

Christian Laval

Séminaire international de Bruxelles, le 13 novembre 2010

L'enseignement européen sous la coupe des marchés Comment la Commission européenne a imposé son agenda néolibéral à l'école

Co-auteur avec Isabelle Bruno et Pierre Clément de *La Grande mutation, Néolibéralisme et éducation en Europe*, Syllepses, 2010.

Introduction

La politique éducative européenne actuelle obéit au nouveau paradigme de *l'école néolibérale*. Ce modèle n'est pas strictement européen, il est mondial, porté par les grandes organisations économiques et financières internationales, relayé par les États nationaux. Si l'Europe innove peu en la matière, elle agit comme un levier puissant à disposition des gouvernements nationaux. L'Europe se construit selon la norme suprême de l'économie de marché intégralement concurrentielle. La politique éducative, quant à elle, est ordonnée à ce que l'on pourrait appeler la *norme de l'employabilité*, soit la subordination à la logique marchande du travail. En ce sens, la politique scolaire d'inspiration européenne conduit à une *normalisation utilitariste* des pratiques pédagogiques et des contenus scolaires et à une soumission à la logique centrale de nos économies et de nos sociétés qui est celle de l'accumulation du capital. C'est en ce sens que l'on peut et doit parler de *nouvelle école capitaliste* à l'échelle européenne.

Cette politique éducative n'est pas *secondaire*. Elle est devenue prioritaire du fait même de son importance économique. C'est une politique qui dépasse les enjeux économiques immédiats de compétitivité. Elle a une dimension *anthropologique*. Elle veut changer l'homme en changeant la formation des hommes. Il s'agit de construire le nouvel homme européen adapté au projet philosophique et politique de l'Union, un homme qui vit dans *la concurrence* et qui s'est doté des *compétences* pour l'affronter. Compétitivité, concurrence,

compétence : tel est le triangle dans lequel il conviendra désormais de penser le nouvel homme Européen.

La référence humaniste commune qui a servi à bâtir les édifices institutionnels d'éducation, se mêlant en cela aux références religieuses et nationales diverses, est la cible principale des nouvelles orientations éducatives. Tel est l'étrange paradoxe qui veut que la construction de l'Europe soit une liquidation de l'Europe, par la ruine de ses fondements culturels. La politique de la connaissance européenne est *auto-destructrice*.

Comment se fait-il que la politique éducative soit devenue principalement une politique de formation de la main d'oeuvre sur un marché unique ? Pourquoi cette politique est-elle devenue centrale dans la stratégie européenne ? Il y avait sans doute d'autres voies à emprunter, mais pourquoi et comment cette voie là s'est-elle imposée ? Voilà la question que je voudrais traiter.

Les grandes étapes : de Rome à Lisbonne

L'éducation et la culture sont absentes des premiers pas de la Communauté. Le traité de Rome de 1957 ne les évoque pas. La Communauté européenne a été dès le commencement une affaire *strictement économique*, avec la CECA en 1951 puis avec la bien nommée Communauté économique européenne en 1957. C'est la nature de la construction communautaire comme réalisation essentiellement économique qui explique que l'éducation et la culture aient été initialement écartées du projet communautaire.

Pour Monnet, le nationalisme politique, linguistique et culturel ne pouvait être directement surmonté par une nouvelle « république européenne des lettres et des sciences ». L'économie était pour lui le seul moyen de contourner les divisions linguistiques, culturelles et politiques.

Autre facteur : l'ordolibéralisme allemand, c'est-à-dire la forme allemande et continentale du néolibéralisme, est le véritable socle doctrinal de la construction européenne. C'est lui qui, dès les années 30 et surtout après guerre, a formulé le cadre, la méthode et le but d'une politique libérale renouvelée. Dans la conception de « l'économie sociale de marché », le marché suppose la mise en place d'un cadre juridico-politique, le soutien actif des institutions publiques. L'éducation fait d'emblée partie de ces instruments institutionnels grâce auxquels

il devient possible de préparer les individus aux contraintes de la concurrence en général, et en particulier celles qu'ils auront à connaître sur le marché du travail¹.

