en dehors des compétences communautaires déterminées par les traités. On utilisera donc la méthode ouverte de coordination. Elle est *« employée au cas par cas et offre un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États membres, parfois avec le soutien de plans d'action nationaux, comme pour l'emploi et la lutte contre l'exclusion sociale. Elle se fonde sur la mesure régulière des progrès réalisés sur la voie de ces objectifs afin que les États membres puissent comparer leurs efforts et s'enrichir de leurs expériences mutuelles. Dans certains domaines, tels que l'emploi et la politique sociale ou la politique de l'immigration, elle s'applique parallèlement à l'approche programmatique et législative ; dans d'autres, elle apporte une valeur ajoutée au niveau européen lorsque les solutions législatives n'ont guère de perspectives. Tel est le cas, par exemple, des travaux réalisés au niveau européen pour*

¹²⁵ Dont sept indicateurs du niveau atteint : mathématiques, lecture, sciences, technologies de l'information et de la communication (TIC), langues étrangères, apprendre à apprendre, éducation civique ; 3 indicateurs de réussite et de transition : taux d'échec scolaire, achèvement de l'enseignement secondaire supérieur, taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur ; 2 indicateurs d'évaluation et de pilotage de l'éducation : évaluation et pilotage de l'éducation scolaire, participation des parents et 4 indicateurs relatifs aux ressources et structures : éducation et formation des enseignants, taux de fréquentation d'un établissement pré-primaire, nombre d'élèves par ordinateur, dépenses d'éducation par étudiant. Source : Commission européenne, *Rapport européen sur la qualité de l'éducation scolaire, seize indicateurs de qualité*, Bruxelles, mai 2000

Le premier rapport a été publié le 2 juillet 2002. « Il examine la qualité de l'éducation et de la formation tout au long de la vie dans 35 pays d'Europe, dans quatre domaines essentiels : qualifications, compétences et attitudes, accès et participation, ressources pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, et stratégies et systèmes. Le rapport montre que l'Europe, dans l'ensemble, n'obtient pas les résultats adéquats dans le domaine des qualifications et compétences. »

définir les objectifs futurs des systèmes éducatifs nationaux. »¹²⁶ On comprend que les « solutions législatives » sont ici impraticables faute de compétence communautaire pour légiférer sur l'éducation ! La communauté des objectifs, acceptée par les Etats, tendra à rapprocher les politiques éducatives. Et la combinaison des rapports et des évaluations permettra à chaque pays de mesurer le chemin à parcourir et de prendre, à travers les plans nationaux, les mesures adéquates. Pour sa part, la « *Commission joue déjà un rôle actif de coordination et est disposée à continuer à le faire à l'avenir, mais l'emploi de la méthode ne doit pas perturber l'équilibre institutionnel ni aboutir à la dilution de la réalisation d'objectifs communs énoncés dans le traité. En particulier, il ne doit pas exclure le Parlement européen d'un processus politique européen. La méthode ouverte de coordination doit compléter et non remplacer l'action communautaire.* »

Comme tous les acteurs sont consentants, le processus développe une dynamique de convergence des systèmes d'éducation et de formation. Au total, les instances européennes et notamment la Commission peuvent donc être à l'origine de dispositions législatives ou réglementaires dans un domaine qui ne relève pas formellement de leur compétence.

Le *déficit démocratique* souvent décrit à propos de l'Europe risque fort d'être accentué par ces nouveaux processus. Plus les activités de la Commission s'accroissent et se densifient en effet, plus les interlocuteurs se multiplient sans aucune véritable prise en compte de ce qu'ils représentent réellement¹²⁷. Les organisations syndicales nationales par exemple ne sont guère consultées au moment où la Commission élabore les orientations qui seront arrêtées par les ministres. Ceux-ci informent et consultent très peu sur les positions qu'ils défendent à Bruxelles.

A l'autre pôle, la décentralisation des systèmes éducatifs accroît encore la perméabilité aux orientations de la Commission. On retrouve en effet les mêmes conceptions dans les plans régionaux de développement des formations. Comme le rappelle le rapport sur le suivi des objectifs, « *cette approche totalement décentralisée, recourant à diverses formes de partenariat, est conçue pour aider les Etats membres à développer progressivement leurs propres politiques* ».

¹²⁶ Commission européenne, *Gouvernance européenne, Un livre blanc*, COM(2001) 428, Bruxelles, juillet 2001

¹²⁷ Cf. Corinne Gobin, *art.cit.*, Nouveaux Regards n°17.

