

Construire l'Europe en bâtissant un Espace Européen de l'Éducation

ROGER DALE

Centre for Globalisation, Education and Society,
Graduate School of Education,
University of Bristol, 35 Berkeley Square, Bristol, BS8 1JA
Royaume-Uni
r.dale@bristol.ac.uk

Cet article considère les transformations caractérisant l'usage et la nature des mécanismes particuliers de "gouvernance souple" (soft governance), tels que les indicateurs et les seuils de performance (benchmarks), à l'œuvre dans la construction d'un Espace Européen de l'Éducation (EEE). Il s'écarte néanmoins de la plupart des incursions en ce domaine car il ne questionne pas jusqu'où cette construction peut être inférée ou perçue à travers ses effets sur les systèmes éducatifs des États membres, mais interroge ses conséquences sur l'idée et le type d'Europe qui justifie et donne forme au principe de l'EEE tel qu'il est posé. Plutôt que de chercher à rassembler et à évaluer les preuves de l'existence d'un tel espace à partir de ses effets imputables et/ou perçus nationalement, je chercherai à traiter comment, jusqu'où, dans quelles circonstances les changements dans les politiques d'éducation promus par l'Union Européenne (UE) ont engendré une Europe de l'éducation particulière. Trois phases se distinguent dans ce processus au cours de la dernière décennie et ces changements peuvent être considérés comme des réponses aux transformations de la conjoncture mondiale et leur traduction en Europe, mais aussi comme des processus eux-mêmes récurrents. J'aborderai brièvement le processus à l'œuvre puis tenterai d'arriver à un jugement sur la nature et l'ampleur de l'Europe ainsi construite, qui sert de cadre à l'EEE.

Les conséquences des transformations mondiales sur le projet européen d'éducation

Rappelons d'abord brièvement les effets de quatre changements significatifs, survenus ces dix dernières années dans la conjoncture de construction d'un EEE, qui ont profondément façonné la nature des défis à relever par les systèmes éducatifs et la possibilité de leur construire une réponse européenne. Ce

sont : les changements de la conjoncture politique et économique en général, de l'architecture des systèmes éducatifs, y compris de leurs rapports avec le capitalisme et la modernité et de leurs relations mutuelles, de la capacité à faire et du mandat donné aux systèmes éducatifs ; des transformations de l'évaluation de leur contribution aux demandes générées par ces changements conjoncturels.

Les changements de conjoncture politique et économique large

Les questions essentielles qui émergent de l'intensification du néolibéralisme sont bien appréhendées par Boaventura de Sousa Santos : "L'État a cessé d'être l'agence contrôlant les articulations entre les trois piliers de la régulation moderne (l'État, le marché et la collectivité) pour devenir le serviteur du marché et remodeler la collectivité à son image" (2004, 154). Dit simplement, le néolibéralisme a balayé les fondements essentiels de la modernité avec lesquels il a vécu si longtemps, mais qu'il a depuis considérés comme un obstacle. L'ampleur du changement expliquée par Jessop (1999) sert ici de cadre.

- Une modification du rapport entre l'État et le système économique, depuis une intervention et une planification étatique jusqu'à une implication minimale de l'État dans l'économie (quoique au fur et à mesure que le néolibéralisme progresse, l'État devienne celui qui favorise le libre-échange plus que celui qui évite d'en être un des obstacles). Pour le système éducatif, ceci érode les bases économiques et nationales sur lesquelles était fondée l'attribution des ressources.
- Le passage d'une responsabilité étatique à une responsabilité individuelle en matière de sécurité et de risque, surtout dans le domaine de l'emploi. Pour l'éducation, cela conduit à inverser le rapport entre les fonctions sociales, économiques des systèmes éducatifs, ces dernières étant aujourd'hui prédominantes.
- Le passage d'une vision nationale à une vision supranationale reflétant à la fois le déclin de l'influence de la collectivité nationale et des frontières sur l'économie et la poussée des organisations internationales qui prennent en charge beaucoup des prérogatives et des responsabilités jusque-là nationales. Pour les systèmes éducatifs, cela signifie que l'État n'est plus nécessairement le seul décideur dans la gouvernance de l'éducation, ce qui implique de repenser le postulat méthodologique et nationaliste selon lequel les États-nations et leurs frontières constituent les remparts "naturels" des sociétés et, par conséquent, l'unité d'analyse appropriée pour la sociologie (Dale 2006).
- Les changements dans la nature et les fondements de la gouvernance, surtout du secteur public, qui font glisser d'une conception où "l'État fait tout" à une variété de modes et d'agents de gouvernement, et modifient le postulat selon lequel l'État serait la source et la voie de toute activité d'administration. En

éducation, cela signifie que désormais l'échelon national n'est désormais plus ni la seule référence ni le seul lieu d'administration des systèmes éducatifs.

L'architecture des systèmes éducatifs

Quatre composantes, fondées sur les rapports de l'éducation à la modernité et au capitalisme, contribuent à en forger l'architecture : la modernité ; les problèmes centraux du capitalisme ; la "grammaire de la scolarité" ; les rapports de l'éducation aux sociétés nationales. Ces quatre éléments se combinent, dans des registres différents et évolutifs, pour bâtir l'architecture où prend place l'éducation dans les sociétés contemporaines. Ils incluent les méthodes de définition de l'éducation, de ses objectifs et les moyens de l'administrer. Discutons chaque élément plus en détail.

Modernité et éducation

Le rapport entre modernité et éducation fut l'objet d'un groupe de théoriciens avançant la thèse d'un modèle d'éducation standardisé et universel, fondé sur les principes des Lumières, qui s'appliquerait de manière égale à tous les États-nations. En premier lieu, comme l'affirme Meyer (2001), souvent considéré comme l'inspirateur intellectuel du groupe, "les deux principaux objectifs d'un État vraiment moderne et national (l'égalité des individus et le progrès collectif) se rejoignent dans une lame de fond internationale d'expansion éducative étonnamment homogène (6). Ailleurs, Meyer et ses collègues ont fourni des preuves convaincantes de cette expansion homogène, qui finit par inclure efficacement tous les pays du monde, du moins formellement (Meyer & al. 1992). Néanmoins, la diffusion de ce modèle n'est pas aussi spontanée qu'on le prétend parfois – et la compréhension de ce rapport entre le modèle et ses promoteurs nous invite clairement à ne pas considérer la modernité en l'isolant de la nature des liens qu'elle entretient avec le capitalisme. En troisième lieu, les théoriciens de cette politique mondiale insistent sur l'importance de la science et de la rationalisation, de la "scientisation" et de la professionnalisation d'un nombre toujours croissant de questions et de problèmes sociaux. Ceux-ci cessent alors d'être sources de débat ou sont perçus comme étant au-delà des capacités d'interprétation et de remédiation des acteurs locaux.