Le traité de Rome de 1957, comme le traité de la CECA, se contente d'envisager la question de la formation professionnelle. L'article 128 parle d'une « politique commune de formation professionnelle » qui doit « contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun ». L'objectif visait à favoriser l'élévation des qualifications. En 1963, le Conseil définit dix principes généraux sur la formation professionnelle, laquelle est alors définie de façon très extensive, ce qui permet d'établir déjà un lien avec l'enseignement général.

Pour résoudre la tension entre la dimension « politico-culturelle » et la dimension économique, et marquer pourtant la solidarité de cette coopération éducative avec les objectifs économiques, la Commission a suivi deux voies parallèles.

D'une part, elle a ménagé les prérogatives des Etats qui entendaient garder le monopole éducatif. Reconnaissance mutuelle des diplômes, information réciproque, connaissance mutuelle des systèmes éducatifs, coopération entre établissements, mobilité des étudiants, échanges, promotion de l'enseignement des langues, constituent les mots clés et les problématiques dominantes dans le domaine universitaire, ce qui facilitera d'ailleurs l'adoption du programme Erasmus près de dix ans plus tard. L'idée qui guide cette première orientation est que la « citoyenneté européenne » suppose une certaine communauté de valeurs entre les systèmes scolaires, laquelle suppose à son tour une meilleure connaissance réciproque.

D'autre part, la Commission développe une autre orientation, qui consiste à lier toujours plus éducation, formation professionnelle et emploi. Le chômage important des jeunes pousse la Commission à développer des actions en faveur de leur insertion professionnelle. Progressivement, la formation professionnelle tend à devenir un outil de régulation des marchés du travail, tandis qu'elle tend, par un autre côté, à absorber l'ensemble du champ éducatif. L'importance donnée aux nouvelles technologies à tous les niveaux de l'enseignement témoigne de ce travail de subordination de l'activité éducative à une logique d'adaptation de la future main d'oeuvre aux évolutions de l'emploi.

De façon significative, la Commission décide d'intégrer dans une même direction les questions de l'emploi, des affaires sociales et de l'éducation, ce qui aura lieu en 1981. Dès

¹ Pour plus de détail, cf P. Dardot et C. Laval, *La Nouvelle raison du monde*, chap. 7 et chap. 11.

lors, la Commission ne cessera de subordonner l'éducation dans son ensemble à un objectif de formation professionnelle. C'est le premier pas dans le changement de paradigme éducatif. Mais cette conception de l'éducation comme formation professionnelle dépasse naturellement le seul contexte institutionnel européen. Elle relève d'un paradigme mondial qui s'est développé dans les organisations économiques internationales, à commencer par l'OCDE. La Commission a joué un rôle de catalyseur et elle a encouragé les différents pays membres à accélérer le rapprochement de l'école et de l'entreprise, au nom du « développement des ressources humaines », pour reprendre une formule de l'Acte unique de 1986.

Une dynamique de subordination de l'éducation à l'économie

Le traité de Maastricht, dans son l'article 126, reconnaît finalement l'éducation comme domaine d'intervention de la Communauté² et lui permet de sortir de la « semi-clandestinité légale » dans laquelle elle évoluait jusque-là. L'action qui lui est reconnue vise, d'après le texte du traité de 1992, à « appuyer et à compléter » l'action des Etats membres. S'il n'est pas encore question d'harmonisation des systèmes éducatifs nationaux, la définition de cette compétence est large, ce qui laisse la place à des interprétations permettant l'extension du champ d'action.

