

D OSSIÉ

L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation

Présentation du dossier

La douce violence de la “Méthode ouverte de coordination” et de ses équivalents

JEAN-ÉMILE CHARLIER

Groupe de recherche sociologie action sens (GReSAS)
Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCaM)
151 chaussée de Binche — B-7000 Mons — Belgique
fax. +32 (0)65 32 33 65

L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation est plus évidente qu'analysée. En outre, la perception des pressions que les organisations internationales peuvent faire peser sur les systèmes éducatifs nationaux a longtemps été faussée par le caractère rassurant des textes légaux qui désignent le lieu institutionnel où s'effectue son pilotage formel. Les constitutions, tous pays confondus, y compris ceux dans lesquels le système éducatif ne tient que grâce à des apports externes, affirment unanimement qu'il est l'incontestable apanage de l'État. Les instances européennes, par exemple, se gardent de toute intrusion explicite dans les souverainetés nationales: les articles 126 et 127 du Traité sur l'Union signé à Maastricht le 7 février 1992 ont rappelé le principe de subsidiarité, ils n'accordent à la Communauté qu'un rôle supplétif en matière d'enseignement. Ces articles, devenus 149 et 150 à Amsterdam, demeurent d'application et entretiennent la fiction de la souveraineté nationale alors même que les influences interna-

tionales se font de plus en plus explicites et intrusives, avec l'accord spontané ou forcé des pays qui les subissent ou en bénéficient. Les enquêtes PISA ou le processus de Bologne dont il sera question dans ces pages en donnent des illustrations évidentes.

L'analyse des formes et de l'ampleur que prennent ces influences sur les systèmes d'enseignement supérieur n'en est qu'à ses débuts (*Alternatives Sud* 2003, Laval & Weber 2002), elle nourrit des propositions de réaction qui vont de la soumission la plus parfaite aux logiques marchandes dont le terme est l'inscription volontaire dans la compétition entre les institutions pour entrer dans le classement mondial des 500 meilleures établi par l'Université Jiaotong (Cohen 2004), au rejet le plus affirmé des prescriptions libérales (Abélard 2003, Bachelet 2003, Laval 2003), qui peut conduire à la mise en cause des élites européennes (Jennar 2004). L'éventail des positions mériterait un inventaire plus systématique qui en décrirait les lignes de force et le constituerait en objet sociologique, ce qui installerait les conditions de débats entre ceux de ses éléments constitutifs que l'idéal démocratique invite à y convier. Restant en retrait par rapport à ce projet, on ne peut que constater combien les analyses s'affirment et se durcissent dans le même temps où le discours critique stabilise l'assise sur laquelle peuvent s'appuyer les arguments pour la promotion d'une mondialisation attentive au respect des personnes et des collectivités. C'est cette mise en perspective que ce dossier tente d'amorcer en s'affrontant aux difficultés de la critique.

Le discours critique au sujet du poids des influences internationales sur les systèmes éducatifs a pu donner, à la fin des années 1990, dans les premiers moments où il cherchait ses repères, l'impression de familiarités voire de filiations honteuses, parce qu'il a d'abord été porté par les groupes issus de la droite et de la gauche les plus extrêmes : il a été slogan radical avant d'être analyse. Ses proximités avec les rhétoriques de l'outrance, qu'il serait absurde de nier, ne concernent que certaines conclusions du raisonnement, non son mode de construction. Il n'y a rien de comparable entre les deux formes de dénonciation des influences internationales. Entre celle qui se fonde sur des arguments nationalistes surannés pour exiger que l'enseignement en soit préservé et celle qui déplore que les moyens d'une harmonisation, désirable par de nombreux aspects, sont imposés de manière peu démocratique, ce qui risque d'en amener une conception autre que celle que les peuples auraient pu en souhaiter, voire ce qui leur interdit de dire leur adhésion aux finalités des réformes entreprises. La première s'efforce de réveiller la citoyenneté produite par les États-nations, la seconde en appelle à la mise en œuvre d'une citoyenneté supranationale, aussi mondiale que possible, et regrette que l'enseignement n'ait pas été son premier objet. Si la voie peut sembler étroite entre les deux discours, les balises sont suffisamment explicites pour qu'aucune confusion ne soit encore imaginable entre leurs intentions respectives.