L'arrimage aux politiques de l'emploi

Sur le fond, les évolutions récentes ont surtout conduit à articuler davantage les politiques d'éducation avec celles de l'emploi. Certes, les textes de la Commission rappellent « *qu'un consensus a été atteint concernant les quatre objectifs suivants (de l'éducation et de la formation) qui se renforcent mutuellement : l'épanouissement personnel, la citoyenneté active, l'inclusion sociale, l'adaptabilité* »¹²⁸. Mais ce sont essentiellement les liens avec l'emploi qui sont développés dans les rapports et les dispositions concrètes. Cette conception utilitariste est très différente de celle qui prévaut en général dans les services publics d'éducation qui visent d'abord le développement des individus et de la démocratie et où l'éducation est regardée comme un bien public et un droit universel. La rupture est nette : on réduit l'éducation très largement à un instrument au service de la compétitivité de l'économie européenne. La Commission retient cette vision pour l'éducation tout au long de la vie. Si les « six actions prioritaires » retenues - « *valoriser l'éducation et la formation, développer les services d'orientation et de conseil, investir du temps et de l'argent dans l'éducation et la formation, rapprocher les offres d'éducation et de formation des apprenants, améliorer les compétences de base, développer des pédagogies novatrices conférant à l'apprenant un rôle central* » - tiennent compte de quelques-unes des demandes des personnels et des parents, elles tirent fortement les systèmes éducatifs vers la « formation des ressources humaines » comme la conçoit le patronat. On est loin de la demande d'une culture générale large et de qualité, favorisant l'épanouissement personnel de chaque individu et sa vocation à devenir un citoyen actif et responsable.

La réflexion sur l'éducation et la formation ne peut évidemment ignorer la question du devenir professionnel des jeunes et donc la question de l'emploi. Il n'y aurait là rien de plus légitime si ces réflexions ne s'appuyaient pas sur l'idée, qui pour le moins mérite discussion, qui voudrait que « *le déficit et l'inadéquation des qualifications sont largement reconnus comme l'une des principales raisons expliquant la persistance d'un taux de chômage élevé* »¹²⁹. C'est la vieille idée de la responsabilité de la formation dans le chômage. Elle est parfois exprimée sous une autre forme : il faudrait « *orienter les politiques d'éducation et de*

¹²⁸ Cette citation et la suivante sont extraites de : Commission européenne (Direction générale de l'éducation et de la culture, Direction générale de l'emploi et des affaires sociales), *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*, Bruxelles, 2001

¹²⁹ Commission européenne, *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, Bruxelles, 2000

formation de telle sorte qu'elles favorisent la création de très nombreux emplois qualifiés »¹³⁰.

Et pour ce faire, elles devraient s'articuler autour des quatre piliers de la politique européenne de l'emploi : l'employabilité, c'est-à-dire la capacité d'insertion professionnelle ; l'esprit d'entreprise ; l'adaptation des entreprises et de leurs salariés aux évolutions technologiques et organisationnelles liées à la mondialisation ; l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le poids de l'économie

La politique de l'emploi définie à travers la « stratégie coordonnée pour l'emploi » s'inscrit elle-même dans le cours libéral donné à la politique économique et sociale depuis une quinzaine d'années. Il faut revenir ici sur quelques-unes des principales étapes de cette évolution. Comme le répètent à l'envi les textes aujourd'hui, l'Union européenne a deux grands objectifs : la croissance et l'emploi. Ce qui fait évidemment très largement l'accord. La question porte donc sur les orientations politiques et économiques les mieux à même de permettre de les atteindre.

Formellement, les politiques économiques demeurent du ressort des Etats. L'Union économique et monétaire a donc eu pour conséquence l'introduction d'une série de mécanismes, contraignants, permettant la coordination et progressivement la convergence de ces politiques. A cet effet, depuis le traité de Maastricht, le Conseil européen fixe d'abord, tous les ans, les priorités de la politique économique et sociale de l'Union européenne. Sur cette base, la Commission élabore les « grandes orientations de politique économique » (les GOPE) qu'elle soumet au Conseil ECOFIN, qui réunit les ministres de l'économie et des finances. Une fois adoptées, les GOPE s'imposent aux Etats membres. S'ils ne les respectent pas, le Conseil peut leur adresser une « recommandation ».