Cette compétence en matière d'éducation reste dans le cadre juridique de la coopération entre Etats. Il s'agit d'une compétence « complémentaire » et non d'une compétence « exclusive » comme c'est le cas pour l'agriculture ou pour la concurrence. Les instances européennes ne viennent que « compléter » et qu'appuyer » des politiques nationales souveraines, elles agissent dans l'esprit et selon le principe de « subsidiarité », interdisant sur le plan juridique une politique commune d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires. Malgré cette clarification juridique, aucune restriction véritable n'est mise à l'action de la Commission. Ce cadre sera constamment « débordé » selon la logique institutionnelle des « petits pas », typique de la construction européenne, et soumis aux pratiques de gouvernance managériale mises en place à la fin des années 1990.

² L'article 126 devenu l'article 149 dans le traité d'Amsterdam en 1997 dit ceci : « La Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre Etats membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique ».

La dynamique de subordination de l'éducation aux impératifs économiques impliquait l'extension des compétences communautaires. Elle supposait un changement conceptuel qui va survenir avec le décrochage de la croissance européenne vis-à-vis des autres régions du monde. C'est sous la présidence de Jacques Delors que le tournant néolibéral est vraiment pris. Le dogme qui s'impose veut alors que les marchés sont trop rigides, que la régulation des économies n'est pas assez libérale, que les mentalités sont trop résistantes à la modernité technologique, que la protection sociale doit se soumettre à une logique de compétitivité.

Le tournant néolibéral transparait dans l'appréciation qui est faite de la concurrence mondiale et dans la stratégie à adopter pour y faire face. Dans un marché ouvert, désarmés sur le plan douanier comme ils le sont, les Etats ne peuvent plus servir de bouclier aux entreprises et aux populations. Ils doivent plutôt « armer » les sociétés et les individus pour les aider à affronter une concurrence qui s'impose à tous et dans tous les domaines de leur existence comme une fatalité. La compétition mondiale suppose une économie compétitive, et la seule manière d'augmenter la compétitivité est d'introduire à tous les niveaux plus de concurrence. Le marché du travail n'échappe pas à cette logique générale : l'heure est à la flexibilité. Les organismes patronaux très actifs au niveau européen publieront une importante littérature tendant à lier la flexibilisation du marché du travail et la transformation radicale des structures scolaires : il s'agit de faire jouer à l'école un rôle essentiel dans le recyclage permanent des ressources humaines dans un capitalisme dans lequel les cycles technologiques se sont raccourcis³. Concurrence et connaissance se sont noués ensemble en quelque sorte dans cette « économie de la connaissance » qui est le socle conceptuel de la stratégie de la commission.

C'est autour de concepts comme ceux de « société de l'information » et « d'économie de la connaissance », de notions comme le *capital humain* ou la *compétence*, ou encore de problématique comme l'« apprentissage tout au long de la vie » (*lifelong learning*) que l'action communautaire va s'organiser et dessiner un cadre nouveau pour son action. Avec le soutien et sous l'inspiration de lobbies patronaux comme *l'European Round Table* dont Nico Hirtt et Gérard de Sélys ont montré l'importance historique.

Au milieu des années 1990, tout s'est mis en place, sur le plan conceptuel au moins, pour fonder une politique éducative proprement européenne dont l'objectif principal sera de fournir à l'échelle du marché unique les « ressources humaines » adaptées à « la nouvelle économie

³ Sur le rôle des lobbies patronaux, tels que la Table ronde européenne des industriels (ERT) cf. Nico Hirtt et Gérard de Sélys, *Tableau noir : résister à la privatisation de l'enseignement*, EPO, 1998 réédition 2004, et plus récemment, *Les nouveaux maîtres de l'école*, Aden, 2005. Sur le rôle des organismes patronaux, et en particulier de l'UNICE, dans la définition et la mise en œuvre des politiques de la Commission, cf. *Europe & Co*, Agone.

de la connaissance ». L'ambition même de refondre toute la conception de l'éducation dans un nouveau modèle qui serait formation tout au long de la vie apparaîtrait à ce moment-là.

