

Lawu, M. & Nóvoa, A. (coord); (2005)

L'Europe Réinventée - regards

critiques sur l'espace européen

de l'éducation; Franco, L'Harmattan.

## CHAPITRE 8

# Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation

ANTÓNIO NÓVOA

### INTRODUCTION

Ce chapitre essaie une interprétation des politiques éducatives dans le cadre de l'Union Européenne<sup>1</sup>. Le processus d'*unionisation*, c'est-à-dire de construction d'une nouvelle entité politique en Europe, est très complexe. Il y a plusieurs dimensions qui s'imbriquent, dans un jeu qui mobilise le local et le global, le national et l'europpéen. Cette réflexion privilégie le « niveau européen » comme référence interprétative. Il s'agit d'adopter un *point de vue* — une *perspective* à partir d'un *lieu* bien défini — qui est souvent négligé dans les débats politiques sur l'éducation.

Notre intention est de prendre comme *objet d'analyse* les politiques éducatives européennes. Nous ne voulons pas procéder à une simple description de programmes et d'initiatives prises par Bruxelles, mais plutôt à un essai de compréhension critique des nouveaux dispositifs de décision en matière d'éducation. Le point de départ est la métaphore de l'éducation comme « quatrième pilier de la construction européenne », avancée par la Présidence espagnole de l'Union Européenne (premier semestre de l'année 2002). Bien que l'utilisation de cette métaphore puisse être contestée sur un plan strictement juridique<sup>2</sup>, elle est révélatrice d'une *transition fondamentale* dans la manière d'envisager l'éducation dans l'espace européen.

<sup>1</sup> Une première version de ce texte fut publiée, en collaboration avec William DeJong-Lambert, dans un livre coordonné par David Phillips et Hubert Ertl, *Implementing European Union Education and Training Policy — A comparative study of issues in four member states* (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2003).

<sup>2</sup> Les trois piliers de l'Union Européenne sont le Traité de Rome instituant les Communautés Européennes, l'ébauche d'une Politique Étrangère et de Sécurité Com-

La stratégie de Lisbonne sur la « société de la connaissance » est à l'origine d'un changement qui a conduit à la mise en oeuvre du programme de travail intitulé *Éducation & Formation 2010*. Dorénavant, le « niveau européen » prend une visibilité qu'il ne détenait pas auparavant. Ce chapitre veut, justement, interroger cette nouvelle réalité, s'organisant en trois parties :

– la première partie est consacrée à une analyse de *L'état des affaires européennes*, notamment en ce qui concerne les débats sur la gouvernance et la façon dont ils influencent le champ de l'éducation ;

– la deuxième partie, *Vers un espace européen de l'éducation ?*, mobilise la métaphore des « états de la matière » pour décrire trois phases de l'intervention de l'Union Européenne dans le domaine de l'éducation, séparées par deux événements majeurs (le traité de Maastricht, en 1992, et le Sommet de Lisbonne, en 2000) ;

– la troisième partie est centrée sur un examen du programme *Éducation & Formation 2010*, suggérant qu'il ouvre un nouveau tempo pour les politiques éducatives européennes.

#### L'ÉTAT DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Les débats récents sur la gouvernance européenne font état d'un malaise et d'un certain désenchantement sur l'avenir de l'Europe. Le *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne* (2001) cherche à approfondir la démocratie dans l'Union Européenne, en soulignant cinq principes essentiels : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. Mais, à beaucoup d'égards, c'est l'opacité même des processus de décision au niveau européen qui devient plus évidente.

Les dernières années furent marquées par une impressionnante quantité d'écrits sur l'Union Européenne. Néanmoins, il faut éviter des perspectives fortement basées sur les explications traditionnelles des « relations internationales » ou même sur les approches institutionnalistes, tout en adoptant des conceptions plus sophistiquées dans le cadre d'une pensée historique et comparative. Dans ce sens, on doit soumettre l'idée de *gouvernance* à un exercice d'analyse critique, en la rejetant comme quelque chose qui va de soi. En effet, l'avertisse-

ment de Mathias Albert mérite d'être tenu en compte : « Il se peut que les progrès dans la théorisation du concept de gouvernance (sans gouvernement) constituent eux-mêmes une difficulté pour avancer dans la théorisation sur la démocratie dans le contexte européen, dans la mesure où ils tendent à éloigner le débat des questions de l'État, tout en essayant d'adopter de nouvelles formes de pouvoir sans une interrogation fondamentale sur ce qui peut et sur ce qui doit être légitimé démocratiquement » (2002, p. 296). Les divagations autour de la gouvernance peuvent être envisagées comme une tentative pour éviter une discussion politique, déviant l'attention vers une série de réseaux, d'accords et de partenariats qui ne fonctionnent pas nécessairement selon des modes démocratiques.

ment de Mathias Albert mérite d'être tenu en compte : « Il se peut que les progrès dans la théorisation du concept de gouvernance (sans gouvernement) constituent eux-mêmes une difficulté pour avancer dans la théorisation sur la démocratie dans le contexte européen, dans la mesure où ils tendent à éloigner le débat des questions de l'État, tout en essayant d'adopter de nouvelles formes de pouvoir sans une interrogation fondamentale sur ce qui peut et sur ce qui doit être légitimé démocratiquement » (2002, p. 296). Les divagations autour de la gouvernance peuvent être envisagées comme une tentative pour éviter une discussion politique, déviant l'attention vers une série de réseaux, d'accords et de partenariats qui ne fonctionnent pas nécessairement selon des modes démocratiques.

Laura Cram (2001) souligne, très justement, que la Commission Européenne devient plus effective chaque fois qu'elle remplace les phrases grandioses par une action concrète, plaidant pour un *Euro-péanisme banal*. Nous ne reviendrons pas sur le « déficit démocratique » de l'Union Européenne, bien que nous rejoignons Jürgen Habermas (2001) quand il soutient un « élargissement de la sphère publique européenne ». Le point que nous voulons souligner concerne la mise en oeuvre du concept de gouvernance en différents champs politiques, notamment en éducation, ce qui fait que nous assistons à la production d'une espèce de *quasi-État régulateur* au niveau européen. Aujourd'hui, une narrative linéaire est incapable de rendre compte d'un espace politique très complexe, composé de différentes arènes de décision et d'accords institutionnels.

Il faut retenir deux éléments essentiels. Le premier, du ressort politique, attire l'attention sur le besoin de « démocratiser la démocratie », de façon à éviter les structures inégalitaires qui persistent dans les sociétés démocratiques et dans les institutions européennes (Giddens, 2002). Le deuxième porte sur la tentation de résoudre des impasses politiques à travers le recours à des instruments techniques. Dans ce sens, les stratégies dominantes dans le discours européen depuis quelques années — indicateurs et « benchmarks », agences de régulation, réseaux d'experts, « mutual accountability », accords de partenariat, échange des meilleures pratiques, etc. — peuvent être envisagées comme une manière de réorienter les questions politiques vers le domaine plus diffus de la gouvernance.

Cette transformation est cruciale en ce qui concerne le domaine de l'éducation, car toutes les initiatives européennes tendent à être pensées à travers une évaluation/régulation des progrès grâce à des « indica-

teurs » et « benchmarks ». Le principe de légitimation de l'intervention européenne est assez simple : chaque pays est libre de choisir son propre chemin, pourvu qu'il accomplisse les objectifs définis entre tous. En nourrissant l'illusion d'une certaine autonomie, cette logique instaure des procédures fortes de gouvernance qui, nul ne le doute, fonctionnent comme de puissants guides de l'action politique (Abbot & Snidal, 2001). « Dorénavant, nous sommes tous des benchmarks » — cette affirmation du Président de la Commission Européenne montre bien la manière dont cette logique est en train de devenir le moteur de l'eupéanisation (cf. Sisson & Marginson, 2001).