Les problèmes centraux de l'éducation

La clé pour comprendre les systèmes éducatifs consiste (Dale 1989) à reconnaître leur rapport aux problèmes centraux du capitalisme, qui, ne pouvant s'entretenir lui-même, a besoin d'une institution comme l'État pour le faire. Ces problèmes sont : garantir une infrastructure qui favorise une accumulation continue et un développement économique, tels que l'offre d'une main-d'œuvre aux

compétences variées ; garantir un ordre et une cohésion sociale suffisants ; légitimer les inégalités inhérentes au système. J'ai suggéré d'une part que ces solutions avaient autant de chances d'être mutuellement contradictoires que complémentaires (la sélection en est un bon exemple : à la fois défendue pour faciliter l'identification et le développement des meilleurs et servir l'objectif d'accumulation et largement considérée comme injuste, menaçant ainsi la légitimation de cet objectif) et d'autre part que les tentatives de réduction de ces contradictions se situaient au cœur des politiques d'éducation. Ces problèmes peuvent être essentiellement considérés comme fixant les limites du possible pour les systèmes éducatifs, non dans le sens où ils nécessiteraient un curriculum particulier, le capitalisme s'est montré capable de vivre confortablement avec un champ de mouvements sociaux et de préférences variés, le féminisme par exemple, et de s'adapter avec succès à différents systèmes éducatifs, mais dans le sens où ils déterminent ce qui ne relève pas des intérêts du capital. De telles limites sont difficiles à prévoir et peuvent seulement être reconnues quand elles sont franchies. Leur réalité est renforcée par la mobilité croissante du capital, qui permet de changer rapidement de régimes éducatifs lorsque leur efficacité est jugée insuffisante.

La "grammaire de la scolarité"

Ce terme (Tyack & Tobin 1994) fait référence à un ensemble de pratiques et de conceptions organisationnelles qui ont émergé avec le développement de l'éducation de masse et ont fini par être considérés, de fait, comme sa définition. L'existence de ces conventions et des pratiques qui leur sont associées apparaît seulement quand ces dernières sont transgressées ou menacées. Ainsi, la séparation spatiale de l'école ne devient étrange ou problématique que quand elle est remise en cause, par exemple lors des injonctions actuelles pour un apprentissage "à n'importe quelle heure et à n'importe quel endroit" censé remplacer la forme scolaire dont la dimension spatiale et temporelle est plus stricte. Le temps de l'éducation marque profondément la structure, les rythmes et même le calendrier des sociétés contemporaines, au travers de la conception de l'"année scolaire", avec ses effets sur des choses hors du champ comme, par exemple, le coût des vacances. La scolarité demeure universaliste par différents côtés. L'enseignement primaire universel est considéré comme une étape fondamentale pour éliminer la pauvreté dans le programme *Millenium Development Goals* (les Objectifs de Développement pour le Millénaire). La participation à l'éducation est la seule contrainte obligatoire pour les citoyens et l'attente d'un traitement à égalité, au moins formellement, demeure profondément ancrée dans les formes institutionnelles régissant la scolarité. Enfin, l'éducation est typiquement considérée comme un travail pour experts professionnels et pour l'armée d'enseignants qui s'y consacre, ce qui a des conséquences majeures sur l'offre de scolarité et les pratiques en éducation (Robertson 2000).

L'éducation comme musée des traditions et des identités nationales

Enfin, les systèmes éducatifs nationaux constituent les moyens essentiels par lesquels les sociétés cherchent à : définir, reproduire et garantir leur particularisme national ; renforcer leurs économies, affronter leurs problèmes sociaux ; influencer la distribution des chances individuelles. C'est l'image de l'Éducation que la plupart des gens ont à l'esprit quand ils réfléchissent à cette question. Elle fournit le grain à moudre des politiques d'éducation. Ces traditions et ces questions nationales se développent selon des sentiers de dépendance propres à chaque nation, les politiques et les pratiques prennent forme à partir de l'expérience passée ; par exemple, un sentier particulièrement intéressant à étudier est de savoir si un système éducatif national a précédé ou accompagné l'industrialisation. Un autre domaine important et significatif est constitué par le rôle des sentiers de dépendance dans la définition d'un système éducatif national.

Les formes précises prises par les éléments et les rapports entre eux peuvent varier, mais ils fixent pour l'essentiel les paramètres de ce qui compte en éducation. Séparément, chacun de ces éléments ainsi que leurs rapports mutuels autorisent des marges d'interprétation à l'intérieur des limites qu'ils établissent.

Les changements de conception du mandat et de la capacité des systèmes éducatifs

Comme nous l'avons vu, les demandes vis-à-vis des systèmes éducatifs ont toujours été multiples et les systèmes éducatifs nationaux ont tenté de les intégrer de différentes façons, avec des priorités et des degrés de réussite différents. Les implications de ces changements pour la gouvernance des systèmes éducatifs ont été clairement établies et ont commencé à être prises en compte. Par comparaison, leurs implications en termes de mandat et de capacité des systèmes éducatifs ont été plutôt négligées. Malgré des appels répétés pour que l'éducation contribue davantage à l'agenda de la compétitivité et des réserves sur la mise en œuvre de la capacité nécessaire à réaliser un tel mandat à l'échelon national ou de sa prise en charge par le secteur public (mais uniquement à l'échelon européen et en partenariat avec le secteur privé), ces discussions ont révélé très brutalement, comme l'avait remarqué Meyer vingt ans plus tôt (1986), qu'il n'y a ni accord sur les fins de l'éducation ni bonne méthode reconnue et acceptée pour les atteindre si tant est qu'elles puissent être identifiées. Cela signifie que malgré des demandes souscrivant à un ensemble commun de catégories concernant les programmes scolaires, il n'existe pas de conceptions partagées sur leur sens, leur priorité ou leur mise en œuvre (en bref, aucune conception commune des contenus réels de l'éducation). Il n'y a pas davantage de conception partagée sur ce qui fait l'efficacité des systèmes éducatifs. Le point essentiel qui en découle