Le Pacte de stabilité et de croissance a été adopté en 1997 par le Conseil d'Amsterdam pour, aux yeux de ses promoteurs, garantir durablement la stabilité macroéconomique. On a parlé à l'époque d'un super-Maastricht. Les critères de convergence économique retenus en 1992 se contentaient en effet, par exemple, de fixer une marge (3% du PIB) pour le déficit budgétaire. Le Pacte adopté à Amsterdam et annexé au traité enjoint aux pays membres de parvenir à l'équilibre ou à un léger excédent en 2004. Cette date a été reportée à 2006 en septembre 2002, alors que le Conseil de Barcelone de la même année refusait encore un tel assouplissement. Ce qui, pour le moins, témoigne de l'effet négatif de ces contraintes sur les

¹³⁰Conseil européen, Conclusions de la Présidence, Lisbonne, 2000

situations économiques et sociales, situations dont les gouvernements nationaux doivent peu ou prou tenir compte, même s'ils partagent les convictions économiques libérales qui inspirent très largement les décisions européennes.

En 1997, c'est-à-dire cinq ans seulement après les vifs débats autour des critères de Maastricht qui avaient accompagné la difficile ratification du traité, le débat était loin d'être clos. Le gouvernement Jospin, à peine constitué, avait remis en cause les accords déjà intervenus. Le pacte de stabilité est devenu de stabilité et de croissance, ce qui n'a pas fondamentalement changé le contenu. Par contre, des engagements ont été pris pour donner plus d'importance à la question de l'emploi. Un Conseil extraordinaire s'est réuni trois mois après à Luxembourg (octobre 1997) sur cette seule question.

En fait, et depuis le Conseil d'Essen en décembre 1994, l'Allemagne présidant la Communauté, l'emploi était devenu une priorité au niveau européen. La Confédération européenne de syndicats et surtout les syndicats allemands avaient beaucoup agi dans ce sens. On a commencé par établir dans chaque pays des programmes pluriannuels pour l'emploi et à rédiger des rapports à l'intention de la Commission sur l'impact des mesures prises et sur les nouvelles initiatives envisagées au plan national. On testait donc déjà, du point de vue de la méthode, ce qui allait être élargi à bien d'autres secteurs, et notamment à l'éducation, par la suite.

Ces travaux ont conduit à introduire un titre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam et à définir la stratégie coordonnée pour l'emploi déjà évoquée. Ce qui, concrètement, a conduit à deux nouveaux types d'actions de la communauté. Le Conseil européen élabore chaque année des « lignes directrices pour l'emploi », « compatibles » avec les grandes orientations de politique économique, les GOPE. Il peut aussi adresser des recommandations aux Etats membres à partir de l'examen de leurs politiques de l'emploi. Il va de soi que dans les deux cas, c'est toujours la Commission qui est à l'initiative et, chose importante sur laquelle les syndicats ont beaucoup insisté, le Conseil tranche à la majorité qualifiée¹³¹.

Sans tomber dans une simplification qui serait abusive, on voit bien cependant dans quel sens jouent les mécanismes européens : on commence par la politique économique, on définit une politique de l'emploi « compatible » avec elle, on réfléchit sur l'éducation et la formation en les ordonnant prioritairement à l'emploi. Comme l'orientation libérale du premier maillon de

¹³¹ L'impossibilité d'obtenir l'intégration du Protocole social, élaboré avec l'accord des partenaires sociaux, dans le traité de Maastricht en 1992 du fait de l'opposition du seul Royaume-Uni post-thatchérien a beaucoup contribué à l'engagement constant de la Confédération européenne des syndicats en faveur de l'extension du vote à la majorité qualifiée (au moins pour tout ce qui relève de l'économie et du social).

cette chaîne n'est guère contestable, ni même sérieusement contestée, c'est finalement la même pensée qui imprègne tout le reste.

En témoigne l'agenda social européen. Le dernier en date a été présenté par la Commission en juin 2000 et été confirmé par le Conseil de Nice en décembre de la même année. Il tient compte d'une situation nouvelle : la monnaie unique est une réalité pour les pays qui l'ont choisie et le chômage connaît alors une décrue non négligeable. La perspective du plein emploi a donc pris le relais de la lutte contre le chômage, très présente par exemple au Conseil de Luxembourg en 1997¹³². Alors que le précédent agenda était structuré par la question de l'emploi, la maître mot de l'agenda 2000 est la « qualité » : « plein emploi et qualité du travail, « qualité de la politique sociale », « qualité des relations industrielles », etc. Si l'emploi est à juste titre présenté comme un facteur essentiel de résolution des problèmes sociaux (« *un emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale* »), le contenu de l'emploi et les protections qui lui sont éventuellement liées ne sont guère évoqués. Du coup, la lutte contre l'emploi précaire, l'emploi partiel ou la flexibilité imposés, la mobilité contrainte ne figurent pas dans l'agenda social. Sont plutôt visées la création d'emplois plus nombreux, l'anticipation des changements avec un nouvel équilibre entre la flexibilité, rebaptisée souplesse, et la sécurité, c'est-à-dire les garanties sociales ; l'intégration sociale ; la modernisation de la protection sociale pour la rendre plus « active » en faveur de l'emploi ; l'égalité homme femme¹³³.