La seule possibilité pour contrecarrer cette dérive, qui se légitime par la « transparence » tout en rendant plus « opaques » les prises de décision, est de valoriser une *présence citoyenne* dans l'espace européen. Il ne s'agit pas d'un appel rhétorique à la participation et à la citoyenneté active, mais plutôt d'un renforcement des mouvements sociaux car, comme l'explique Pierre Bourdieu, « contrairement à ce que prétend la perspective néo-libérale, toutes les conquêtes sociales ont été produites, historiquement, par des luttes très intenses » (cf. Grass & Bourdieu, 2002, p. 66).

#### *Nation-Europe et citoyenneté*

Le débat autour des États-nation et de la globalisation s'est accentué vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Il vaut la peine de souligner deux éléments de ce débat : d'abord, l'avertissement d'Eric Hobsbawm, quand il dit que « les nations ne créent pas les états et les nationalismes, mais que c'est plutôt le contraire » (1990, p. 10) ; ensuite, le propos tenu par Anthony Smith sur le fait que « la croissance du cosmopolitisme ne signifie pas nécessairement le déclin du nationalisme » (1991, p. 176).

Ces deux points sont très importants, car on peut regarder l'Union Européenne comme un processus d'édification d'un État supra-national, mais on peut aussi accentuer son caractère inter-gouvernemental, contribuant ainsi au renforcement des différents États-nation (voir le cas des pays du Sud de l'Europe après la fin des régimes dictatoriaux ou, plus récemment, la situation des pays de l'Europe de l'Est). L'hybridité de la forme politique de l'Union Européenne oblige à mobiliser des instruments d'analyse qui n'entérinent pas une explication linéaire d'une réalité si complexe. C'est pourquoi il faut éviter un regard mythique de la nation-Europe, porté par un « excès de passé » et par un « excès de futur » (Nóvoa, 2000).

La tentation de faire une analogie entre la création des États-nation au XIX<sup>e</sup> siècle et la situation européenne actuelle ne semble pas très prometteuse. Il est plus utile d'identifier deux stratégies qui sont à l'oeuvre en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle : une *approche pragmatique*, qui est marquée par le projet d'un Européanisme banal, et une *approche identitaire*, qui fait appel à un Européanisme héroïque (Cram, 2001 ; Nevola, 2001). Ces deux stratégies sont combinées de manières très différentes, soulignant soit la dimension opérationnelle soit la dimension symbolique de la construction européenne. Est-ce que l'Union Européenne n'est plus qu'un « condominium de pouvoirs » (Smith, 1991, p. 153) ou est-ce qu'il est possible « d'éveiller l'amour à l'Europe en tant que patrie » (Shore, 2000, p. 3) ?

L'*approche pragmatique* cherche à créer les conditions pour que l'expérience européenne s'intègre dans la vie quotidienne. C'est le cas, par exemple, de l'abolition des frontières ou de l'adoption de l'euro comme monnaie unique. Cette perspective est très présente dans le livre blanc sur la gouvernance, dont la préoccupation est de rapprocher les citoyens des institutions européennes. Il s'agit d'une orientation très importante pour les politiques éducatives, qui sont de plus en plus basées sur la définition d'objectifs communs et de stratégies pour mesurer et comparer les résultats acquis.

L'*approche identitaire* dirige l'attention vers l'identification d'un « héritage commun », qui est porteur, à la fois, d'un « passé unitaire » (ou artificiellement unifié) et d'un « futur grandiose » (ou rhétoriquement annoncé). Ce mélange explique bien le succès de la phrase-slogan du Sommet de Lisbonne, qui a eu lieu en 2000 : faire de l'Union Européenne la société basée sur la connaissance la plus compétitive au monde d'ici 2010. Jürgen Habermas suggère qu'il faut attirer l'attention sur les valeurs civiques et les mouvements associatifs plutôt que sur ce trompeur « héritage commun » (cf. Giddens, 2002, p. 168). En effet, le travail de création de conditions pour la construction d'un espace public européen est beaucoup plus intéressant que la référence récurrente à l'identité européenne.

L'argument de ce chapitre est que ces deux approches sont présentes, simultanément, dans les discours-pratiques des politiques éducatives européennes. Dans le premier cas, c'est la tentative de bâtir des outils de comparaison et des niveaux de référence inter-pays. Dans le second cas, c'est l'idée même de fabrication d'un citoyen européen, tel que l'envisage la Commissaire Européenne Viviane Reding : « Si nous voulons construire une Europe vivante, avec une

âme, une destinée et un rôle mondial [...] c'est bien dans les écoles, les universités et les centres de formation professionnelle que l'Europe peut se donner une âme à elle-même » (2000, p. 2). Les grands mots — identité, héritage, âme — servent souvent à cacher, comme l'a dit Dipesh Chakrabarty, que l'Europe n'est pas le centre du monde, « mais un petit groupe de nations qui occupent une petite région du monde qui a réussi à attirer l'attention sur elle-même tout le long des derniers siècles » (cf. Argyrou, 2001, p. 222).

### *Éducation, Éducation, Éducation*

L'édification des systèmes éducatifs est étroitement liée à la consolidation d'un sentiment national au XIX<sup>e</sup> siècle. Les objectifs des institutions éducationnelles se sont organisés par rapport à l'instruction, au sens académique du terme, mais aussi à l'inculcation d'un certain nombre de valeurs et de croyances qui définissaient le citoyen des nouveaux États-nation. Ce processus a été décrit comme la formation d'une véritable « religion civique » dans le cadre d'une image (nationale) de soi (Bourdieu, 1994). L'école a joué un rôle fondamental dans la construction de l'État-nation et dans l'unification politique et culturelle. Malgré les mouvements qui ont contesté les formes nationales d'affiliation et d'appartenance, celles-ci restent très fortes au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Néanmoins, les débats sur l'unionisation européenne montrent bien que l'affaire est loin d'être réglée et que de nouvelles formes politiques peuvent devenir dominantes dans un avenir plus ou moins lointain. De même, il est nécessaire de poser une interrogation fondamentale sur le rôle de l'école, tout en admettant qu'un changement majeur est en train de se produire sous nos yeux. Il est inutile de s'attendre à une répétition, maintenant au niveau européen, des processus de formation des identités nationales au XIX<sup>e</sup> siècle. Et pourtant, le discours européen est rempli de cet imaginaire. Nous n'en voulons par preuve que deux citations parmi des centaines d'autres qui envahissent les textes sur l'Europe. La première appartient à Elie Barnavi, quand il parle du besoin d'incorporer l'identité européenne dans la conscience collective des européens : « Nous avons la bonne formule [...]. Il nous suffit de puiser dans l'arsenal des États-nation. Et cet arsenal porte un nom : éducation » (2002, pp. 92-93). L'auteur de la deuxième citation est Lars-Erik Cederman qui affirme, en parlant de la construction européenne : « plus que tout autre domaine, l'éducation publique accomplit

une fonction centrale, pas seulement dans la production de la connaissance, mais aussi dans la création de citoyens » (2001, p. 140).

Ces propos servent d'introduction à notre essai d'analyse des politiques éducatives européennes, formulées à partir de l'idée d'un espace éducatif commun. Nous retrouvons cette double approche, pragmatique et identitaire. D'un côté, une posture plutôt modeste, poussée par des questions logistiques, opérationnelles, telles que la mobilité, la reconnaissance des diplômes, l'employabilité ou l'amélioration de la qualité. De l'autre côté, une préoccupation avec la « dimension européenne de l'éducation », posant, d'emblée, toute une série de questions sur l'organisation du curriculum ou la formation des enseignants. Ces deux approches ne sont nullement opposables. Bien au contraire. Pour rendre raison des orientations politiques au niveau de l'Union Européenne, il est essentiel de comprendre l'articulation et la combinaison, plus ou moins harmonieuse, de ces deux perspectives.

### VERS UN ESPACE EUROPÉEN DE L'ÉDUCATION ?

La Commission croit qu'aucun État membre n'est en mesure d'accomplir tout cela seul. Nos sociétés, comme nos économies, sont aujourd'hui trop interdépendantes pour que cette option soit réaliste. Nous devons certes préserver les différences de structures et de systèmes que reflètent les identités des pays et régions d'Europe, mais nous devons également admettre que nos principaux objectifs, et les résultats que nous visons tous, sont remarquablement semblables. Nous devrions nous inspirer de ces similitudes pour apprendre à mieux nous connaître, partager nos succès et nos échecs et utiliser ensemble l'éducation pour faire progresser les citoyens européens et la société européenne dans le nouveau millénaire (Rapport de la Commission, *Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation*, 2001, § 37).