aujourd'hui est que l'une des conséquences majeures de la combinaison entre, d'une part, une architecture évolutive des systèmes éducatifs et les demandes qui lui sont adressées et, d'autre part, l'absence de changement de la base technique de leur prise en compte, ont conduit à une prolifération de la recherche de porte-parole efficaces de l'éducation et de son efficacité. Le présent dossier fournit un exemple de cette quête et de ses conséquences et soulève la question sous-jacente et troublante de savoir jusqu'où l'éducation s'est identifiée à ses porte-parole sous forme d'indicateurs et quelles ont été les meilleures façons de le faire en inférant la réussite des systèmes éducatifs à partir de scores et d'items.

Les changements dans l'évaluation de la contribution des systèmes éducatifs

Une conséquence majeure et sérieuse des problèmes déjà abordés est que les systèmes éducatifs ont été pris au dépourvu dans leur contribution aux agendas politiques de la compétitivité et de la formation tout au long de la vie (ou économie de la connaissance). Ce qui a créé un flux constant de rapports de la part non seulement de l'UE, mais aussi de l'OCDE et des cercles de réflexion internationaux qui ont à la fois expliqué ces faiblesses –souvent perçues comme associées à l'architecture des systèmes éducatifs– et mis l'accent sur le fait qu'elles ne pouvaient être corrigées sur la base des systèmes éducatifs existants. Les secteurs nationaux actuels sont considérés comme structurés et mis en œuvre pour servir des systèmes d'intérêts et des questions plus larges que ceux définis par Lisbonne et donc inadaptés à ses objectifs. Ces systèmes exigent non une réforme, mais une transformation à la fois des moyens et des fins. L'OCDE (2001) en fournit un exemple marquant à travers ses six scénarios pour l'avenir de l'éducation proposés à la réflexion. Les deux premiers, "Les systèmes scolaires bureaucratiques se maintiennent" et "L'exode des enseignants : le scénario de la fusion" sont placés sous l'entête "Maintien du statu quo" et présentés comme inadaptés voire comme un obstacle à la satisfaction des nouvelles demandes. Ils sont suivis de deux séries couplées d'avenirs possibles : "Re-scolariser" et "Déscolariser". Si ces scénarios s'intéressent davantage à la nécessité de changer les moyens de l'offre éducative qu'aux moyens eux-mêmes, des discours vigoureux insistent aussi sur la nécessité de nouveaux types de fins éducatives et de nouvelles conditions pour les mettre en œuvre. Des appels ressortent à une éducation "personnalisée" ou "adaptée aux besoins", pour satisfaire les demandes face à l'évolution rapide de l'économie de la connaissance ou de la formation tout au long de la vie. Un des documents de l'OCDE mentionne la nécessité d'aller au-delà des modèles d'éducation "juste au cas où" ou même "juste à temps" vers un modèle d'éducation "juste pour moi". Plus loin, une "orientation politique essentielle" mettant

en œuvre l'agenda de Lisbonne revendique "la définition de nouvelles priorités pour les politiques nationales d'éducation, c'est-à-dire de transformer les écoles en centres d'apprentissage ouverts à toute la population dans sa diversité par l'utilisation d'Internet et des outils multimédias" (Rodrigues 2005, 6).

En résumé, donc, ces changements au sens général configurent les défis et les chances d'un EEE où l'échelle et la nature de la gouvernance en éducation se transforment, où les objectifs et les contributions des systèmes éducatifs sont remis en cause, où il n'existe plus de contenu fort et partagé pour l'éducation, mais où son architecture, surtout la grammaire de scolarité et ses prérogatives nationales, bien que soumises à une pression considérable, demeure un élément puissant de continuité.

La transformation des réponses à l'échelon européen

Dans cette section, je discuterai la manière dont les tentatives européennes actuelles de prise en charge des différents types de changement juste esquissés ici façonnent elles-mêmes les possibilités de construction d'un EEE.

Le Traité sur l'éducation fonde ces tentatives. Il insiste sur le fait que l'enseignement obligatoire relève d'une responsabilité nationale et qu'il est pleinement soumis à la subsidiarité. En particulier, la Communauté doit respecter pleinement la responsabilité des États membres dans les contenus d'enseignement, l'organisation des systèmes éducatifs et la diversité culturelle et linguistique. Néanmoins, l'article 149.1 du Traité ouvre une brèche : "la Communauté... s'engage à contribuer au développement de la qualité de l'éducation en encourageant la coopération entre les États membres et, si nécessaire, en soutenant et en complétant leurs actions". L'article 149 a permis une amplification considérable de l'agenda politique de la Commission dans le domaine de l'éducation dans la mesure où la référence proposée à la qualité a déplacé l'objectif partagé de l'évaluation de l'efficacité des systèmes éducatifs nationaux à une méthode pour mettre en œuvre une politique d'éducation européenne explicite, supranationale, fondée sur une coordination politique plutôt que sur une coopération technique et qui a largement remplacé les habituels indicateurs d'efficience nationale par des objectifs, des contenus et des critères d'efficacité partagés. à partir de cibles, de contenus et de critères d'efficacité partagés.

Néanmoins, la déclaration de Lisbonne en 2000 a apporté des changements fondamentaux dans la nature et l'étendue de l'engagement de l'UE dans les politiques d'éducation. Ces changements ont déjà été scrupuleusement examinés mais je voudrais ajouter quelques mots : –si Lisbonne respecte la division fonctionnelle et scalaire de compétences formelles de l'article 149 et le principe de subsidiarité, elle induit en réalité effectivement une nouvelle perception de la subsidiarité en éducation ; –elle crée en même temps un nouvel EEE, fondé sur

une division fonctionnelle et scalaire du travail de gouvernance éducative (Dale 2002), qui coexiste avec la subsidiarité sans toutefois la remplacer.