Le discours critique est contesté aussi parce qu'il n'avance pas d'alternative construite et crédible à une mondialisation qui ambitionne désormais d'absorber l'enseignement alors qu'elle ne prône d'équivalents généraux que monétaires et qu'elle n'élabore d'instruments de mesure que pour comparer les efficacités. Il est indéniable que l'épuisement de plus en plus sensible du référent économiste au principe de la globalisation, est bien davantage dû au constat des impasses auxquelles conduit le respect de ses prescriptions qu'à la fascination pour un autre mode d'organisation des échanges à l'échelle planétaire. L'analyse met en évidence que l'accord qui fonde le pôle —il faudrait plutôt dire la constellation— altermondialiste, dont la force d'attraction sur l'intelligentsia d'Europe occidentale est des plus spectaculaires, porte bien davantage sur ce qu'il s'agit de refuser que sur ce qu'il est indispensable de sauvegarder ou de promouvoir. Le discours de l'alternative s'élabore difficilement, parce que les fins revendiquées par les organisations internationales sont totalement désirables dans les énoncés qu'elles en diffusent et parce que leur capacité à se nourrir des attaques qui leur sont adressées est phénoménale. Leur doctrine consensualiste leur fait accepter et apparemment apprécier toutes les objections, pourvu qu'elles soient assorties de propositions concrètes d'ajustement des modes opératoires: la conviction implicite demeure, selon laquelle il existe une forme de bien commun qu'il est bon et juste de chercher et dans lequel les intérêts contradictoires peuvent se confondre et se sublimer. Le débat n'est donc ouvert que sur les modalités d'application alors que la critique vise les fondements et les implicites du modèle. Dans ces conditions, les dialogues sont provisoirement impossibles, ils ne pourront s'épanouir que quand les parties seront adossées à des modèles aussi robustes l'un que l'autre.

La question des influences internationales a confirmé une ligne de division dans le monde des sociologues de l'éducation. Ceux qui ont voulu la traiter se sont trouvés contraints à procéder à des analyses de discours, à examiner une littérature grise rendue de plus en plus aisément accessible par Internet et, de ce fait, de plus en plus abondante et de plus en plus difficile à maîtriser. Les contributions rassemblées en ces pages s'inscrivent dans cette veine. Elles ne font pas exception à la règle, elles ont pris pour matériau des discours proliférants auxquels elles ont tenté de donner un sens en les mettant en perspective avec d'autres discours tout aussi proliférants; quand elles ont convoqué l'approche historique pour qu'elle leur propose des balises, elle les a forcées à composer avec des quantités potentiellement infinies de documents qui sont autant de déclarations d'intentions. Dans le même temps, d'autres sociologues de l'éducation se sont concentrés sur la description et sur l'analyse des pratiques, dans le but de les comprendre dans les univers singuliers où elles se dévoilent ou de les orienter pour les inscrire de façon normative dans un projet prédéfini. La distance entre les analyses des tendances

internationales et celles des pratiques locales devient alors incommensurable, l'approche objectivante dévoile des réalités dans lesquelles ne se reconnaissent nullement les acteurs de terrain, les décideurs locaux ou les experts qui éclairaient leurs choix.

Ainsi, par exemple, à la fin des années 1990, nous avons cherché, avec Jean-François Pierrard, à prendre la mesure de cette distance en analysant les discours des responsables politiques et syndicaux impliqués dans la mise en place des lois de décentralisation de l'éducation au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal. Pour faire bref, ces textes ont été adoptés de façon quasi simultanée et comportent de nombreuses dispositions identiques ou similaires. Pourtant, et là réside le paradoxe, la singularité de chacun d'entre eux est affirmée par ses rédacteurs, ses orientations sont revendiquées et justifiées comme autant d'expressions irréductiblement locales d'aspirations très anciennes que la colonisation et les systèmes administratifs qui lui ont succédé avaient longuement bridées (Charlier & Pierrard 2000). Cette distance entre le propos du décideur, qui s'affirme libre et autonome, et le constat d'une grande convergence entre ce qu'il met souverainement en place et ce que tous ses pairs installent au même moment n'est pas observable que dans le Sud, l'examen de textes votés dans les pays du Nord met en lumière des phénomènes tout à fait similaires (Charlier 1999). Conséquence toute logique, le dévoilement des proximités entre les textes adoptés dans un cadre national donné et ceux qui sont votés dans les pays voisins suscite la même indignation de la part de ceux qui se vivent comme des décideurs autonomes et qui ont mis toute leur énergie et leur honnêteté à peser chaque mot afin que l'effet des mesures qu'ils élaborent soit le plus positif possible pour chacun des élèves auxquels elles seront appliquées.