L'intervention des instances communautaires dans le domaine de l'éducation a été fortement contestée pendant longtemps. L'explication de ce fait n'est pas difficile. D'une part, l'éducation maintient une importante valeur symbolique dans la formation des imaginaires nationaux. D'autre part, l'opinion publique européenne, comme l'on peut constater dans les enquêtes menées par l'Eurobaromètre, a manifesté, depuis toujours, une résistance vis-à-vis une politique commune dans ce secteur.

La précaution de la Commission Européenne est évidente. Chaque mesure est accompagnée d'une phrase qui réitère le caractère national de la politique éducative. En même temps, les traités stipulent qu'il faut respecter « pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif » (article 149 du Traité d'Amsterdam). Et pourtant, nul ne doute que depuis plusieurs années, silencieusement, des initiatives sont prises dans le but d'inscrire une dimension européenne dans les politiques nationales d'éducation. Dans ce processus, il faut retenir deux dates, d'abord le Traité de Maastricht (1992) et, ensuite, les conclusions du Sommet de Lisbonne (2000). Dorénavant, on parle de façon bien plus ouverte d'une politique éducative européenne.

Un avertissement est nécessaire : la mise en oeuvre des initiatives communautaires n'implique pas, nécessairement, une plus grande « homogénéisation » ou « unification » des systèmes éducatifs nationaux. Notre argument est que le discours européen tend à s'imposer comme *idéal régulateur*, définissant des « possibilités » et des « impossibilités » dans le champ de l'éducation. À cet égard, il est utile de dépasser les distinctions et les dichotomies habituelles, notamment une conception arithmétique du pouvoir : plus de pouvoir à Bruxelles signifierait moins de pouvoir aux États-nation, et vice-versa. La réalité européenne est bien plus complexe.

En 2001, Anders Hingel, à l'époque chef de l'unité des politiques éducatives, à Bruxelles, a produit un document très important, qui trace une évolution historique tout en signalant clairement le chemin à emprunter :

Dès le début de la coopération européenne en matière d'éducation que les ministres de l'Éducation ont souligné la diversité de leurs systèmes éducatifs. La raison même de leur rencontre tenait au fait que les systèmes étaient différents. Toute référence à des dénominateurs communs était considérée de moindre importance, servant uniquement à certains débats nationaux. Cet état des choses a été changé par les conclusions de Lisbonne, en 2000, dans la mesure où elles demandaient aux ministres de se concentrer sur ce qui était *commun*. [...] Les conclusions de Lisbonne ont accordé à l'Union, implicitement, un mandat pour développer une approche commune dans le domaine de l'éducation. Ce mandat est bien clair dans la demande formulée auprès des ministres pour débattre les objectifs communs de leurs systèmes éducatifs. Voilà ce qui conduira à un renforcement de la dimension européenne des politiques éducatives nationales (2001, pp. 15-19).

Les propos tenus par Anders Hingel ne laissent aucun doute. L'histoire a pris une forte accélération. Il suffit de rappeler qu'il y a 5 ou 6 ans on se posait encore la question de savoir s'il ne serait pas plus prudent de parler simplement d'un *espace européen de coopération et mobilité en éducation* (Berggreen-Merkel, 1999). La précaution de ces précisions terminologiques semble appartenir au passé. La frontière sera bientôt traversée : « Ce qui se passe actuellement dans la coopération dans le domaine de l'éducation montre bien qu'il ne s'agit pas uniquement de construire un *espace européen de l'éducation*, mais que les États membres sont en train de définir des *objectifs communs*, conduisant logiquement à un *modèle européen d'éducation* » (Hingel, 2001, p. 4).

Il est très important de saisir ce changement, qui s'annonçait depuis l'insertion d'un article sur l'éducation dans le Traité de Maastricht (1992), mais qui a pris une allure inattendue à partir du Sommet de Lisbonne (2000). Voilà les deux moments de virage que nous évoquerons pour essayer de rendre raison des formes d'intervention de l'Union Européenne. Pour illustrer l'interprétation, nous nous servirons d'une métaphore, les *états de la matière*, qui nous permettra de décrire les « propriétés » de la matière, mais aussi de comprendre les différentes manières d'occuper l'« espace ».

*Première phase :*

*La politique à l'état liquide*

La première phase de la coopération européenne en éducation peut être désignée comme *la politique à l'état liquide*. La croyance dans le rôle de l'école dans la formation des identités nationales, ainsi que les restrictions imposées par les différents traités européens, ont limité considérablement les possibilités d'action de la Commission Européenne. C'est à travers une « logique de programmes » — c'est-à-dire des initiatives auxquelles on adhère volontairement — qu'une série de mesures ont vu le jour (mobilité des étudiants, reconnaissance des diplômes, etc.).

Mais, lors de ce premier moment de la coopération européenne, on peut, d'ores et déjà, identifier trois tendances qui anticipent les évolutions postérieures. D'abord, une interprétation assez large du concept de formation professionnelle, permettant une intervention plus forte de la Commission, notamment dans l'enseignement supérieur. La procédure de légitimation s'est produite à travers une réfé-

rence au marché de travail, ce qui a facilité la transposition de certaines décisions vers le terrain de la formation professionnelle (incluant ici l'enseignement supérieur). On peut parler d'une certaine *solidification des politiques* due à la surdétermination du contexte économique dans l'espace éducatif et à la nécessité de former une force de travail qualifiée.

Ensuite, un effort de construction de statistiques communes, notamment dans le cadre d'Eurydice, provoquant une certaine homogénéisation des données et de leurs critères de présentation. Ce processus, apparemment neutre et purement descriptif, a eu d'importantes conséquences dans la compréhension des similarités et des différences, poussant certains pays à adopter les formes d'organisation « les plus courantes en Europe » — ici, l'Europe n'apparaît pas comme une entité historique concrète, mais plutôt comme une référence imaginaire. En effet, l'organisation d'indicateurs comparables a contribué aussi à une *solidification des politiques*, étant donné que ces indicateurs sont, à la fois, une manière de décrire et de construire les réalités éducatives.

Finalement, il n'est pas possible d'ignorer la présence constante, implicite ou explicite, d'un appel à l'introduction d'une dimension européenne dans le curriculum. À ce niveau, il est possible de parler d'une *vaporisation des politiques*, car nous sommes devant une profusion de discours, plutôt vagues, qui mobilisent des idées telles que l'héritage de l'Europe ou les valeurs européennes. Malgré tous les efforts déployés depuis plusieurs décennies, l'influence de ces discours sur le curriculum et les programmes d'études est assez réduite (Cederman, 2001). Il est probable que ce volet soit le moins réussi des politiques européennes en matière d'éducation.

En synthèse, il semble clair que l'on peut utiliser la métaphore de l'état liquide pour définir la première phase de la coopération européenne. Les programmes de mobilité et d'échange d'information illustrent cette liquidité. Mais on signalera la présence de formes solides et gazeuses d'intervention. Notre argument est que les trois états sont toujours présents, bien que de manière différente selon les priorités et le climat politique.

L'introduction dans le Traité de Maastricht d'une mention explicite à l'éducation constitue, sans doute, un moment de virage. En stipulant la responsabilité des instances communautaires dans le « développement d'une éducation de qualité » dans les États membres, le Traité ouvrait une nouvelle phase politique. Elle a pro-

voqué une inflation de groupes de travail et de documents qui ont préparé le terrain à une intervention plus active de l'Union Européenne. Nous nous référons à cette phase comme la politique à l'état gazeux, non pas pour attirer l'attention vers son caractère immatériel, mais, bien au contraire, pour expliquer l'émergence d'une manière de penser qui, petit à petit, va occuper la totalité de l'espace.