Pour le premier point, les conclusions de Lisbonne, par exemple, non seulement ont détaillé une série d'objectifs concrets pour le futur des systèmes éducatifs mais ont aussi spécifié qu'ils pourraient être seulement atteints à l'échelon de la Communauté et non à celui des États membres. Cela peut, en effet, être considéré soit comme le remplacement de la subsidiarité par une "supersubsidiarité". On pourrait y voir une interprétation de la nature et du sérieux de l'agenda de Lisbonne et considérer la Communauté comme l'échelon administratif le plus bas en termes d'efficacité. Sur le second point, Lisbonne a surtout affirmé l'Europe comme un espace de gouvernance éducative qui crée les conditions et affirme la nécessité d'une division fonctionnelle et scalaire du travail de gouvernance, court-circuitant l'article 149 et fournissant le mécanisme crucial qui rend possible la formalisation de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). Les tentatives pour construire un EEÉ via la MOC et la promotion explicite d'"objectifs communs mais de routes multiples" ont été décisives dans cette mise en forme.

Par conséquent, les conditions pour bâtir un EEÉ ne devaient pas empiéter sur la série d'obstacles qui vient d'être soulignée. Elles devaient se conformer au principe de subsidiarité ou être fondées sur des points particuliers non soumis à la subsidiarité. Une façon significative de régler le problème a été d'éviter toute suspicion d'une possible remise en cause de la compétence nationale, en se focalisant sur des secteurs situés hors du domaine réservé de la formation tout au long de la vie et les activités qui n'étaient pas intrinsèques ou qui ne correspondaient pas aux "droits de propriété" d'un système éducatif national ; la notion de "compétences" en fournit un exemple clé. Elles peuvent être perçues comme transversales aux curricula et ainsi ne menacent guère les autorités nationales parce qu'elles peuvent en principe être accommodées à n'importe quelle politique nationale. Finalement, une telle approche sied très bien au désir substantiel de transformer les systèmes éducatifs existants et d'utiliser "une politique sociale innovante" comme moyens essentiels de résoudre les contradictions de Lisbonne qui, soit dit en passant, n'a pas reconnu l'éducation comme un domaine politique "téléologique". Il s'agit plutôt d'un domaine à cheval sur la politique sociale, la politique de l'emploi et la politique économique dans son ensemble (Gornitzka 2005, 17).

Selon moi, la formation tout au long de la vie satisfait à la fois les conditions politiques et économiques propres à l'UE préalables à la création d'un EEÉ, mais commentons d'abord les trois phases du développement de cet espace résumées dans le tableau 1.

Tableau I : Les étapes du développement d'un EEE

	Gouvernance	Mécanismes	Objectifs	Europe
Phase 1 Avant Lisbonne	Groupes de travail relevant des États membres	Indicateurs	Conception commune de l'Éducation	Coordination des expérimentations nationales / Conception de la "qualité"
Phase 2 Lisbonne 2000-2005	MOC	Seuils de performance Bonnes pratiques	Identification de problèmes communs et coordination des politiques, méthodes diverses	Orchestration d'une division fonctionnelle et scalaire du travail de gouvernance éducative
Phase 3 Après Lisbonne Examen à mi-parcours	Un seul cadre d'organisation (la formation tout au long de la vie)	Objectifs (c'est-à-dire investissement)	Objectifs communs, route commune	Création d'une nouvelle "politique sociale" européenne et de secteurs relevant d'une "politique de la connaissance"

Phase 1 – L'établissement de la "qualité" comme base de comparaison

L'absence, constatée plus haut, de toute hypothèse concertée sur ce qui constituait les contenus d'éducation et ce qui rendait les systèmes éducatifs efficaces a ouvert la voie à la création de porte-parole et nous voyons qu'il s'agit d'un très bon exemple de processus de conversion de ce qui pourrait être perçu comme le problème de la diversité des systèmes éducatifs européens en occasion favorable pour la création de la base commune à la fondation d'un EEE distinct.

L'article 149 a autorisé expressément une ingérence de la "qualité" au sein des systèmes éducatifs, la qualité constituant une base idéale d'entrée ou d'intervention de l'UE dans les politiques d'éducation, voire dans la construction d'une politique européenne de l'éducation. C'est un choix idoine pour deux raisons. D'un côté, c'est une notion vague, flexible et imprécise ; elle peut être considérée comme un concept "tofu", qui n'a pas de sens par lui-même mais tire sa signification de ce qui l'environne, et qui lui permet ensuite de tout absorber et reporter. D'un autre côté, elle est neutre, apolitique (voire considérée comme au-dessus de la politique) et anationale ; le langage technique (et souvent les chiffres) par lequel sa présence est détectée ou inférée est hors de portée, au-dessus ou au-delà des discours nationaux existants. Ainsi, elle ne représente aucune menace pour les intérêts en présence et offre des propositions d'amélioration apolitique et "sans

douleur”, conditions positives et négatives essentielles à l’acceptation d’une intervention européenne en éducation.

L’intérêt de l’UE pour les indicateurs de qualité est né d’un projet pilote sur l’évaluation de la qualité de l’enseignement scolaire, qui a couru de 1997 à 1998 (Macbeath & al. 1999) et a été suivi par un accord (lors de la rencontre des ministres de l’Éducation à Prague en 1998) pour établir un comité de travail d’experts nationaux qui devaient produire “un nombre limité d’indicateurs et de seuils de performance des standards scolaires en complément de l’évaluation nationale des systèmes... pour identifier des domaines de comparaison entre les pays (grâce aux indicateurs) pour repérer les bonnes pratiques, échanger les expériences et définir les principaux changements politiques à accomplir (Hingel 2001, 13). Fut publié, en mai 2000, le *Rapport européen sur la qualité de l’enseignement scolaire : seize indicateurs de qualité* mais, comme nous le verrons, ce qui en est ressorti s’est considérablement écarté des attributions du rapport. Cela ne signifie pas que le projet “d’indicateurs techniques d’efficacité au niveau national” ait été abandonné, mais que l’enjeu de l’efficacité et des cibles est devenu dominant, surtout après le sommet de Lisbonne. Avant, l’agenda “évaluation/bon fonctionnement” se souciait d’évaluer le bon fonctionnement des systèmes nationaux à cette échelle. Les orientations définies à Lisbonne concernent l’amélioration de la capacité des États membres (c’est-à-dire leur efficacité) à identifier et atteindre des objectifs par la coopération.