. Les nouveaux concepts font légitimer la création en 1995 d'une direction générale spécifique (DG XXII pour l'éducation, la formation et la jeunesse, qui devient en 1999 la DG XXII pour l'éducation et la culture). La Commission s'est dotée d'un outil institutionnel, d'un socle doctrinal, d'un objectif « révolutionnaire » : modifier en profondeur les systèmes éducatifs nationaux pour qu'ils deviennent les leviers de la nouvelle société de l'information et de l'économie de la connaissance.

Cet objectif ambitieux a supposé trois choses :

1- que tous les États s'engagent dans une nouvelle stratégie d'ensemble et que cette stratégie soit mise au centre de la construction européenne. Après le marché, la monnaie, après la monnaie, la connaissance, c'est-à-dire l'enseignement et la recherche. Ce sera la Stratégie de Lisbonne en 2000.

2- Il a supposé des outils politiques de convergence : ce sera la Méthode ouverte de coordination propres aux politiques intergouvernementales.

3- Il a supposé un terrain d'expérimentation où les énergies néolibérales, les passions concurrentielles, la recherche du profit pourrait s'étendre. C'est l'université, la vieille université européenne multiséculaire, qui va être la première bouleversée, par la politique européenne.

La Stratégie de Lisbonne

Cette stratégie est regardée comme l'axe central et unificateur des politiques nationales. Elle entend guider une transformation globale et cohérente des économies et des sociétés européennes. Elle introduit des méthodes entrepreneuriales dans la « gestion » des questions économiques, sociales et éducatives, méthodes dont la diffusion constitue un but en lui-même. Cette stratégie a été définie au Conseil européen de mars 2000. Son but est global, il vise à changer les structures économiques et sociales pour accroître la compétitivité européenne. La Stratégie vise à mettre en place les conditions d'un marché intérieur de l'emploi et d'un « espace européen du savoir » régis par les règles de la « concurrence libre et non faussée ». Mais elle va plus loin que la définition d'un cadre : elle définit de façon cohérente un objectif de compétitivité et une méthode entrepreneuriale pour y parvenir. Les Etats membres s'engagent peu après sur ces objectifs et sur des « méthodes de coordination » faisant appel au

« *benchmarking* » (comparaison intergouvernementale des niveaux de référence) destinées à mettre en œuvre cette décision stratégique.

Cette Stratégie attribuée à l'Union européenne l'objectif de faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » à l'horizon de 2010. La grande idée qui l'anime est de rattraper les Etats-Unis qui, dans les années 1990, sont apparus comme un pays très en avance dans la voie de ce que l'on appelait alors « la nouvelle économie ».

L'idée directrice veut que la compétitivité soit directement fondée sur l'utilisation intensive des nouvelles technologies et sur l'innovation. L'emploi par ailleurs est supposée dépendre de la libre circulation des services et de la formation tout au long de la vie, dans un contexte de transformations accélérées des structures économiques⁴.

La compétitivité économique suppose une transformation en profondeur de la société et de l'État, et plus encore une modification des comportements des Européens. Loin de devoir tout attendre de l'État, la concurrence mondiale va les obliger à se préparer et à se former eux-mêmes en vue d'« une employabilité » qui les rendra plus apte à affronter des changements technologiques incessants, une plus grande flexibilité de l'emploi, une moindre couverture des risques sociaux, un niveau de pensions nécessairement plus faible.

La stratégie de Lisbonne est un *projet social*, c'est-à-dire un projet de gestion de la population et de transformation de la société. L'objectif est de remettre en question les principes et le fonctionnement de l'État social tel qu'il existe depuis 1945. Il s'agit de mettre en œuvre la logique du *Workfare* qui consiste à « inciter » par de nouveaux dispositifs les individus à se « responsabiliser », à se « prendre en charge », à se former plutôt qu'à tout attendre de l'État et de la société. Le postulat de cette politique est que les problèmes économiques et sociaux, dont le chômage, sont liés à une mauvaise intervention de l'État qui empêche les individus de s'en sortir par eux-mêmes. Il s'agit donc de mettre plus de gens au travail afin d'alléger les « poids morts », la protection sociale et les dépenses d'entretien de cette population non productive. D'où les réformes des retraites en Europe qui visent à prolonger l'activité professionnelle, à réduire le niveau des pensions et à favoriser les retraites par capitalisation.