*Deuxième phase (après Maastricht, 1992) :*

*La politique à l'état gazeux*

La métaphore de *la politique à l'état gazeux* est adéquate pour caractériser les années 1990, pendant lesquelles on assiste à une surenchère de livres verts et blancs, de documents de prospective et de déclarations sur la société de l'avenir, l'éducation de qualité ou l'apprentissage tout au long de la vie. Ces matériaux, bien que n'ayant pas de conséquences immédiates, ont exercé une influence profonde dans l'évolution politique de l'Union Européenne. Il faut bien comprendre que le passage de l'état liquide à l'état gazeux nécessite un apport d'énergie sous forme de chaleur. Après 1992, il y a eu un échauffement des politiques éducatives européennes.

Analysant de plus près cette période, qui s'étale de Maastricht (1992) à Lisbonne (2000), il est possible d'identifier trois processus qui contribuent, d'une manière ou d'une autre, à la *vaporisation des politiques*. D'abord, un discours récurrent sur la dimension européenne de l'éducation, tel qu'il se définit dans le livre vert qui porte justement ce titre, publié en 1993. Plusieurs groupes d'experts, notamment dans les domaines de l'histoire et de la littérature, ont déployé des efforts en vue d'une restructuration des programmes d'étude, de façon à renforcer les références à l'Europe. Légitimés par un discours d'inter-connaissance et de compréhension mutuelle, ces groupes ont essayé de lancer les bases d'un « curriculum européen ». Malgré l'importance des ressources affectées, cette approche n'a pas exercé une grande influence sur le développement des programmes d'enseignement au niveau national.

Ensuite, il est important de signaler le rôle de la notion d'éducation et formation tout au long de la vie (*lifelong learning*). C'est un concept très intéressant, car il agit en deux directions principales : d'une part, à l'intérieur du système éducatif, induisant une logique d'accumulation et de préparation à un parcours d'apprentissages permanents ; d'autre part, dans la liaison entre les mondes de l'éducation

et du travail, suggérant que la réponse aux problèmes du chômage passe, surtout, par une actualisation ou recyclage des « ressources humaines ». Après l'année 1996, l'Année Européenne de l'Éducation et de la Formation tout au long de la vie, d'innombrables initiatives ont eu lieu, inscrivant cette notion au centre des politiques éducatives. Le concept d'employabilité, un terme qui connaît un grand succès à partir de 2000, illustre bien ce processus qui redéfinit en termes individuels des problèmes sociaux et économiques.

Finalement, il faut saisir l'importance de toute une série de documents, publiés à un rythme impressionnant pendant la deuxième moitié des années 1990. Issus de différentes instances communautaires (Conseil Européen, Commission Européenne, groupes de travail, etc.), ils dessinent les contours d'une discussion qui, dorénavant, se tiendra dans des limites bien précises : *Enseigner et apprendre — Vers la société cognitive* (1995), *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation* (1997), *Pour une Europe de la connaissance* (1997), *Vers un espace européen d'éducation et de citoyenneté active* (1998), etc. Bien que la portée politique immédiate de ces documents soit plutôt faible, ils imposent des orientations et des manières de penser qui deviendront essentielles dans la formation des politiques dans l'espace européen.

L'usage d'une métaphore gazeuse pour décrire cette deuxième phase, après-Maastricht, oblige à prendre un certain nombre de précautions. Il ne faut pas associer cette image à des principes d'intangibilité ou d'immatérialité. L'idée est toute autre : attirer l'attention sur le fait que la matière gazeuse occupe tout l'espace disponible, rendant impossible (ou, tout au moins, improbable) l'émergence de formes alternatives de pensée. C'est cette propriété d'expansion qui nous intéresse retenir.

Il va sans dire que les discours gazeux gagnent des formes plus solides lorsqu'ils entrent en contact avec les réalités sociales et économiques. C'est bien le cas du slogan « éducation et formation tout au long de la vie » quand il est utilisé comme solution aux problèmes du chômage ou aux difficultés économiques. Alors, toute la responsabilité appartiendra aux individus, qui sont censés améliorer leurs niveaux d'employabilité et acquérir de nouvelles compétences, notamment technologiques, pour faire face aux défis de l'avenir. La référence à l'*apprentissage*, au sens d'un processus qui dure toute la vie, est l'un des thèmes-mythe du discours dominant dans les cercles européens. Il est essentiel de bien le comprendre, afin de saisir le

moment de virage qui aura lieu à la suite du Sommet de Lisbonne, en mars 2000.

### *Troisième phase (après Lisbonne, 2000) : La politique à l'état solide*

L'adoption par le Conseil Éducation, en 1999, d'un « ordre du jour suivi » a donné un premier pas vers une plus grande intégration des politiques éducatives européennes. L'année suivante, à Lisbonne, le Conseil Européen prend deux décisions-clés : la définition d'un nouvel objectif stratégique, « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde » ; et l'adoption d'une nouvelle méthode ouverte de coordination à tous les niveaux, « de manière que cette stratégie soit dirigée de façon plus cohérente et que les résultats obtenus fassent l'objet d'un suivi effectif » (2000, § 7).

Ce cadre politique est décisif pour l'éducation, étant donné que le chemin vers la « société de la connaissance » passe par un investissement renforcé dans les ressources humaines et par une attention renouvelée à l'éducation et à la formation dans l'espace européen. La conséquence naturelle de cette position est exposée dans le paragraphe 27 : « Le Conseil Européen demande au Conseil Éducation d'entreprendre une réflexion générale sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'enseignement, axée sur les préoccupations et les priorités communes tout en respectant les diversités nationales ». La rédaction de ce paragraphe est très parlante : la référence aux diversités nationales est toujours présente, mais, pour la première fois, ce sont les *dimensions communes* qui prennent le devant.

Mobilisant à nouveau la métaphore antérieure, il est possible de parler d'un tournant dans les orientations de l'Union Européenne, avec la transition vers une *politique à l'état solide*. La pertinence de cette image peut être confirmée grâce à deux éléments : l'importance que les stratégies de « benchmarking » (concept qui sera traduit en français par « niveaux de référence ») acquièrent dans le cadre de la méthode ouverte de coordination ; et la référence à l'éducation comme « quatrième pilier de l'Union Européenne », faite lors du Conseil Européen de Barcelone, en 2002. Le discours européen en matière d'éducation devient plus *solide* à partir du Sommet de Lisbonne.

L'année 2000 est marquée par le lancement de deux documents essentiels, qui définissent une nouvelle matrice d'intervention : le *Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*

et le *Rapport européen sur la qualité de l'éducation scolaire*. Le *Mémorandum* soutient une logique d'articulation entre les apprentissages formels et informels, dans l'ensemble des âges de la vie, de façon à promouvoir l'employabilité de chacun et la qualité des emplois. Le *Rapport* contient les éléments techniques et politiques qui permettront à l'Union Européenne agir comme une instance d'évaluation et de régulation des politiques nationales. La mise en oeuvre de seize indicateurs de qualité permettra, d'après Anders Hingel, que « les responsables chargés de l'éducation commencent à réfléchir à des objectifs communs plutôt qu'à disserter sur leurs différences respectives ». Et le chef de l'unité des politiques éducatives à l'Union Européenne ajoute : « Bien sûr, tous les pays ne sont pas prêts à ce jour à l'utilisation de la notion de benchmarks. Mais ce rapport a le mérite de confronter les ministres de l'éducation aux défis relevés par les résultats des indicateurs. Dans ce qu'on pourrait appeler une logique d'émulation, ils cherchent maintenant à savoir ce que les autres font mieux, ce qui n'était pas nécessairement le cas auparavant » (*Le Magazine*, n° 14, 2001, p. 5).

La transition est achevée. Et le document commandé par le Conseil Européen, avec le suggestif titre *Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation*, publié en 2001, illustre bien ce tournant. Il s'agit de développer « une approche cohérente de l'action menée au niveau communautaire » et d'organiser « un cadre structuré où les discussions et les actions politiques puissent s'inscrire au cours des prochaines années », afin de réussir « un renforcement de l'impact politique de la coopération communautaire » (2001, p. 16). Une année plus tard, le Conseil Européen de Barcelone « se félicite de l'accord intervenu sur le texte détaillé du programme de travail pour 2010 relatif aux systèmes d'enseignement et de formation ».