En mai 2000, quand le document *Seize indicateurs de qualité pour les systèmes éducatifs* (UE 2000) a été publié, le programme d’évaluation de la qualité a subi une série de changements significatifs. La qualité de l’enseignement scolaire n’était plus au cœur des préoccupations telle qu’elle avait été interprétée dans la première phase. La qualité semble être interprétée avec toute la flexibilité inhérente au concept. Or la lecture du rapport montre un certain nombre de difficultés et de différences dans l’utilisation du concept. En premier lieu, il ne définit pas la qualité. En réalité, il y a un glissement substantiel –ou une certaine flexibilité– dans les usages du terme. Par exemple, alors que l’article 149 parle de “qualité de l’éducation”, ce terme n’apparaît jamais dans le rapport à l’exception de la citation du-dit article. Dans sa première page, le rapport fait de la “qualité de l’éducation” une question prioritaire, mais il parle ensuite de l’“évaluation de la qualité”. De telles différences sont particulièrement importantes quand la qualité (à tous les degrés du système éducatif) est définie par ce qui est “évalué”, ce qui en fait une question très politique.

Plus loin, l’objectif affiché par les indicateurs –“permettre aux pays d’apprendre les uns des autres à travers la comparaison d’intérêts communs et de différences partagées”, tandis que des seuils de performance (benchmarks) sont là pour “fournir aux décideurs politiques des points de référence”– suggère au moins une mise à distance de l’évaluation de l’efficacité au profit d’une coopération

autour d'objectifs communs. Et ce déplacement est fortement renforcé quand, après l'introduction, le document fait état, de façon nette et inattendue, des indicateurs et des seuils de performance destinés à repérer cinq défis majeurs pour l'avenir – la connaissance, la décentralisation, les ressources, l'intégration sociale et la comparaison des données". Cette modification allant vers des "défis", des "approches en termes d'intérêts communs", en passant par "les apprentissages mutuels", vers des agendas/défis communs, souligne clairement la nature des transformations qui ont pris place dans l'approche et l'objectif du programme. On peut en déduire que les "Cinq défis" ont été rédigés après le reste du rapport et après la publication de l'agenda de Lisbonne. Par exemple, la section des Cinq défis stipule qu'"un nouveau terme a pénétré le discours politique, 'benchmarking' et précise que les 'benchmarks' apportent une nouvelle façon de réfléchir à la performance nationale, à l'efficacité régionale et locale et à la performance des écoles individuelles" (UE 2000, 7). Tout cela n'a apparemment rien d'exceptionnel mis à part que, dans l'introduction du rapport, le terme est utilisé plusieurs fois sans que le besoin se fasse sentir d'expliquer sa nouveauté ou sa signification. Le plus proche d'une définition de "benchmarks" dans l'Introduction suggère que leur objectif "n'est pas de mettre en place des standards ou des objectifs mais plutôt de fournir des points de référence aux décideurs politiques" (3). Cela est en soi significatif quand on sait que la mise en place d'objectifs est justement ce pour quoi les cinq défis semblent avoir été mis en place. L'introduction au rapport sur les seize indicateurs de qualité dit qu'elle "représente la première réponse de la Commission aux conclusions de Lisbonne". Néanmoins, comme nous l'avons vu, le programme dont il est fait mention n'était pas et ne pouvait pas être originellement conçu en ces termes.

Phase 2 – Construire un Espace Européen de l'Éducation à travers la Méthode Ouverte de Coordination

La méthode par laquelle la modification sans précédent de la nature des politiques d'éducation à l'échelon européen devait être mise en œuvre a également été précisée par le Conseil de Lisbonne. Il s'agit de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), qui permet de résoudre l'impasse créée dans la politique européenne et provoquée par les deux axes principaux vers l'intégration, à savoir la régulation et le consensus. Elle promettait d'y parvenir grâce à la perspective d'associer convergence régionale et diversité nationale.

Comme il était établi dans le Relevé de Conclusions de la présidence portugaise, "la méthode ouverte de coordination, conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, implique :

De fixer les directives de l'Union et un calendrier précis pour réaliser les objectifs fixés à court, moyen et long terme ;

D'établir, quand cela est approprié, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ainsi que des seuils de performance entre les meilleurs du monde, adaptés aux besoins des différents États membres et des secteurs selon une méthode de comparaison des bonnes pratiques.

De traduire ces directives européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs précis et en adoptant des mesures qui tiennent compte des différences nationales et régionales ;

De mettre en œuvre à intervalles réguliers un pilotage, une évaluation et un examen par les pairs conçus comme un processus d'apprentissage mutuel (Présidence européenne 2000, §37, souligné par l'auteur).

L'attrait et la valeur de la MOC dans des domaines comme l'éducation sont assez évidents. Comme le remarque Telo (2001, 2), il n'est possible d'aller vers une convergence dans les domaines majeurs pour le projet de modernisation, comme l'éducation, paradoxalement les plus importants et les plus sensibles nationalement, que par des méthodes qui ne s'appuient pas sur l'extension d'une régulation. Il est aussi important de noter, comme de la Porte (2001), que "les domaines traités sous les auspices de la MOC sont politiquement liés à l'objectif stratégique d'ensemble de l'UE défini à Lisbonne. Par conséquent, quoique la dimension sociale dans l'Union ait été largement promue, elle continue d'être liée à son projet économique. En fait, les objectifs centraux adoptés lors des sessions successives du Conseil européen seraient contradictoires avec la nécessité pour la MOC d'assumer sa vie à l'intérieur de ses propres sphères (360).

Beaucoup d'auteurs ont évoqué la façon dont la MOC travaille à construire une entité européenne et une présence politique, certains d'entre eux faisant directement référence à l'EEÉ. Considérons quelques-uns de leurs arguments.