⁴ Cette orientation stratégique de l'Union européenne a été décidée au cours d'une parenthèse conjoncturelle favorable sur le plan de la croissance de 1997 à 2000 qui permettait cet optimisme, lequel paraît aujourd'hui hors de propos. Comme on sait, la zone européenne a replongé par la suite dans la stagnation et le chômage de masse, avant de replonger dans la crise en 2008.

D'où également la politique de mobilisation de la main d'oeuvre féminine en favorisant la non discrimination salariale mais aussi la flexibilité des emplois. D'où également les encouragements à ce que les jeunes ne poursuivent pas outre mesure leurs études et que celles-ci soient directement « utiles » pour accéder à un emploi. D'où également la politique de sélection de la main d'œuvre étrangère selon des critères strictement économiques.

La *Stratégie de Lisbonne* inaugure donc deux mouvements complémentaires. Elle met au centre de la *politique économique* de l'Union européenne la dimension de l'éducation et de la formation, ce qui signifie que la connaissance est exclusivement conçue comme une valeur économique. Sur le plan pratique, elle officialise et généralise en dehors du cadre légal des traités la politique de convergence des systèmes nationaux d'enseignement. Elle crée un cadre théorique et politique qui permet la construction d'une *politique intégrée* régie par les concepts du nouveau paradigme éducatif de « l'apprentissage tout au long de la vie » et par ceux de la « société de la connaissance ». Désormais la politique économique de l'Union, sa politique de l'emploi, sa politique de recherche et d'innovation et sa politique éducative ne tendent à faire qu'une. Pour la première fois, l'Union se dote d'un ensemble d'objectifs concrets, chiffrés, sous-tendus par une conception cohérente de la recherche, de l'éducation et de la formation. Tel est le sens profond de la *Stratégie de Lisbonne*.

L'outil de la MOC : Une méthode de gouvernance entrepreneuriale

La deuxième nouveauté est le « pilotage » de la convergence par une technique appelée « méthode ouverte de coordination ».

D'un point de vue juridique, l'Union n'a qu'une compétence d'appui, de coordination et de complément en matière d'éducation. Or, l'Union s'est posée à Lisbonne en « catalyseur » des transformations liées à la *Stratégie de Lisbonne* et en particulier en matière d'éducation. L'Union a introduit une méthode nouvelle, d'abord expérimentée dans le cadre de la SEE, empruntée aux techniques de management des grands groupes multinationaux. C'est la méthode intergouvernementale de « coordination ouverte » qui vise à orienter les politiques nationales par un processus de « contraintes indirectes ».

Cette méthode est appliquée dans tous les domaines de « compétences partagées » et de « compétences d'appui, de coordination et de complément ». Les domaines sociaux et éducatifs ont été particulièrement concernés : retraite, emploi, intégration, santé, éducation. Officiellement, dans ce dernier domaine, l'Union ne légifère pas mais crée et « orchestre » un cadre de « coopération volontaire entre Etats ». Mais cette méthode ne coordonne pas des

politiques nationales indépendantes. Elle organise une coopération politique selon une démarche déjà utilisée dans le cadre de la *Stratégie européenne pour l'emploi*.

Concrètement, les représentants des gouvernements et les membres de la Commission mettent au point des « lignes directrices », des objectifs communs, des priorités, des indicateurs quantitatifs, des méthodes de comparaison, des échéances, pour accélérer la coordination des politiques. Cette méthode permet de définir des priorités politiques, de fixer des étapes, de se doter de « niveaux de référence » (*benchmarks*), de sélectionner les « bonnes pratiques », de développer des procédures d'évaluation, tout en laissant le soin à chaque pays d'examiner les modalités et les rythmes de mise en œuvre de la politique.