Ces observations et les vives réactions qu'elles ont suscitées sont entrées en résonance avec les propos de représentants d'organisations internationales expliquant leur nouveau mode d'action: le temps de l'interventionnisme volontariste est dépassé, il s'agit désormais de fournir aux décideurs toutes les informations et les clés de lecture des situations qui leur permettent de se déterminer de la meilleure des façons. Ces divers éléments ont permis d'énoncer l'hypothèse d'un mode de pilotage qui conduirait les acteurs locaux à valider les grilles de lecture des situations qui leur sont proposées par le choix des modes opératoires qu'ils sont contraints de poser (Charlier 2003). L'hypothèse suggère que le cadre est fixé par les organisations internationales et qu'il est d'emblée défini comme incontestable, ce qui force les décideurs à se situer à l'intérieur de celui-ci; dès cet instant, les solutions qu'ils imaginent, parce qu'elles respectent nécessairement les contraintes qui leur sont imposées dès le départ, contribuent à en établir ou à en confirmer le caractère indépassable.

En faisant entrer la Méthode ouverte de coordination (MOC) dans la gamme des instruments légitimes susceptibles de favoriser le rapprochement

entre les politiques nationales, le Conseil européen de Lisbonne a, si besoin en était, validé cette hypothèse. Cette méthode de travail permet aux organisations internationales qui y recourent d'orienter sans jamais explicitement imposer, d'intervenir en des domaines dont aucun texte légal ne leur ouvre l'accès (Van Damme 2004). Concrètement, elle vise d'abord à accompagner les États afin qu'ils parviennent à se fixer des objectifs similaires ou communs sur le long terme. L'action de l'organisation internationale, quelle qu'elle soit, est de leur fournir la documentation pertinente, l'information sur les réalisations remarquables qui s'imposent par leur caractère exemplaire. Le choix des objectifs est bien sûr celui des États, à cette double réserve qu'il ne leur est pas possible de ne pas choisir et que leur décision est éclairée par une sélection ou une présentation de données qui sert la conception du monde que l'organisation qui les accompagne promeut et croit juste. Les étapes suivantes de la méthode ouverte de coordination n'ont apparemment un contenu que technique : dès lors que la finalité fait l'unanimité par l'imprécision des termes dans lesquels elle est exprimée, le consensus qui la porte produit un effet positif de halo qui bénéficie aux réformes qui lui sont associées, même si d'autres pourraient y mener de façon plus directe ou plus efficace. La vulgate européenne présente ce travail d'opérationnalisation comme neutre : au départ des objectifs définis par les États, il s'agit d'établir des critères d'évaluation et de les traduire dans des indicateurs objectifs afin de pouvoir comparer les pratiques sur les différents territoires nationaux. Concrètement, il s'agit de rabattre les idéaux que suggérait le discours des finalités sur des dispositifs ou des processus censés les incarner jusques et y compris dans des indicateurs objectivables. Chaque État est donc tenu de s'approprier les objectifs communs pour les décliner en des politiques nationales adaptées aux particularités du contexte. Des évaluations périodiques sont ensuite organisées, qui réunissent les représentants des États et de l'organisation internationale. L'application stricte et mécanique des critères précédemment arrêtés permet de repérer les meilleures pratiques et d'en préconiser la diffusion dans tous les contextes nationaux, d'autant plus aisément que l'évaluation est collective et que la stigmatisation des pays qui connaissent les moindres performances est immédiate, ce qui, pour user de la litote de Philippe Pochet, peut "augmenter la capacité des systèmes nationaux à s'auto-réformer" (Pochet 2001, 3). Les objectifs définis collectivement se présentent toujours comme infiniment désirables (alphabétiser toute la population, augmenter la mobilité des étudiants, etc.), ce qui dissuade les pays inscrits dans la dynamique collective de s'en retirer.