Le plus proche de l'EEÉ a été avancé par Gornitzka (2005). Elle démontre que l'échelon européen dans des domaines comme l'éducation existe essentiellement par les activités promues au sein de la MOC ; sans elle, l'Europe n'existerait pas dans sa (ses) forme(s) actuelle(s). De même, les dispositifs d'évaluation comparative (benchmarking), de partage des bonnes pratiques, etc., ne sont pas seulement des méthodes par lesquelles les univers nationaux et européens sont construits, mais aussi les moyens par lesquels ils sont liés les uns aux autres ; la MOC fournit à la fois les moyens de construire l'unité (européenne) et de permettre la diversité (nationale) tout en souscrivant à cette unité.

L'article de Gornitzka donne aussi des preuves de la façon dont l'échelon européen est construit en éducation au sein de la MOC. Elle fait remarquer, par exemple, que les cinq évaluations comparatives pour l'amélioration de l'éducation et la formation à l'horizon 2010 (réduire les taux d'abandon précoce à l'école et les mauvaises performances scolaires ; augmenter le nombre de diplômés en mathématiques, sciences et technologie, la proportion de la population terminant ses études secondaires et le taux de participation à la formation tout au long

de la vie), "ne sont pas des objectifs concrets à atteindre d'ici à 2010 pour les pays pris individuellement". Elles sont définies par le Conseil comme "des niveaux de référence de la performance moyenne européenne" (17).

Offe (2003) situe la MOC au centre de la pression exercée par la Commission européenne pour considérer que les dispositifs actuels des politiques sociales sont potentiellement obsolètes et nécessitent une révision, des expérimentations et des innovations. Cette pression serait la réponse à un environnement mondial de plus en plus concurrentiel reconnu par les objectifs de Lisbonne et essentiel à leur mise en œuvre. L'un des points centraux de l'article est l'idée que les "bonnes pratiques" sont une caractéristique de la MOC et il démontre que l'exigence pour tous les pays d'imiter une forme acceptée de "bonnes pratiques" implique non seulement d'adopter ces pratiques, mais aussi de "désapprendre et démolir partiellement les modèles institutionnels nationalement établis". Il va jusqu'à suggérer que ce désapprentissage "peut être le principal objectif, ou le curriculum caché de la MOC" (463), en ce qu'il impose pour les élites politiques et les électeurs des États membres la nécessité d'une "modernisation" et d'un "re-calibrage" des politiques (sociales) jusqu'ici adoptées (464).

Il dit en ces termes : "la vision fonctionnaliste et productiviste de ces dispositifs implique que ce qui était, dans le cadre des États-providence en tant qu'États-nations relativement indépendants, établi et imposé de manière exogène aux institutions en charge de la politique sociale est maintenant devenu endogène au jeu lui-même : le statut, la sécurité et la solidarité elles-mêmes deviennent contingents et soumis à un volontarisme contractuel. En conséquence, le jeu n'est désormais plus soumis à des règles, mais de plus en plus un jeu sur les règles" (2003, 463).

Scott (2002) suggère que les seuils de performance (benchmarks) peuvent être utilisés pour accroître la qualité et la performance (le sens originel du concept provient de l'industrie) ou appliqués pour l'adhésion à des politiques par opposition à des standards opérationnels (la façon, comme il le remarque, dont le dispositif des seuils de performance 'benchmarking' a été utilisé dans certains domaines de la gouvernance européenne) où l'objectif de l'intervention consiste à aligner les politiques plutôt qu'à rechercher la performance en soi. De cette manière, les dispositifs d'évaluation comparative ont des chances de ressembler à la MOC... au sens où ils finissent par prendre en charge ni uniquement ni principalement les divergences de performance, mais plutôt les divergences de vues politiques (Scott 2002, 72-3). Ceci constitue un élément très important de flexibilité. Cela signifie, par exemple, que les seuils de performance (ou les bonnes pratiques) peuvent être utilisés à l'échelon international, pour fixer des limites prescriptives et exclusives à l'intérieur desquelles les États membres doivent opérer et que des seuils de performance comme outils politiques peuvent être utilisés pour aligner les politiques des États membres à l'échelon supranational.

Au fond, la MOC transforme les décisions politiques en considérations techniques pour une négociation à long terme entre des experts "dénationalisés", plutôt que de tenir compte de préférences nationales qui doivent être défendues par chacun des pays. Les indicateurs et les seuils de performance peuvent être perçus comme des mécanismes simples, transparents, flexibles, non directifs et quantitatifs, qui donnent une latitude considérable en termes d'implication et d'interprétation (ce qui en fait des mécanismes de gouvernement politiquement attractifs, à l'échelon national et supranational). Mais en même temps, ils différencient les problèmes immédiats, à la fois sur un plan temporel et spatial ; leur usage étend le calendrier de prise en charge des problèmes et déplace ailleurs les lieux de décision. Ceci conduit aussi à faire des politiques d'éducation à l'échelon européen une affaire de résolution de problèmes techniques entre groupes d'intérêts à l'intérieur du système, plutôt que le résultat de la résolution politique de conflits entre des intérêts différents. Enfin, la MOC fonctionne sur la base d'une prohibition plutôt que d'une prescription ; c'est-à-dire qu'elle tend à garder les frontières du possible plutôt qu'à définir précisément ce que le territoire ainsi défini devrait contenir. Dans l'ensemble, nous pouvons considérer la MOC en éducation à la fois comme la construction d'un EEÉ et la base d'une division du travail fonctionnelle et scalaire entre un espace régional et des espaces nationaux pour les politiques d'éducation.