Dorénavant, c'est autour de ce programme, *Éducation & Formation 2010*, que s'organiseront les initiatives politiques européennes. Il n'est plus possible d'ignorer l'existence d'une stratégie d'intervention au plan européen. C'est un processus qui ne sera pas mené grâce à des procédures législatives ou à des instruments normatifs, mais qui exige, bien au contraire, une adhésion « libre » et « volontaire ». Et pourtant, on a de la peine à imaginer comment un État membre pourrait se tenir en marge d'un tel processus. C'est là la force de ce programme, lancé en 2002 et approuvé dans sa forme définitive en 2004, qui fera l'objet de notre analyse dans la dernière section de ce chapitre.

## ÉDUCATION & FORMATION 2010 : UN NOUVEAU *Tempo* POUR LES POLITIQUES ÉDUCATIVES EUROPÉENNES

Le Conseil Européen de Stockholm de mars 2001 a entériné trois buts stratégiques (et treize objectifs concrets associés) pour les systèmes d'éducation et de formation, formulés en termes de qualité, d'accès et d'ouverture au monde. En mars 2002, le Conseil Européen de Barcelone a approuvé un programme de travail pour la mise en oeuvre de ces buts et a préconisé une coopération plus étroite dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. Ce programme de travail constitue le cadre de référence stratégique pour le développement des politiques d'éducation et de formation au niveau communautaire afin de faire des systèmes d'éducation et de formation en Europe une référence de qualité au niveau mondial d'ici à 2010 (*Éducation & Formation 2010 — L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne*, 2004, p. 8).

Les travaux accomplis pendant les deux dernières années (2002-2004), autour de l'organisation du programme *Éducation & Formation 2010* ouvrent un nouveau *tempo* pour les politiques éducatives européennes<sup>3</sup>. Dorénavant, l'investissement dans l'éducation et la formation est considéré comme un facteur déterminant en matière de compétitivité, de croissance durable et d'emploi dans l'Union et constitue de ce fait un préalable pour atteindre les objectifs écono-

<sup>3</sup> Comme d'habitude dans les milieux de l'Union Européenne, il y a une multitude de documents, en support papier et en support électronique, qui donnent origine à différentes versions d'un même texte. Ceci rend difficile une analyse qui cherche à préciser les termes et les concepts. Du fait, pour contrôler nos propres interprétations, nous limiterons, intentionnellement, à quatre documents (un document par année), diffusés en français, qui seront cités par l'année de leur publication : 2004 — *Éducation & Formation 2010 : L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne*, Conseil de l'Union Européenne, mars 2004 (document central, soumis au Conseil Européen de Bruxelles, 25 et 26 mars 2004) ; 2003 — *Éducation & Formation 2010 : Document d'appui pour le rapport intermédiaire conjoint sur la mise en oeuvre du programme de travail détaillé concernant le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe*, Bruxelles, 11.11.2003, COM (2003) 685 (document de travail préparé par les services de la Commission Européenne) ; 2002 — *Programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe*, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 142, 14.6.2002 (texte légal, approuvé par le Conseil et publié au journal officiel) ; 2001 — *Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation*, Bruxelles, 31.01.2001, COM(2001) 59 final (rapport de la Commission qui sera repris dans les documents postérieurs).

miques, sociaux et environnementaux que l'Union Européenne s'est fixés à Lisbonne (2004, p. 4).

L'objectif principal du programme est de « mettre au point un cadre européen qui servira de référence commune » pour les politiques éducatives. Le Conseil Européen propose une accélération du rythme des réformes des systèmes d'éducation et de formation, soutenant que, à cette fin, le programme *Éducation & Formation 2010* doit être « dûment pris en compte dans la formulation des politiques nationales » (2004, p. 6).

Les documents d'orientation programmatique définissent trois grands buts stratégiques (le défi de la qualité et de l'efficacité, l'accessibilité à tous et l'ouverture sur le monde et la société) qui doivent être pris comme « un véritable guide pour l'action individuelle et collective des États dans le cadre communautaire ». Plus important encore : le programme adopte la *méthode ouverte de coordination*, qui est considérée comme « une stratégie globale unique » (2002, C 142/6), essentielle au succès de l'intégration des politiques dans le domaine de l'éducation et de la formation. Pour cela, il impose une définition précise d'indicateurs et de niveaux de référence (*benchmarks*) à atteindre par les différents pays.

Voilà, brossée à grands traits, l'ambition du programme *Éducation & Formation 2010*. Sans entrer dans le détail des mesures et des initiatives qu'il est en train de développer, nous nous proposons d'analyser le *contenu de sa forme* et la *forme de son contenu* : d'abord, nous chercherons à élucider des questions de « méthode » et de « structure », suggérant qu'elles sont partie intégrante du *contenu* des politiques mises en place ; ensuite, nous regarderons de plus près les trois objectifs stratégiques, essayant de comprendre comment ils entérinent des nouvelles conceptions d'éducation, ainsi qu'un changement dans les rapports *inter* et *intra* les États membres de l'Union Européenne.

#### *Le contenu de la forme :*

##### *Une stratégie, une méthode, une structure*

L'ensemble du programme tend à proposer un « cadre commun » qui, sans qu'aucun État membre ne soit obligé à l'adopter, puisse fonctionner comme un puissant — et, sans doute, incontournable — « cadre de référence ». Cette *stratégie* suppose une *méthode* et une *structure*. Elles sont bien illustrées par quatre verbes d'action : identifier, diffuser, mesurer et comparer. Identifier les objectifs communs et partagés,

ainsi que les moyens de les atteindre. Diffuser les bonnes pratiques, permettant qu'elles puissent circuler « librement » d'un pays à l'autre. Mesurer les résultats obtenus, ce qui oblige à la définition de niveaux de référence (*benchmarks*). Comparer les progrès achevés par chaque État membre, à partir d'un même référentiel.

Il est inutile de dire que le programme est rempli de mises en garde sur l'adhésion volontaire des États membres, l'intention de bâtir des ponts et des partenariats, le refus de toute convergence ou uniformisation des systèmes éducatifs, etc. Mais il s'agit, bien entendu, de propos de légitimation de l'intervention européenne dans les affaires nationales. Le document de 2004 souligne, à plusieurs reprises, que les objectifs européens « ne définissent pas d'objectifs nationaux et ne prescrivent pas de décisions à prendre par les gouvernements nationaux », mais il est évident que « certains pays les ont traduits en objectifs nationaux » (2004, p. 12). Et il se termine par un aveu : « le développement de ces références et principes européens communs devrait constituer une priorité et leur mise en œuvre devrait s'effectuer au niveau national » (2004, p. 28).

Ce jeu discursif est très intéressant. Nul ne doute que, dans la définition de la *méthode* d'application du programme, on affirme le besoin de tenir compte des « situations nationales » et respecter les « compétences des États membres » (2004, p. 28). Mais l'essentiel est de franchir une étape, « en se mettant d'accord sur cinq niveaux de référence européens à atteindre d'ici à 2010 » (2004, p. 12). Ainsi, il faut faire le meilleur usage de la méthode ouverte de coordination, mettant sur pied une série de procédures de concertation, de suivi et de pilotage des progrès accomplis. À cet effet, il est essentiel que les objectifs soient définis en termes de *benchmarks* et que les États membres s'accordent pour organiser des banques de données, pertinentes et comparables : « la méthode ouverte de coordination mettra en œuvre des outils tels que des indicateurs et des critères d'évaluation et consistera aussi à comparer les meilleures pratiques, à procéder régulièrement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, etc., le tout étant conçu comme un processus d'apprentissage mutuel » (2002, C 142/5).

Nous sommes devant une forme (une méthode) qui définit un contenu (une politique). En effet, les niveaux de référence ne sont pas « neutres ». Ils différencient les pays, à partir d'un classement qui contient une hiérarchie basée sur des assises idéologiques et économiques. Les tableaux visent à comparer systématiquement les « trois meilleurs pays de l'Union Européenne » avec les États-Unis et le

Japon. La compétitivité sur le plan mondial justifie, « naturellement », cette grille comparative, qui impose, sans les discuter, des conceptions bien précises de l'éducation et de la formation.