L'évaluation quantitative et le classement des performances doivent amener les pays à atteindre les résultats souhaitables, exactement comme une direction d'entreprise cherche à gérer son personnel. Comme le dit fort bien Isabelle Bruno, « les champs fraîchement investis par l'Union sous la bannière de la MOC ne font plus l'objet d'une intégration par le droit, mais d'une *européanisation par le chiffre* »⁵.

La contrainte des pairs s'exerce sur chacun pour qu'il rattrape son retard en investissement, pour qu'il accélère les réformes, pour qu'il obtienne enfin un chiffre proche de celui fixé par le groupe d'experts. Du côté national, le *benchmarking* est un outil de persuasion politique, souvent largement et aveuglement repris par les journalistes ou par les « spécialistes », qui permet de légitimer les réformes nationales impopulaires : « on ne peut pas rester seul à faire ainsi », « on est en retard sur les autres », « on doit aller dans le même sens que les autres » etc. En d'autres termes, le *benchmarking* est un instrument de normalisation.

Ce cadre est à la fois contraignant pour les Etats soumis aux injonctions de la Commission sur la référence à la *Stratégie de Lisbonne* et non juridique. Les lignes directrices de la MOC ne sont pas formellement obligatoires et un pays n'est pas juridiquement obligé de les suivre mais l'Union possède de facto un véritable *pouvoir normatif*. Certes, les Etats sont partie prenante de cette logique de convergence mais dans une logique collective qui obéit à ce que le jargon européen appelle « *la pression des pairs* », laquelle est un outil privilégié de la nouvelle gestion publique, elle-même issue des pratiques d'entreprise. La MOC est la mise en pratique de méthodes de « gouvernance » d'entreprise, c'est-à-dire un mode de gouvernement non juridique qui consiste à orienter la conduite des responsables politiques et administratifs nationaux par leur mise en concurrence et leur surveillance mutuelle.

⁵ Isabelle Bruno, A vos marques, prêts...cherchez !, La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche, Editions du croquant, savoir/agir, 2008, p. 13.

Conclusion

Trois dimensions majeures et complémentaires définissent le nouveau paradigme européen de la connaissance soumis aux impératifs du nouveau capitalisme. Sur le plan conceptuel, nous avons affaire à une *instrumentalisation radicale* du savoir. Sur le plan institutionnel, nous avons affaire à une *subordination totale* des institutions scolaires, universitaires et des établissements de recherche. Sur le plan du mode de gouvernement, sont mis en œuvre des outils nouveaux de gouvernement proprement néolibérale des individus qui visent à organiser un « environnement » et des systèmes d'incitation capables d'engendrer des comportements et des subjectivités orientés vers l'efficacité et la performance.

La nouvelle école capitaliste est une école qui ne connaît qu'une seule logique : la fourniture de main d'œuvre dotée des compétences adéquates aux entreprises et la responsabilisation individuelle de la qualité de cette marchandise humaine sous l'espèce d'un « portefeuille de compétences ».

Par là, il faut saisir une chose importante. Le sociologue Durkheim expliquait que tout système scolaire avait pour horizon un certain type idéal humain, variable selon les sociétés. La nouvelle école capitaliste tend à devenir de façon de plus en plus pure, l'usine de fabrication des nouvelles subjectivités néolibérales, ou pour le dire autrement, la fabrique d'un individu dont la seule perspective dans la vie, dont le tourment perpétuel, dont le seul rapport à soi qu'il aura à cultiver sera ce que Marx appelait « la vente de soi ». En ce sens, la véritable crise de l'Europe, comme toute vraie crise de l'humanité, est une crise de l'homme même.