¹³² La Commission utilise exclusivement le taux d'emploi, c'est-à-dire la proportion des classes d'âge de 15 à 65 ans occupant un emploi. S'il donne une vue plus juste de la situation que le taux de chômage (dont la définition a d'ailleurs beaucoup fluctué), le taux d'emploi a aussi des inconvénients. Retarder les départs à la retraite fait monter le taux d'emploi, de même que le développement de l'apprentissage au détriment des formations professionnelles à temps plein.

¹³³ Quatre orientations inspirent les recommandations faites aux Etats en matière de politique sociale centrée sur l'emploi : égalité des chances entre hommes et femmes (objectif transversal dans le traité d'Amsterdam) ; critique forte des politiques de retraite anticipée, qu'on retrouvera très directement dans les conclusions de la présidence au Conseil de Barcelone, en mars 2002, avec la proposition de reculer de cinq ans l'âge moyen de départ à la retraite ; révision des systèmes de protection sociale et de fiscalité pour que les personnes soient incitées à reprendre ou conserver un emploi et afin de diminuer les coûts indirects du travail, et élimination des barrières réglementaires et fiscales au développement des entreprises.

En guise de conclusion

Aujourd'hui, au sein de l'Union européenne, les ministres de l'Éducation, les chefs d'État, la Commission et bien sûr les experts qu'ils mettent à contribution ont mis l'éducation au cœur de leurs discussions et de leurs projets. Au-delà d'une phraséologie parfois redondante mais toujours abondante, on retrouve finalement un nombre relativement limité de mots et de concepts : la formation tout au long de la vie, les compétences, les TIC, l'évaluation, l'autonomie, la décentralisation, la régulation, l'harmonisation, la mobilité, l'adaptation au monde du travail et plus généralement à la réalité nouvelle des sociétés développées, la mobilité et la flexibilité (parfois devenue la souplesse), l'employabilité.

Ces concepts ne sont pas propres à l'Union européenne. On peut même dire que, globalement, elle les a importées à partir d'organismes comme l'OCDE ou la Banque mondiale. Ceux-ci ne font pas mystère du fait que ce sont les thèses économiques libérales qui sont à la base de leurs travaux. Ils sont même aujourd'hui parmi les lieux principaux d'élaboration, en tout cas de diffusion de ces thèses.

Les instances politiques ne sont pas les seules à tenir ce langage. Le patronat européen les accompagne toujours, quand il ne les précède pas. Ce qui donne, compte tenu des interactions fortes entre les écrits de l'OCDE et ceux de la Commission européenne, avec un écho certain dans les documents des partenaires sociaux. L'emprise de cette pensée éducative dominante est telle en effet que le mouvement syndical n'y échappe pas toujours.

Cette pensée est fondamentalement libérale. Elle postule en effet que la concurrence économique et, par conséquent, la compétitivité des entreprises, sont les mieux à même de réguler efficacement les activités d'éducation et de formation. Résultat qu'on attendait jusqu'ici de la mise en œuvre du droit à l'éducation, considérée comme un droit universel. Cette idéologie a imprégné peu à peu les politiques d'éducation et de formation en Europe. Cela s'est fait en même temps qu'un mouvement de contournement des dispositions des traités européens.

L'éducation n'est pas une compétence communautaire et pourtant elle est aujourd'hui au cœur des politiques européennes. Comme l'Union ne peut pas légiférer dans ce domaine, un dispositif d'échanges et de concertations, de production de rapports et d'évaluations, de mise en œuvre d'objectifs concrets et de politiques décidées en commun produit aujourd'hui le même effet d'harmonisation des politiques nationales d'éducation, plutôt d'ailleurs que de leurs systèmes éducatifs. La Commission y gagne en influence, sinon en compétences formelles.