Phase 3 – La formation tout au long de la vie comme un programme unique intégré

Le bilan à moyen terme de l'avancement de l'agenda de Lisbonne était en général assez sévère vu les résultats obtenus après les cinq premières années du programme. Il appela à un programme unique intégré des objectifs de développement économique et des méthodes alternatives pour mettre en œuvre les programmes de l'UE au regard des imperfections de la MOC. De même, le rapport intermédiaire publié en 2004 par la Commission et le Conseil sur la mise en œuvre d'un programme de travail pour l'éducation (titre révélateur) était mitigé quant aux résultats atteints. Le Conseil européen du printemps 2005 chercha aussi à réorienter les objectifs du programme de travail pour l'éducation et les méthodes pour les atteindre. La base de cette réorientation des objectifs prit la forme d'un "programme d'action intégré dans le champ de la formation tout au long de la vie" qui devrait constituer le départ d'une nouvelle génération de programmes européens en éducation de 2007 à 2013 (CEC 2004). Le rapport de la Commission publié en 2006 sur la concrétisation des objectifs de l'Éducation et de la Formation à l'horizon 2010 a continué de rappeler la nécessité d'accélérer le rythme des réformes, surtout dans le domaine de la formation tout au long de la vie, considéré comme "une condition sine qua non pour atteindre les objectifs de Lisbonne et renforcer le modèle social européen" (10). L'accent est égale-

ment mis sur l'efficacité et le ciblage des investissements en éducation. Il remarque aussi la nécessité d'améliorer la gouvernance du programme. Alors qu'il note que le Conseil de l'Éducation pour la période 2004-2005 a "adopté un certain nombre d'outils, de principes et de cadres communs, par exemple ceux concernant la mobilité, l'assurance-qualité, l'apprentissage non formel et l'orientation" (9), le rapport attire l'attention sur deux méthodes introduites pour améliorer la gouvernance. Ce sont respectivement la création d'un groupe de "coordination pour l'Éducation et la Formation à l'horizon 2010", composé de représentants des ministères et des partenaires sociaux, et l'introduction de nouvelles méthodes de travail, qui remplacent les groupes de travail existants (liés à la MOC) par des groupes de pays se centrant sur des questions clés.

Permettez-moi d'aborder maintenant brièvement ces changements de processus et d'intérêt. La place accordée à la formation tout au long de la vie dans les publications récentes de l'UE sur l'éducation est assez remarquable. Son apogée est marquée par la désignation de la formation tout au long de la vie comme base de l'organisation d'un nouveau cadre intégré pour l'ensemble du programme de travail de l'UE en éducation et formation, qui en fait son porte-drapeau. Ceci est remarquable pour au moins deux raisons. D'abord, la dénotation ou la connotation de la formation tout au long de la vie n'est pas claire du tout et, ensuite, il est démontré que son adoption et la diffusion du concept par les États membres ont été extrêmement faibles. En considérant ce que ces deux facteurs peuvent révéler des raisons et des conséquences de cette montée rapide, il est utile d'essayer de retracer le parcours de la formation tout au long de la vie jusqu'au sommet. En fait, elle s'est imposée au cours de la dernière décennie par la publication de documents officiels, qui en faisaient la promotion. La formation tout au long de la vie –ou plutôt l'éducation tout au long de la vie ou éducation récurrente– a été un thème dominant de la réforme progressiste de l'éducation après la Seconde Guerre mondiale, quand elle était promue avec enthousiasme par l'UNESCO. Ses versions plus récentes, surtout celles promues par l'UE, ont nuancé le propos et en font régulièrement une arme décisive dans la réponse apportée aux défis posés par la mondialisation. Le premier projet de valorisation de la formation tout au long de la vie mis en place par l'UE fut la désignation de 1996 comme l'année européenne de la formation tout au long de la vie et, comme Dehmel (2006) le fait remarquer dans son compte rendu du développement des politiques d'apprentissage tout au long de la vie en UE, elles n'ont cessé de s'accroître depuis. Elle a été étroitement liée à l'agenda de Lisbonne, après la présentation par la Commission d'un Mémoire sur la formation tout au long de la vie en octobre 2000, qui insistait sur le fait que ce principe "n'est désormais plus seulement un aspect de l'éducation et de la formation ; il doit devenir le principe conducteur de la participation à travers le continuum complet des contextes d'apprentissage" (cité dans Dehmel 2006, 54).

La consultation sur le *Mémoire de la formation tout au long de la vie* a débouché sur la publication *Faire de l'Espace Européen de la Formation tout au long de la vie une réalité* de la Commission en 2001 (CEC 2001) et la formation tout au long de la vie a été, seulement, le principe conducteur des objectifs pour l'Éducation et la Formation à l'horizon 2010 ; elle a été aussi sélectionnée comme projet éducatif à l'intérieur de la MOC.

Néanmoins, en dépit de cette prééminence, la définition de la formation tout au long de la vie reste nébuleuse. Dehmel retrace ses changements d'usage et suggère que sa focalisation première est l'emploi. Elle s'interroge aussi sur la valeur de ces qualités à géométrie variable qui sonnent comme un slogan, "une accroche qui semble parfaitement coller presque partout sans autre explication" (Dehmel 2006, 56).

Bien que ces qualités soient nécessaires à la compréhension de ce qui pourrait être considéré comme "une apparition sans trace" de la formation tout au long de la vie, elles ne sont pas suffisantes. Trois autres facteurs sont décisifs pour comprendre le rôle de la formation tout au long de la vie comme élément essentiel d'un Espace Européen de l'Éducation.

- Formellement, elle n'empiète pas sur les règles de subsidiarité et n'outrepasse pas les prérogatives nationales, parce que la plupart des États membres ont des politiques de formation tout au long de la vie assez rudimentaires et qu'il existe des variations nationales considérables dans sa signification. De même, elle promeut le développement de compétences, ce qui encore une fois n'affecte pas le pré carré national au contraire de la proposition de nouveaux contenus. Ironiquement, le manque d'attention et de réponse aux demandes d'amélioration des systèmes de formation tout au long de la vie des États membres peut être considéré comme une preuve que cette stratégie a réussi.
- La focalisation sur l'emploi et particulièrement la promesse implicite et souvent explicite de résoudre les objectifs contradictoires de Lisbonne en contribuant à une "politique sociale innovante" ont nettement contribué à sa prééminence. Ceci, par essence, représente le fondement de nouveaux secteurs à l'échelon européen, qui se superposent aux secteurs nationaux actuels mais ne les recouvrent pas ; par exemple, un secteur de politique sociale de ce type était mentionné par Gornitzka (cité plus haut) et le rapport de 2006 sur les progrès dans la mise en œuvre des objectifs de l'Éducation et la Formation à l'horizon 2010 appelle à une "synergie interministérielle efficace des 'politiques de la connaissance' (éducation, formation, emploi/affaires sociales, recherche, etc.)". Cette re-sectorisation (Dale 2006) s'éloigne à la fois de l'Éducation telle qu'elle est traditionnellement perçue et par conséquent n'est pas considérée comme menaçante, en même temps qu'elle offre une base pour le développement de secteurs et de politiques d'échelon européen.
- Ces mêmes qualités permettent aussi à la formation tout au long de la vie d'être utilisée comme le fondement d'une critique de l'architecture actuelle des systè-