La rhétorique bruxelloise revient systématiquement sur l'idée qu'il faut « apprendre les uns des autres », tout en favorisant « l'amélioration des politiques nationales au regard des objectifs définis en commun » (2003, p. 11). Mais la palette d'instruments conçus pour favoriser l'apprentissage mutuel et suivre les progrès accomplis — indicateurs, critères de référence, échange de bonnes pratiques, examens par les pairs, etc. — impose un *principe de régulation*, au niveau européen, qui réduit considérablement les marges d'autonomie nationale. La formulation des politiques et la cohésion européenne ne sont pas achevées par le biais de normatifs ou de sanctions, mais grâce à des moyens bien plus sophistiqués. Il est pratiquement impossible d'imaginer comment un État membre pourrait se tenir en marge de ce *jeu politique* n'acceptant pas de cheminer dans le sens éclairé par des « objectifs librement définis en commun ».

L'action politique européenne s'organise à partir de processus nouveaux, mais qui ne sont pas pour autant moins puissants. Dans le cas de l'éducation, nous sommes confrontés à des mesures et à des initiatives qui construisent des manières de penser et des « solutions » aux problèmes. Ceci implique une mobilisation des « experts » dans un espace qui dépasse les frontières nationales. À cet égard, l'explication donnée dans l'introduction du programme *Éducation & Formation 2010* mérite d'être rappelée : « Des groupes de travail ont été créés par vagues successives depuis la deuxième moitié de 2001 afin de mettre en oeuvre les objectifs communs. Cette procédure était nécessaire pour définir les thèmes prioritaires, faire l'inventaire des expériences existantes, établir une première liste d'indicateurs de suivi des progrès et obtenir un consensus indispensable entre toutes les parties impliquées » (2004, p. 11). Le pas suivant, bien entendu, est de sélectionner les bonnes pratiques, les diffuser « afin d'aider les États membres dans l'élaboration de leurs politiques », construisant « les synergies qui devront être déployées plus fortement à l'avenir au niveau communautaire » (2003, p. 15).

La construction d'échelles et d'indicateurs instaure des principes d'évaluation mutuelle (*mutual accountability*), invitant chaque pays à se comparer perpétuellement à l'autre. Il est évident qu'on ne parle jamais d'homogénéisation ou d'uniformisation, mots qui ne sont plus admis dans le jargon du discours-expert. Les temps sont à la concer-

tation, à la lisibilité des systèmes, au partage d'expériences, au transfert ou à la communication. Et pourtant, on assiste à l'émergence d'une *gouvernance européenne* qui définit la manière de poser les problèmes et de construire les politiques.

*La forme du contenu :*

*Qualité, accès, ouverture*

Le programme *Éducation & Formation 2010* mentionne fréquemment les mêmes thèmes, adoptant une narrative intentionnellement circulaire et redondante. Deux termes sont repris à chaque paragraphe : qualité et apprentissage tout au long de la vie (*lifelong learning*). Ils constituent une espèce d'arrière-pensée qui met en forme un contenu politique donné. En ce qui concerne la qualité, nous retrouvons les dispositifs d'évaluation qui sont censés procéder à l'évaluation du système et des écoles, en tirant des conséquences pour ce qui est de l'intervention des instances européennes. Quant à l'apprentissage tout au long de la vie, force est de reconnaître que nous sommes devant des politiques qui transfèrent les responsabilités sociales vers la sphère individuelle, mobilisant le concept d'*employabilité* pour expliquer que chaque personne doit se porter responsable de sa propre formation, qualification et recyclage.

Nous essayerons de tenir à l'esprit ces deux termes au moment de rendre raison des trois objectifs stratégiques du programme : améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'UE ; faciliter l'accès de tous ; ouvrir au monde extérieur les systèmes d'éducation et de formation.

*« Améliorer la qualité » :*

*Andante con moto (tempo misurato)*

L'amélioration de la qualité constitue le premier objectif stratégique du programme *Éducation & Formation 2010*. Il faut rappeler l'importance symbolique de ce terme, « qualité », dans l'article sur l'éducation du Traité de Maastricht. Au delà des références habituelles à la formation des enseignants, aux nouvelles technologies, aux filières scientifiques et techniques et à l'utilisation des ressources de manière optimale, le Rapport de 2001 se centre sur la définition des compétences de base pour la société fondée sur la connaissance.

Il n'est pas opportun d'engager, maintenant, une discussion sur ce concept de « compétence », ni sur la façon dont il est constamment

mobilisé dans les documents européens depuis le Sommet de Lisbonne. Les compétences identifiées ne sont pas très éloignées de celles avancées par le *Rapport Européen sur la Qualité de l'Éducation Scolaire*, publié en mai 2000. Nous y retrouvons trois groupes de compétences-clés : scientifiques, communicationnelles et technologiques. Les documents font état d'un amalgame de discours, dont les origines psycho-sociologiques et entrepreneuriales sont facilement discernables. Nous n'en voulons par preuve que deux références fortes du programme, définies en termes de compétences-clés : « Apprendre à apprendre » — un vieux concept pédagogique qui est réédité par les approches constructivistes dans le cadre des idéologies de l'apprentissage tout au long de la vie (2002, C 142/8) ; « Développer l'esprit d'entreprise » — une forme d'attirer l'attention sur le monde du travail et les nouvelles exigences professionnelles articulant les dimensions personnelles et les réseaux dans le cadre de principes d'auto-responsabilité, de citoyenneté active, d'initiative et de risque (2002, C 142/14).

L'intention de consolider le contrôle et l'évaluation de la *qualité* conduit à l'élaboration d'échelles comparables, ainsi qu'au renforcement des investissements et des partenariats public-privé. Les discours-experts dans le champ de l'évaluation (audit, accompagnement, comparaison, etc.) acquièrent une dimension essentielle sur le plan européen. La politique tend à se légitimer moins par un « contrôle de l'*input* » (c'est-à-dire la formulation d'orientations ou de directives) et plus par un « contrôle de l'*output* » (c'est-à-dire l'analyse des résultats d'une évaluation comparée). La politique devient un pilotage, signalant les succès et les échecs du parcours vers l'accomplissement d'objectifs « communément définis » et « librement acceptés ». Nous sommes devant des principes de gouvernance qui construisent des formes nouvelles d'intervention politique dans l'espace de l'éducation.

L'affirmation d'un « apprentissage mutuel » et d'un échange de « bonnes pratiques » (ici définies comme des pratiques politiques, et pas nécessairement comme des expériences scolaires) contient les ingrédients nécessaires à l'élaboration d'une *politique sans politique* (c'est-à-dire d'une action conduite au niveau européen, fortement inspiratrice de mesures au niveau national, mais qui ne se présente pas comme une action politique, au sens traditionnel du terme). C'est un changement majeur au sein de l'Union Européenne. À une vitesse régulière, lentement mais de façon consistante, dans un *tempo misurato*, une politique éducative européenne se met en oeuvre.

« Faciliter l'accès de tous » :

*Allegro ma non troppo (tempo a piacere)*

La formulation du deuxième objectif stratégique — « Faciliter l'accès de tous » — souligne, de façon bien précise, les questions de l'apprentissage tout au long de la vie. C'est un curieux mélange entre le discours traditionnel sur la formation continue et la redéfinition de l'emploi en tant que situation d'apprentissage qui doit être surmontée par chaque individu. On nourrit, ainsi, l'illusion que la « crise de l'éducation » sera dépassée à travers une exposition permanente des individus aux institutions scolaires. Et, du même coup, on fournit une solution magique aux problèmes du chômage, dorénavant envisagés comme des problèmes individuels.