On pourrait être tenté de voir en elle l'inspiratrice unique et un peu illégitime des politiques de l'éducation. Paradoxalement, c'est peut-être là l'un des objectifs recherchés. Les gouvernements peuvent en effet être tentés de renvoyer aux « contraintes européennes » les effets des politiques de l'éducation qu'ils ne veulent ou ne peuvent assumer dans leur pays. Ils l'ont fait en permanence dans le passé. Mais ce serait oublier que, dans ces nouveaux mécanismes, les ministres sont pleinement et constamment impliqués. Et que cela ne marche que parce qu'il y a accord profond entre tous les acteurs, européens et nationaux. Accord non seulement sur le fond –arrimer les systèmes éducatifs aux contraintes de l'économie libérale et de l'emploi –mais aussi sur la « méthode »-diluer les mécanismes de la représentation dans un ensemble plus vaste de personnes et d'organisations ayant à un titre quelconque un intérêt à défendre. C'est dans ce contexte qu'il faut aujourd'hui mettre en question la domination quasi exclusive de la problématique économique dans la conception de l'éducation. Elle s'est imposée dans les différentes instances européennes pour adapter la formation aux impératifs de compétitivité des entreprises. Or, en Europe, l'éducation est l'héritage d'une tradition humaine incompatible avec la conception réductrice de la « formation des ressources humaines » et de la fabrication du *capital humain*. Si modèle social européen il y a, il est inséparable historiquement et politiquement d'un modèle culturel dont le principe le plus essentiel est la fonction intellectuellement émancipatrice de l'école. C'est ce qu'il appartient aux citoyens, aux organisations syndicales, aux associations professionnelles de l'enseignement de rappeler.

Encadré n°2

Les procédures de décisions en Europe

Les traités prévoient plusieurs types de procédures. Les voici brièvement résumées (*Source : <http://europa.eu.int/prelex/aide.cfm?CL=fr&page=procdec#400>*)

- la procédure sans consultation, la Commission transmet sa proposition au Conseil. Celui-ci adopte l'acte à la majorité qualifiée ou à l'unanimité selon la nature du texte (c'est le traité qui définit dans chaque cas le type de majorité requise). La majorité qualifiée correspond au nombre de voix qui doit être atteint, au sein du Conseil, pour qu'une décision soit adoptée lorsque les délibérations se font sur base de l'article 205 (ex-article 148), paragraphe 2 du

traité instituant la Communauté européenne. Le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 62 voix sur 87 (71% des votes). Le vote des Etats membres est pondéré sur la base de leur population, et corrigé en faveur des pays les moins peuplés, de la manière suivante : Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni, 10 voix; Espagne, 8 voix; Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal, 5 voix; Autriche et Suède, 4 voix; Danemark, Irlande et Finlande, 3 voix; Luxembourg, 2 voix.

- la procédure de consultation du Parlement européen : la Commission transmet la proposition au Conseil et, parallèlement, au Parlement européen. La consultation du Parlement est faite par le Conseil. La consultation est dite "obligatoire" si le Traité l'exige. Dans ce cas l'avis du Parlement est nécessaire. Elle peut être "facultative". Dans ce cas, la Commission suggère au Conseil de consulter le Parlement en raison de la matière traitée. Le Parlement peut approuver la proposition de la Commission, la rejeter ou demander des modifications.

La Commission transmet au Conseil une proposition modifiée si elle accepte les amendements du Parlement.

La procédure d'avis conforme est la même que celle de la consultation. Mais le Parlement doit, à la majorité absolue des suffrages exprimés, approuver la proposition. Si ce n'est pas le cas, l'acte ne peut pas être définitivement adopté par le Conseil.

La procédure de coopération requiert deux lectures au Parlement européen et au Conseil. La première lecture est similaire à la consultation. Elle s'achève par une position commune du Conseil adoptée à la majorité qualifiée. La position commune du Conseil est transmise au Parlement. S'il approuve la position commune, le Conseil adopte l'acte. S'il la rejette, la Commission décide alors de retirer ou non sa proposition. Si la proposition est maintenue, le Conseil ne peut statuer qu'à l'unanimité.

-La procédure de codécision : elle a été introduite par le traité de Maastricht, est la seule pour laquelle le Parlement européen partage réellement le pouvoir législatif avec le Conseil. On trouvera en encadré un schéma pour expliciter cette procédure très complexe.

On voit donc que, même si son rôle a été renforcé par le traité d'Amsterdam notamment, le Parlement européen peut tout au plus influencer certaines décisions, éventuellement en empêcher. Mais son pouvoir s'arrête là.