mes éducatifs et surtout de la grammaire de la scolarité. Elle rompt explicitement avec les conventions temporelles, spatiales et professionnelles existantes, comme par exemple à travers le slogan "apprendre n'importe où, n'importe quand, avec n'importe quel prestataire". Elle s'adresse aussi directement au centre du système conventionnel à travers la promotion des apprentissages plutôt que l'enseignement au cœur des systèmes éducatifs.

Enfin, il est important de noter qu'une nouvelle méthode pour coordonner la mise en œuvre des objectifs de l'Éducation et de la Formation à l'horizon 2010 a été introduite sous la forme du Groupe de Coordination de l'Éducation et de la Formation, qui satisfera le besoin d'interface entre l'échelon national et le programme de travail européen, et "soutiendra l'encadrement opérationnel et la mise en œuvre efficace du programme, d'une manière intégrée et dans une perspective de formation tout au long de la vie... Ce groupe s'occuperait des questions liées... à la coordination et à la planification des activités et à l'inventaire des résultats, attendu que les questions de stratégie et de politique globales seront prises en charge à l'échelon du Conseil (EC 2005, CEC 2005b). Cela paraît confirmer la division fonctionnelle et scalaire du travail entre l'échelon européen et les États membres et l'objectif de mettre l'Europe aux commandes de l'EEÉ.

Références bibliographiques

- BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS & RODRÍGUEZ-GARAVITO C.A. (eds) 2005
Law and Globalization From Below: Towards a Cosmopolitan Legality, New York, Cambridge UP
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2005a *Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe*, Draft 2006 joint progress report of the Council and Commission on the implementation of the "Education and Training 2010 work programme", SEC (2005) 1415 10 November Brussels CEC
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2005b Commission Staff Working Document. Annex to the: Communication from the Commission *Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe* Draft 2006 joint progress report of the Council and Commission on the implementation of the "Education and Training 2010 work programme", COM 2005, 549 final 10 November Brussels CEC
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2004 'Education and Training 2010': *the success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms*. Joint Interim report of the Council and Commission on the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe (6905/04 EDUC 43) 3/3/2004 Brussels: CEU
- DALE R. 1989 *The state and education policy*, Milton Keynes, Open University Press

- DALE R. 2002 "The Construction of a European education Space and Education Policy". Paper presented to European Social Fund Exploratory Workshop on Globalisation, Educational Restructuring and Social Cohesion in Europe, Barcelona, 3-5 October
- DALE R. 2006 "The Nature of European Statehood and the Construction of a European Education Space", Paper presented to Worldwide Universities Network Workshop on New State Spaces, New Knowledge Spaces, Bristol, January
- DEHMEL A. 2006 "Making a European Area of Lifelong Learning a Reality? Some critical reflections on the European Union's lifelong learning policies", *Comparative Education-42-1*, 49-62
- DE LA PORTE C. 2001 *The soft open method of co-ordination in social protection*, European Trade Union Yearbook 2001, Brussels, European Trade Union Institute
- EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Education and Culture 2000 *European Report on Quality of School Education-Sixteen Quality Indicators* Luxembourg, EC
- EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Education and Culture 2005 *Information note on the implementation of the 'Education and Training 2010'*, work programme in 2005/6, Advisory Committee for Vocational Training (16-17 June 2005) EAC/A1/LP D 2005 Brussels 18 May
- GORNITZKA A. 2005 *Coordinating policies for a "Europe of Knowledge" . Emerging practices of the "Open Method of Coordination" in education and research*, Arena Working Paper-16, March, Centre for European Studies, University of Oslo
- HINGEL A. 2001 *Education Policies and European Governance: Contribution to Interservice groups on European Governance*, Brussels European Commission Directorate for Education and Culture
- JESSOP B. 1999 "The changing government of welfare: Recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination", *Social Policy and Administration-33-4*, 348-59
- MACBEATH J., SCHWARTZ M., MEURET M. & JAKOBSEN L.B. 1999 *Self-Evaluation in Schools. A Story of Change*, London, Routledge
- MEYER J.W. 2001 "Comment: Reflections: The Worldwide Commitment to Educational Equality", *Sociology of Education-74*, 154-158
- MEYER J.W. 1986 Types of Explanation in the Sociology of Education, in Richardson J. (ed.) *Handbook for Theory and Research in the Sociology of Education*, New York, Greenwood Press, 341-59
- MEYER J.W., BENAVIDOT A. & KAMENS D. 1992 *School Knowledge for the Masses: World Models and National Primary Curricular Categories in the Twentieth Century*, Brighton, Falmer
- OECD 2001 *Schooling for Tomorrow: OECD Scenarios*, Paris, OECD
- OFFE C. 2003 "The European Model of 'Social Capitalism': Can It Survive European Integration?", *Journal of Political Philosophy-11-4*, 437-69
- ROBERTSON S. 2000 *A Class Act: Changing Teachers' Work, the State and Globalisation*, London, Routledge
- RODRIGUES M.J. 2005 *An overview of the Lisbon strategy. The European agenda for competitiveness, employment and social cohesion*, Background paper for Konferenz des Kompetenztteams Wirtschaft, So profiteitit Österreich, 17 September, Vienna
- SCOTT C. 2002 "The Governance of the European Union: The Potential for Multi-Level Control", *European Law Review-8-1*, 59-79

- TELO M. 2001 *Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales*, contribution to Jean Monnet Working Paper-6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, New York School of Law: Jean Monnet Center
- TYACK D. & TOBIN W. 1994 "The Grammar of Schooling: Why has it been so hard to change?", *American Educational Research Journal*-31-3, 453-479