Il faut bien comprendre l'importance accordée par le programme à ce but stratégique : « l'éducation et la formation tout au long de la vie est le principe directeur qui sous-tend désormais l'ensemble de la coopération communautaire en matière d'éducation et de formation » (2003, p. 6). On parlait déjà, dans le Rapport de 2001, d'une « soif permanente d'éducation, de formation et d'information, tant pour les individus que pour la société et l'économie » (2001, p. 11). En cohérence avec cette position de principe, une partie majeure des indicateurs retenus en 2004 concerne les abandons scolaires prématurés, le nombre de diplômés, l'achèvement des études secondaires et supérieures et la participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. Autrement dit, pour transcrire une décision du Conseil Éducation/Jeunesse, du 30 mai 2002 : « l'éducation et la formation tout au long de la vie doivent couvrir la vie entière, depuis la période préscolaire jusqu'après l'âge de la retraite, et couvrir l'éventail complet de l'éducation et de la formation formelles, non formelles et informelles ».

Signalons deux aspects de cette idéologie. D'une part, la croyance dans le « modèle scolaire », bien que dans une formule renouvelée, ce qui justifie l'usage d'un certain nombre de vulgates : transformer les méthodes d'éducation et de formation ; rendre les systèmes plus accueillants à l'égard des apprenants ; exploiter davantage les moyens d'individualiser les parcours scolaires ; rendre l'éducation et la formation plus attrayantes ; etc. L'équation *éducation = développement* est toujours présente à l'esprit des décideurs politiques, reproduisant des schémas de pensée de la modernité sociale qui sont de plus en plus inadéquats pour adresser les questions de la contemporanéité.

D'autre part, le besoin d'établir « des liens plus étroits entre le monde de l'éducation et de la formation et les employeurs » (2004,

p. 8). Pour cela, l'utilisation politique du concept d'*employabilité* devient absolument centrale. Au fond, l'idéologie prédominante est toujours celle du « développement du capital humain » (2004, p. 10), maintenant dans une version qui s'étend tout le long de la vie. C'est bien un piège, dénoncé par Ricardo Petrella, nourri par une réduction de la personne à une « ressource » : « Comme toute autre ressource matérielle ou immatérielle, la ressource humaine est considérée comme une marchandise économique qui doit être disponible partout. [...] Elle doit démontrer qu'elle est employable, d'où la substitution du droit au travail par une obligation nouvelle : démontrer son employabilité » (2000, p. 6).

La vie, soutient Nikolas Rose, « est en train de devenir une perpétuelle capitalisation économique du *self* » (1999, p. 161). Les discours sur la citoyenneté active, la culture entrepreneuriale ou l'apprentissage tout au long de la vie font partie de processus politiques qui font l'éloge de l'apprenant « responsable » et « raisonnable » tout en critiquant ceux qui ne sont pas capables de prendre en charge leur propre vie, c'est-à-dire leur propre formation. Cette musique est en train d'être jouée, de façon plutôt libre, *tempo a piacere*, à une vitesse qui se réduit considérablement quand elle se confronte aux thèmes durs du chômage et/ou de l'employabilité (*allegro ma non troppo*).

« Ouvrir au monde extérieur » :  
*Adagio cantabile (tempo rubato)*

Le troisième objectif stratégique — « Ouvrir au monde extérieur les systèmes d'éducation et de formation » — s'élabore à partir de la liaison avec le monde du travail et les thèmes de la mobilité (professionnelle et géographique), de l'apprentissage des langues étrangères et de la coopération. Il y a des références générales à l'ouverture, à l'échange ou à la communication, mais aussi des mesures bien précises concernant la validation ou la reconnaissance des diplômes : « c'est là une des manières dont l'Europe s'adapte pour répondre aux défis de la mondialisation de l'économie » (2001, p. 13). L'ambition de rendre l'Europe un destin privilégié des étudiants du monde entier, devrait, d'après le programme, amener « à rendre ses systèmes d'éducation et de formation plus compétitifs » et « plus attrayants, à la fois pour les Européens et les non-Européens » (2001, p. 13).

Les références à l'ouverture vont de pair avec les principes de mobilité et de citoyenneté. Il y a le *dedans*, c'est-à-dire les États

membres de l'Union Européenne et le besoin d'accroître leurs liens, leurs échanges et leur perception d'une « identité commune ». Et il y a le *dehors*, c'est-à-dire les autres pays, par rapport auxquels l'Union Européenne doit posséder des niveaux accrus de compétitivité. La délimitation des frontières de l'espace européen de l'éducation oblige à faire un travail de consolidation de la *citoyenneté européenne*. Ce débat, très complexe, impose une reconstruction des identités, dans un jeu de mémoires et d'oublis, qui produise des affiliations nouvelles et une conception de citoyenneté qui tend à se libérer des images traditionnelles de l'État-nation. À cet égard, l'étrange combinaison entre les discours cosmopolites et l'affirmation d'un « quasi-nationalisme européen » est obtenue grâce à une série de termes hybrides tels que *citoyenneté à géométrie variable*, *identités multiples et flexibles* ou « *citoyenneté active européenne* » (2003, p. 37).

Mais, parallèlement à ces registres discursifs de large inclusion sociale, on assiste au déploiement de politiques d'identité formulées à partir de critères de qualification et disqualification pour participer pleinement à la société de la connaissance. Ces politiques excluent tous ceux qui ne possèdent pas les attributs pour être des travailleurs responsables, compétents et capables de chercher les conditions de leur propre formation. La pulsion de la mobilité ne peut pas laisser dans le silence le fait que « certains voyageurs sont matériellement privilégiés, tandis que d'autres vivent dans l'oppression » (Clifford, 1997, p. 35). Ainsi, comme le remarque Ginette Verstraete (2001), la redéfinition des frontières européennes, actuellement en cours, produit des possibilités et des obstacles nouveaux à la mobilité. On dit que la société de la connaissance est peuplée de personnes mobiles, mais nous sommes encore loin de comprendre les différentes *trajectoires* de l'intégration européenne, à l'intérieur et à l'extérieur des frontières géographiques, politiques et économiques. Faire l'expérience de l'Europe est un beau slogan. Mais qu'est-ce que cela signifie, précisément, pour un chômeur ou un travailleur, pour un immigré ou un étudiant ?

Le programme *Éducation & Formation 2010* cherche à attirer des étudiants et des chercheurs du monde entier, souhaitant que les institutions européennes soient reconnues comme des centres d'excellence académique et scientifique. Cet objectif est dressé surtout vis-à-vis les États-Unis qui sont considérés comme le principal compétiteur de l'Europe dans le « marché mondial de l'éducation ». Nous sommes toujours devant des processus d'identification qui dessinent les frontières des *nôtres* et des *autres*. Il est facile d'affirmer que « l'éducation

à la citoyenneté active devrait être développée à partir de méthodes participatives et au sein de structures démocratiques stimulant la participation » (2003, p. 34). Personne ne contestera cette intention. Mais il faut avouer que cette pièce des politiques éducatives européennes est en train d'être jouée de façon plutôt lente et, surtout, dans un style lyrique — encore que certaines décisions vont à l'encontre de la stricte valeur du *tempo* choisi.

CODETTA :  
QUELLE MUSIQUE JOUE-T-ON  
DANS L'ESPACE EUROPÉEN DE L'ÉDUCATION ?

Quelle musique joue-t-on dans l'espace européen de l'éducation ? L'analyse du programme *Éducation & Formation 2010* fait ressortir deux grands thèmes autour desquels se tissent les arguments centraux. Le premier concerne la nouvelle société (ou économie) basée sur la connaissance et les principes de compétitivité et d'esprit entrepreneurial. Le second a trait aux questions de l'apprentissage et la façon dont elles sont successivement mobilisées, notamment à partir des références à l'employabilité et à l'éducation et formation tout au long de la vie. Dans un cas comme dans l'autre, vient à l'esprit l'image du carrousel plutôt que celle du marathon : « le principal objectif, révoquant comme tout le reste, est d'être préparé pour le prochain cycle, bien qu'il soit inconnu et que personne ne sache ce qu'il peut advenir » (Bauman & Tester, 2001, p. 89).