La révision des traités fait l'objet d'une procédure particulière. Elle passe par la réunion de Conférences intergouvernementales (CIG). Ce concept désigne une négociation entre les gouvernements des Etats membres dont les résultats permettent de modifier les traités. Les changements dans la structure institutionnelle et juridique - ou plus simplement dans le contenu des traités - ont toujours été le résultat de conférences intergouvernementales, l'Acte

unique européen ou le traité sur l'Union européenne par exemple. Dans l'histoire de la Communauté européenne, on dénombre donc plusieurs conférences intergouvernementales, dont la dernière lancée le 29 mars 1996 et achevée lors du Conseil européen d'Amsterdam en 1997. Elle n'a pas réussi à résoudre les principales questions liées à l'élargissement prévu en 2004. D'où la notion de « reliquat d'Amsterdam ». L'actuelle Convention pour l'avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing doit déboucher elle-même sur une CIG pour préparer un accord sur ce reliquat : taille et composition de la Commission européenne, pondération des voix au sein du Conseil, extension éventuelle du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

Formellement, c'est le Conseil de l'Union européenne qui incarne le pouvoir communautaire. Il réunit les chefs d'Etat et de gouvernement (d'abord deux fois et maintenant trois fois par an). Il détermine les grandes orientations. Le Conseil des ministres réunit ministres, membres de la Commission européenne et hauts fonctionnaires concernés par l'ordre du jour. Ce sont les ministres qui adoptent la législation communautaire, à la majorité prescrite par les traités. Celle-ci comprend des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis. Le règlement est d'*applicabilité directe*, c'est-à-dire qu'il s'applique sans que les États aient à le transposer dans la législation nationale. La directive ne lie les États membres qu'en ce qui concerne le résultat à atteindre. Elle doit être transposée par une loi nationale. La décision est elle aussi *obligatoire*. La recommandation et l'avis ne sont pas contraignants. Pour l'éducation et la formation, les décisions (adoption des programmes européens par exemple) se prennent à la majorité qualifiée.

Dans les faits, et quelle que soit la majorité requise, les principales décisions sont toujours le résultat de négociations et de marchandages visant le consensus entre les gouvernements.

Dans la pratique, c'est cependant la Commission européenne qui est au centre du processus décisionnel. Elle se présente elle-même comme « *le cœur de l'Europe, à partir duquel les autres institutions puisent une bonne part de leur énergie et de leurs objectifs* » (Commission européenne, *Au service de l'Union européenne*, Luxembourg, 1999, 2^{ème} édition p.13) et dit incarner l'intérêt général de l'Union. Outre le droit d'initiative en matière législative déjà évoqué, elle a principalement une fonction exécutive. C'est elle qui veille au respect des traités, notamment par des recours devant la Cour de justice européenne. Elle surveille la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats, mais aussi par les particuliers, les entreprises ou toute autre institution. Elle peut infliger des amendes, interdire des subventions aux entreprises publiques nationales, interdire des fusions d'entreprises au nom de la libre concurrence, par exemple. Elle est enfin responsable de la mise en œuvre des politiques et des

actions de l'Union européenne, de l'exécution des actes du Conseil, de la gestion du budget et de la négociation des accords commerciaux et de la coopération avec les autres pays. La Commission influe ainsi fortement sur les décisions majeures de la communauté puisqu'elle choisit les ordres du jour, oriente et met en forme les contenus de ses décisions, rédige les rapports préparatoires ou de suivi.

Les membres de la Commission sont réputés indépendants de leurs pays d'origine, qu'ils ne représentent pas formellement au sein de l'institution. La répartition par pays est cependant fixée par les traités et sa révision éventuelle fait l'objet d'âpres conflits !

Encadré n°3

Les traités de l'Union européenne

L'intégration européenne est fondée sur plusieurs traités :

Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé à Paris le 18 avril 1951, qui est entré en vigueur le 23 juillet 1952 et vient à expiration le 23 juillet 2002 ;

Le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) ou traité de Rome signé à Rome, le 25 mars 1957 ;

Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), signé en même temps que le traité CEE et qui est entré en vigueur le 1er janvier 1958. Ces traités sont souvent appelés les "traités de Rome" ;

Le traité de fusion, signé à Bruxelles, le 8 avril 1965 et qui est en vigueur depuis le 1er juillet 1967, a institué une Commission et un Conseil uniques pour les Communautés européennes, jusque-là au nombre de trois ;

L'Acte unique européen (AUE), signé à Luxembourg et à la Haye, et entré en vigueur le 1er juillet 1987, a apporté les adaptations nécessaires à l'achèvement du marché intérieur ;

Le traité sur l'Union européenne ou traité de Maastricht , signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993, a instauré l'Union politique entre les États membres et a considérablement modifié les traités existants. Le traité a créé l'Union européenne, une

notion englobant les Communautés européennes (terme qui, à cette occasion, a été remplacé par la Communauté européenne), ainsi que d'autres formes de coopération. D'autres réformes plus profondes ont entraîné des changements institutionnels importants et ont attribué aux institutions européennes de nouveaux domaines de compétences ;

Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1er mai 1999. Il a amendé et renuméroté les traités antérieurs.