Cette méthode est appliquée par les autorités européennes pour faire converger les politiques d'emploi depuis 1997, pour rapprocher les dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale depuis 2003 (CEF 2003). Elle est l'instrument de la politique décidée par le Conseil de Lisbonne en mars 2000 selon

laquelle il faut doter l'Union européenne de l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, ce qui exige une coordination et une harmonisation de multiples politiques, dont certaines n'étaient initialement pas du ressort des autorités européennes. Les décisions qu'elle inspire sont désignées par les juristes sous le vocable de "soft law", le terme signifiant qu'elles n'ont aucune dimension contraignante mais que tous les partenaires qui ont contribué à les élaborer sont liés et moralement tenus à les respecter et à les faire appliquer. La violence que peut exercer la méthode est strictement symbolique et c'est sans doute ce qui fait sa force. À aucun moment, les décideurs nationaux ne sont soumis à un quelconque chantage ou à une pression explicite. Ils décident souverainement, et c'est bien cela qui les lie à leurs décisions et les conduit à y rester attachés même s'ils constatent qu'elles leur sont défavorables.

Ce détour par la description de la Méthode ouverte de coordination rend plus apparent encore le fil qui relie les contributions de ce numéro. Ni les luttes pour le contrôle des statistiques ou des épreuves normalisées d'évaluation, ni celles pour la définition des images idéalisées des fonctions ou des modes d'organisation de l'enseignement et de la formation qui y sont décrites et analysées ne peuvent plus être considérées comme anodines. Elles ont pu apparaître abstraites et dénuées d'enjeux opérationnels immédiats tant que le discours savant n'entretenait que des relations distendues avec le champ des pratiques et des politiques. L'arrivée en force des experts a rapproché les deux sphères, en impliquant (voire en épuisant) le discours de la dénonciation dans des argumentaires réformistes. Le travail de traduction qu'ils opèrent ne cesse de trahir l'intention des penseurs critiques mais en respecte la lettre (*Revue de l'Institut de Sociologie*, 2000). Les éléments qu'ils en gardent viennent grossir le flot de la pensée positive consensualiste qui s'impose normativement aux décideurs par la Méthode ouverte de coordination ou une de ses déclinaisons.

Bibliographie

- ABÉLARD 2003 *Universitas calamitatum : le livre noir des réformes universitaires*, Broissieux, Éditions du Croquant
- ALTERNATIVES SUD 2003 *L'offensive des marchés sur l'université. Points de vue du Sud. Alternatives Sud*, X, 3, Louvain-la-Neuve, Paris, Budapest, Torino, Centre tricontinental, L'Harmattan
- BACHELET J.-F. 2003 *L'université impossible. Le savoir dans la démocratie de marché*, Bruxelles, Labor, Espace de liberté
- CHARLIER J.-É. 1999 "Le décret missions : intentions vertueuses et propos convenus" in Dumont H. & Collin M. *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires*

- de l'enseignement*, Bruxelles, Publications de Facultés universitaires Saint-Louis, 223-240
- CHARLIER J.-É., PIERRARD J.-F. 2000 "Systèmes d'enseignement décentralisés dans l'éducation sénégalaise, burkinabè et malienne: analyse des discours et des enjeux", *Autrepart*, 17, 29-48
- CHARLIER J.-É. 2003 "Du Sud au Nord: que peut apporter l'analyse des systèmes éducatifs africains à la sociologie de l'éducation?", *Revue de l'Institut de Sociologie de l'ULB*, 2001/1-4, 57-77
- COHEN E. (dir.) 2004 *Réformer l'enseignement supérieur et la recherche. Un pacte pour une nouvelle université*, *Les cahiers, Le cercle des économistes*, 5, avril
- CONSEIL DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION (CEF) 2003 *La méthode ouverte de coordination et la politique européenne en matière d'éducation et de formation*, *Rapport intermédiaire pour le Conseil du 23 mai 2003*, Bruxelles
- JENNAR R.-M. 2004 *Europe, la trahison des élites*, Paris, Fayard
- LAVAL C. 2003 *L'école n'est pas une entreprise*, Paris, La Découverte
- LAVAL C. & WEBER L. (dir.) 2002 *Le nouvel ordre éducatif mondial*, OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne, Paris, Nouveaux regards/Syllepse
- POCHET P. 2001 *Méthode ouverte de coordination et modèle social européen*, note de recherche n°03/01, *Institut d'études européennes*, Université de Montréal
- REVUE DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES 2000 *Les politiques d'éducation et de formation en Europe: la question de l'expertise* 1997/1-4
- VAN DAMME 2004 "Bachelors en masters: nieuwe titels en standaarden of oude wijn in nieuwe vatten", *Delta. Tijdschrift voor hoger onderwijs*, april, 4-12