Il va sans dire : les processus que nous venons de décrire ne sont pas spécifiques au contexte européen. Ils font partie d'évolutions plus larges qui ont été popularisées grâce au concept flou de « globalisation ». Mais, en Europe, ils sont renforcés par le projet politique de l'*unionisation*. Le document auparavant cité d'Anders Hingel est très utile pour comprendre l'esprit des dirigeants bruxellois dans la gestion des affaires de l'éducation. Dit-il de manière assez claire : « Pendant les dernières années, la *politisation* des initiatives dans le champ de l'éducation, proposant à *partir du haut* une accélération et un approfondissement de la coopération européenne, peut être interprétée comme une réponse à l'action plus lente et plus conservatrice des ministères et des autorités nationales de l'éducation » (2001, pp. 18-19).

Il est intéressant de signaler deux aspects de cette prise de position d'Anders Hingel. D'abord, l'idée que les autorités nationales

constituent des structures de résistance au changement proposé, *du haut vers le bas*, c'est-à-dire de l'Union Européenne vers les États membres. Ensuite, l'affirmation d'une *politisation* qui passe, essentiellement, par un renforcement du pouvoir des experts, dans le cadre de groupes nommés et encadrés par les cercles bruxellois. Dans ce contexte, l'espace européen de l'éducation tend à être envisagé comme un champ habité par des experts, qui mettent sur place des réseaux qui constituent, progressivement, une enceinte privilégiée pour la formation des politiques.

Réagissant à cette tendance, d'ailleurs bien présente dans les logiques de la gouvernance, il me semble utile de reprendre le concept de « sphère publique », tel qu'il fut proposé par Jürgen Habermas (2001) : un lieu qui permet la possibilité de participation politique, aussi bien dans la discussion que dans la prise de décision. Sans nier l'importance des réseaux et des experts, il est inacceptable qu'ils substituent, dans le domaine de l'éducation, les pratiques de décision démocratique. Curieusement, le discours-expert va de pair avec une surenchère de la rhétorique de l'identité, soit au niveau national soit au niveau européen. Or, les guerres d'identité, pour reprendre une expression de Zygmunt Bauman (2001), sont essentielles pour rendre raison de l'espace européen de l'éducation. Il y a une quête de sens, parfois excessive, qui est à l'origine des débats sur la citoyenneté européenne ou la nation-Europe.

Ces débats, insistons-le, ne doivent pas être engagés à partir de conceptions arithmétiques du pouvoir, notamment en ce qui concerne une dichotomie entre « Europe » et « État-nation ». Nous avons besoin d'approches plus élaborées, basées sur des visions comparées qui adoptent des encadrements théoriques et qui ne se limitent pas à reproduire le discours-expert. L'espace européen d'éducation n'existera pas sans une dimension forte de discussion, de participation et de délibération. Vers une société décente ?, s'interroge Maria Markus (2001). Sans doute. Mais pour l'atteindre il faut éviter l'opacité des processus de décision, une opacité fréquemment légitimée par des rhétoriques de transparence et de flexibilité, et rejeter une espèce de fatalisme qui imprègne si souvent notre comportement vis-à-vis les affaires européennes.

Le travail de recherche doit produire des « zones de regard » qui dépassent les silences habituels et qui proposent de nouvelles interprétations. Cet « objet politique non-identifié » qui est l'Union Européenne constitue une des problématiques les plus stimulantes pour la recherche comparée en éducation. Le fatalisme est très proche de la

démission. Au lieu du discours-expert qui tend à présenter « la » solution, insistons sur l'importance d'une recherche qui ouvre vers un ensemble de possibilités. Au lieu de cette inexorabilité qui marque tant de débats européens, insistons sur les vertus du choix. La « valeur ajoutée » de l'Europe repose, avant tout, sur la présence de ses citoyens dans l'action politique et dans la vie publique. Et ceci est encore plus vrai quand on parle d'éducation.

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abbot, Kenneth & Snidal, Duncan (2001). International 'standards' and international governance. *Journal of European Public Policy*, 8 (3), pp. 345-370.
- Albert, Mathias (2002). Governance and democracy in European systems : on systems theory and European integration. *Review of International Studies*, 28 (2), pp. 293-309.
- Argyrou, Vassos (2001). Provincialising Europe — Reflections on questions of method and strategy. *Social Anthropology*, 9 (2), pp. 217-222.
- Barnavi, Elie (2002). European identity and ways of promoting it. In Cavanna, Henry (ed.), *Governance, Globalization and the European Union — Which Europe for Tomorrow ?* Portland : Four Courts Press, pp. 87-94.
- Bauman, Zygmunt (2001). The Great War of Recognition. *Theory, Culture & Society*, 18 (2-3), pp. 137-150.
- Bauman, Zygmunt & Tester, Keith (2001). *Conversations with Zygmunt Bauman*. Cambridge : Polity.
- Berggreen-Merkel, Ingeborg (1999). Towards a European educational area. *European Journal for Education Law and Policy*, 3, pp. 1-7.
- Bourdieu, Pierre (1994). *Raisons pratiques — Sur la théorie de l'action*. Paris : Éditions du Seuil.
- Cederman, Lars-Erik (2001). Nationalism and Bounded Integration : What it would take to construct a European Demos. *European Journal of International Relations*, 7 (2), pp. 139-174.
- Clifford, James (1997). *Routes — Travel and translation in the late twentieth century*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Cram, Laura (2001). Whither the Commission ? Reform, renewal and the issue-attention cycle. *Journal of European Public Policy*, 8 (5), pp. 770-786.
- Giddens, Anthony (2002). A Third Way for the European Union ?. In Leonard, D. & Leonard, M. (eds.), *The Pro-European Reader*. Hampshire : Palgrave, pp. 164-170.
- Grass, Günter & Bourdieu, Pierre (2002). The 'Progressive' Restoration. *New Left Review*, 14, pp. 63-77.

- Habermas, Jürgen (2001). Why Europe needs a Constitution. *New Left Review*, 11, pp. 5-26.
- Hingel, Anders (2001). *Education policies and European governance*. Brussels : European Commission — Directorate-Generale for Education and Culture ([http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group12/contribution\\_education\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group12/contribution_education_en.pdf))
- Hobsbawm, E.J. (1990). *Nations and nationalism since 1780*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Le Magazine* (Directorate-General for Education and Culture — European Commission), n° 14, 2001.
- Markus, Maria (2001). Decent society and/or Civil society ? *Social Research*, 68 (4), pp. 1011-1030.
- Nevola, Gaspare (2001). Education and political socialisation between national identity and European citizenship. In Haller, Max (ed.), *The Making of the European Union — Contributions of the Social Sciences*. Berlin : Springer-Verlag, pp. 331-359.
- Nóvoa, Antonio (2000). The restructuring of the European Educational Space. In Popkewitz, Thomas (ed.), *Educational Knowledge — Changing Relationships between the State, Civil Society, and the Educational Community*. New York : Suny Press, pp. 31-57.
- Petrella, Ricardo (2000). Cinq pièges tendus à l'éducation. *Le monde diplomatique*, octobre 2000, pp. 6-7.
- Reding, Viviane (2000). *Education in the 21st century : Education for the knowledge economy* (Conference of the Asia-Europe Foundation, Luxembourg, 2 May 2000).
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of freedom*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Shore, Cris (2000). *Building Europe — The cultural politics of European integration*. London and New York : Routledge.
- Sisson, Keith & Marginson, Paul (2001). *Benchmarking and the "Europeanisation" of social and employment policy*. Sussex : ESRC "One Europe or Several" Programme — Briefing note 3/01.
- Smith, Anthony (1991). *National identity*. Reno : University of Nevada Press.
- Verstraete, Ginette (2001). Technological frontiers and the politics of mobilities. *New Formations*, 43, pp. 26-43.

#### Documentation de l'Union Européenne

- 1993 — Livre vert sur la Dimension Européenne de l'Éducation
- 1995 — Livre blanc Enseigner et apprendre — Vers la société cognitive
- 1997 — Groupe de réflexion sur l'éducation et la formation, *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation*
- 1997 — Communication de la Commission, *Pour une Europe de la connaissance*
- 1998 — Rapport de la Commission, *Vers un espace européen d'éducation et de citoyenneté active*