Le traité de Nice, signé le 26 février 2001, modifiera les traités existants. Il entrera en vigueur lorsqu' l'Irlande l'aura ratifié (tous les autres l'ont fait).

Source : http://europa.eu.int/index_fr.htm

Conclusion

Les idées libérales, présentées la plupart du temps comme les seules à même d'inspirer les changements nécessaires, dominent les positions et propositions des grands organismes internationaux que nous avons étudiés dans cet ouvrage. Elles le font d'autant plus sûrement que ceux qui les défendent parviennent à les faire passer comme les uniques remèdes aux problèmes de l'humanité, comme les seules idées véritablement révolutionnaires. Aujourd'hui, le conservatisme culturel, la défense des privilèges scolaires, la préservation des égoïsmes de classe, de race, de sexe, ont recours au *marché*, c'est-à-dire à un principe supposé naturel que l'on place au fondement d'un changement permanent du monde. Toute autre position, tout autre principe, toute autre réforme qui feraient appel à la solidarité, au bien commun, ou même seulement à l'État, sont d'emblée condamnés pour « corporatisme » ou pour « archaïsme ». C'est ce piège qu'il faut démonter. Et c'est ce que nous avons tenté de faire dans ce livre, pour ce qui est du domaine de l'éducation.

L'instauration d'une politique d'ajustement au libre marché mondial dans tous les pays, du Nord au Sud de la planète, est maintenant mieux connue. Certains de ceux qui, à un moment ou à un autre, y ont contribué dévoilent aujourd'hui le dessous des cartes et appellent à une réorientation des organisations internationales¹³⁴. Le *consensus de Washington* dont celles-ci sont parties prenantes, fondé sur la flexibilité généralisée du marché du travail, l'ouverture de l'économie aux capitaux extérieurs et le retrait de l'État sur le plan économique et social est aujourd'hui mis en question.

Mais comme le présent ouvrage a cherché à le montrer, ces politiques néolibérales ne sont pas cantonnées à la seule sphère économique et financière. Et ceci pour une raison assez simple. Dans la doctrine dominante, la distinction subtile qu'on essaie de faire en France entre « économie de marché » et « société de marché » n'a, à proprement parler, aucun sens. Ce sont tous les domaines de la vie sociale et culturelle qui sont mobilisés dans une quête illimitée de « l'efficacité » et de la « compétitivité ». Non seulement l'éducation n'y échappe pas, mais elle est même érigée en facteur fondamental de croissance et de productivité dans les conceptions dominantes du *capital humain* et de la formation des ressources humaines. Sur ce point, le lecteur aura pu observer la très grande concordance des doctrines que l'on

¹³⁴ On pense évidemment à Joseph Stiglitz dont l'autocritique est particulièrement salutaire. Cf. *La grande désillusion*, Fayard, 2002.

trouve aussi bien à l'Organisation mondiale du commerce qu'à la Commission européenne, en passant par l'OCDE, et sans oublier la Banque mondiale.

Reste qu'en ce domaine comme dans les autres, les organisations mondiales rencontrent des obstacles dans l'application de l'orthodoxie dont elles se veulent à la fois les hérauts et les magistrats. Les mouvements de résistance à la mondialisation libérale mettent en cause les processus qui poussent à la libéralisation intégrale et destructrice des échanges en matière d'enseignement. Cette protestation, surtout depuis la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle en décembre 1999, a mis en lumière l'existence de fortes menaces sur des secteurs que beaucoup pensaient jusque-là épargnés parce qu'administrés à la seule échelle nationale. On a mieux compris le lien entre les réformes de l'enseignement dans chaque pays et les grandes orientations libérales qui transcendent les frontières nationales : réduction des coûts, réorganisation managériale, constitution de marchés éducatifs et privatisations plus ou moins rampantes. Désormais, on sait que la lutte à mener est mondiale. Cela donne une grande responsabilité aux mouvements qui luttent contre la marchandisation du monde. Et parmi eux, principalement, les organisations syndicales de l'enseignement et de la culture. Cela donne plus d'importance aux liens entre les syndicats des différents pays et régions de la planète et change la façon dont il convient d'analyser et de combattre les réformes d'inspiration libérale.

Le nouvel ordre éducatif mondial n'est pas le fait d'un complot extérieur. Les responsables politiques et administratifs nationaux y contribuent et en sont les relais. Les organisations internationales étudiées dans cet ouvrage sont largement dominées par les pays les plus riches, leurs gouvernements participent à leur administration et à leur direction. Certains pays, les États-Unis en tête, ont certes un rôle *moteur*. Mais ceux qui les suivent alors qu'ils pourraient faire autrement, à commencer par la France, sont coresponsables de la politique néolibérale qui s'impose à l'échelle mondiale. Il est donc hautement souhaitable de les interpellier sur leurs prises de position dans les organismes internationaux, sur les accords qu'ils signent, sur les philosophies qui les guident, c'est-à-dire sur tous les éléments de leur politique. Il en va de la plus élémentaire démocratie. Comment ne pas être d'accord avec les critiques du député socialiste Yves Tavernier qui, dans un rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale¹³⁵, demandait au gouvernement et aux élus de la nation pourquoi les représentants de la France manifestaient tant de frilosité à combattre les orientations du FMI ou de la Banque mondiale, et pourquoi, par leur silence, ils entérinaient hors des enceintes françaises des

¹³⁵ Yves Tavernier, « Fonds monétaire international, Banque mondiale : vers une nuit du 4 août ? », Commission des finances, 2000.

doctrines contraires à celles que défendait alors officiellement le gouvernement français sur les services publics, sur le rôle de l'État ou sur la solidarité internationale ? Comment ne pas être d'accord avec ces critiques quand le rapport demande au gouvernement de « *rompre clairement avec le consensus néolibéral de Washington* » ?

Aujourd'hui, il faut même élargir le champ de la réflexion et de la critique. Les « sœurs » de Bretton Woods, Fonds monétaire international et Banque mondiale, ne sont plus seules en cause en effet. Quelles sont les positions que défendent les représentants et les experts français à l'OCDE ou à la Commission européenne ? N'est-ce pas, à quelques nuances près, une philosophie très voisine qui y est mise en œuvre ? Il ne suffit d'ailleurs pas de s'arrêter aux seules recommandations en matière institutionnelle. Bien sûr, il faut mettre en cause le monopole de fait détenu par le ministère des Finances dans les relations avec les grandes organisations économiques internationales. Cela passe notamment par un contrôle parlementaire réel dans ce domaine. Mais il faut surtout que s'organise un débat associant toutes les composantes de la société. Comment imaginer par exemple, et en s'en tenant aux politiques de l'éducation, que les syndicats de l'enseignement soient mis devant le fait accompli ? Ou, plus exactement, soient placés devant une doctrine qui inspire profondément les réformes proposées pour les systèmes éducatifs, sans pour autant être jamais explicitée et donc jamais discutée au fond ?

Il existe des alternatives. Elles se construisent notamment dans des forums tels que ceux de Porto Alegre. Conçu d'abord, en janvier 2000, comme un contre-Davos, c'est-à-dire comme un lieu de résistance à l'idéologie libérale, résistance qui reste évidemment d'actualité, le Forum social mondial est devenu très rapidement une ruche où l'on se rencontre pour débattre, échanger des idées et des expériences, où la proposition l'emporte largement sur la seule et nécessaire dénonciation. Quelques mois après à peine, en octobre 2001, un Forum mondial de l'éducation réunissant syndicalistes, universitaires et chercheurs, commençait à élaborer un texte¹³⁶ résumant les aspirations constamment exprimées par les enseignants, les élèves et les étudiants, les parents, dans les nombreuses luttes autour de l'éducation dans le monde. Une autre philosophie éducative s'y affirme. Elle est fondée sur l'humanisme le plus large plutôt que sur l'utilitarisme étroit, sur la solidarité entre pays riches et pauvres plutôt que sur la domination et la rivalité, sur l'universalisme plutôt que sur le nationalisme et l'égoïsme. Si cette mobilisation a lieu aujourd'hui et si elle concerne de plus en plus le domaine de

¹³⁶ « Une éducation démocratique pour un monde solidaire, une éducation solidaire pour un monde démocratique », Nouveaux Regards, hiver 2001-2002, p. 46.

l'éducation, voyons-y évidemment un refus de voir cette activité si fondamentale pour les sociétés être soumise aux impératifs de rentabilité économique. Mais sachons y déceler aussi une promesse : « une autre mondialisation est possible ». Si d'autres règles et fondements de l'échange entre peuples doivent s'imposer à la place du seul calcul égoïste des profits, l'éducation y tiendra une place majeure. L'autre mondialisation, l'ouverture sur l'autre sans domination ni exploitation, l'aide et l'échange d'expériences, la rencontre des cultures n'aura pas pour principe le commerce mais la transmission, non la guerre commerciale mais le partage et le don. L'éducation comme activité humaine gouvernée par ces valeurs sera au cœur d'un ordre mondial plus juste.