

Congrès AFSP 2009

Section thématique 29 Politiques éducatives

Romuald Normand (UMR Education & Politiques, INRP)
romuald.normand@inrp.fr

La mesure experte dans le gouvernement européen de la Formation Tout au Long de la Vie.

Introduction

L'édification d'une politique européenne de la formation tout au long de la vie a déjà fait l'objet d'un grand nombre d'analyses dans la littérature de recherche internationale. Les différentes étapes de l'agenda politique européen ont été méthodiquement étudiées depuis la publication en 1996 du Livre Blanc de la Commission intitulé « Enseigner et apprendre-Vers la société cognitive »¹. Toutefois, certains travaux cherchent à prendre une distance avec les textes des rapports et des documents mis en ligne par la Commission pour proposer une méta-analyse de sa rhétorique politique et y dénoncer les concepts propres à une idéologie néolibérale². D'autres chercheurs ont interrogé les acteurs de cette politique européenne, experts et décideurs, en montrant comment ils circulaient dans des espaces transnationaux tout en partageant les mêmes principes³.

Ce n'est que plus récemment que l'enquête s'est déplacée pour s'intéresser aux aspects statistiques de la construction européenne de l'éducation et de la formation, notamment à travers le rôle joué par les indicateurs⁴. Cela relève d'un mouvement de recherche plus large soucieux de décrire et d'analyser l'équipement de l'action publique par les instruments, ainsi que l'institution de systèmes de connaissance et de formes nouvelles de mobilisation collective⁵. En effet, des travaux précurseurs ont pu montrer l'importance de la statistique publique dans l'édification des modes de gouvernement et des types de représentation de la société⁶. En parallèle, la théorie de l'acteur-réseau et la sociologie des sciences ont consacré l'importance des objets impliqués dans l'activité de mesure des chercheurs et des laboratoires, y compris dans le domaine des mathématiques⁷.

¹ Ceri Jones H., « Lifelong Learning in the European Union: wither the Lisbon Strategy ? » in *European Journal of Education*, Vol. 40, n° 3, 2005, pp. 247-260 ; Green T., Leney T., « Achieving the Lisbon Goal : the contribution of Vocational Education and Training » in *European Journal of Education*, Vol. 40, n° 3, 2005, pp. 262-278.

² Mahieu C., Moens F., 2003, « De la libération de l'homme à la libéralisation de l'éducation. L'éducation et la formation tout au long de la vie dans le discours et les pratiques européennes » in Charlier E. (coord.) *L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation*, *Education & Sociétés*, n° 12, Paris, INRP/De Boeck, pp. 35-55 ; Cusso R., « La rhétorique de la société de la connaissance et l'Europe : vers un rétrécissement de l'espace public » in Van Haecht (dir.) *Education et formation. Les enjeux politiques des rhétoriques internationales*, *Revue de l'Institut de Sociologie*, Bruxelles, ULB, 2005/1-2, 2005, pp. 75-92.

³ Lawn M., Lingard B., 2002, « Constructing a European Policy Space in Educational Governance : the role of transnational policy actors » in *European Educational Research Journal*, Vol. 1, n° 2, pp. 290-307.

⁴ Dale R., « Construire l'Europe en bâtissant un Espace Européen de l'Education » in Normand R. (coord.), *De la formation à l'emploi : des politiques à l'épreuve de la qualité*, *Education & Sociétés*, n° 18, Paris, INRP/De Boeck, 2006, pp. 35-53.

⁵ Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science-Po, 2004.

⁶ Desrosières A., « Comment fabriquer un espace de commune mesure ? Harmonisation des statistiques et réalisme de leurs usages » in Lallement M., Spurk J. (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2003 ; Desrosières A., Thévenot L., *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La découverte, 1988 ; Porter T.M., *Trust in Numbers. The pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995 ; Hacking I., *The Taming of Chance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁷ Latour B., *Science in Action*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1987 ; Callon M., *La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, La découverte, 1989 ; Rosental C., *La trame de l'évidence*, Paris, PUF, 2003.

Toutefois, c'est aussi d'une politique des formats d'information dont relève le mode de gouvernement européen y compris dans le champ de l'éducation et de la formation⁸. Il faut l'entendre comme un processus d'édiction de normes dans des classifications, des codes et des instruments de mesure qui tendent à l'objectivité en privilégiant un certain type d'information et de connaissance. Mais cette police des choses a également des implications morales et politiques en termes de justice au sens où elle déplace les figures de la mise en commun caractérisant le cadre réglementaire et étatique en privilégiant certains modes de coordination⁹. La sociologie pragmatique s'est particulièrement attachée à démontrer l'intrication entre formats de connaissance et saisie des personnes selon des modalités particulières, du personnel au public, qui affectent la figure du représenté et du représentant, en les plaçant sous une diversité d'épreuves de réalité¹⁰. Les qualités attribuées aux personnes s'ordonnent selon une grammaire du sens du juste que les catégories de pouvoir, de domination ou d'intérêt, ne parviennent qu'imparfaitement à décrire. En montrant comme la représentation politique européenne dans l'éducation et la formation s'ordonnait selon un équipement catégoriel et instrumental, tout en contribuant à diversifier les principes de justice de l'Etat éducateur, nous avons cherché à réorienter le positionnement critique, en montrant comment ces nouvelles formes d'équivalence et ces investissements de forme tendaient eux-aussi, au prix d'une réductionnisme métrologique, à sous-estimer la pluralité des biens composant la chose publique.

C'est cette articulation entre des instruments de mesure, un gouvernement européen, et une expertise internationale que nous chercherons à décrire dans la suite de cet article. Les analyses présentées ici ne sont pas seulement tirées d'une lecture attentive des différents rapports officiels de la Commission Européenne mais elles sont le produit d'une étude minutieuse de documents plus techniques, un domaine généralement réservé aux statisticiens. Vient s'y adjoindre une analyse de données conduite avec le logiciel Pajek afin de repérer les principaux acteurs et réseaux engagés dans le travail d'expertise de la mesure au niveau international¹¹. Ce travail a permis de mettre en évidence un certain nombre de communautés épistémiques participant à la confection d'instruments au niveau international et européen. Enfin, ces réflexions sont alimentées par une participation active comme expert dans un réseau piloté par la DG Education & Culture pour l'aider à élaborer une partie de ces recommandations aux Etats Membres.

Nomenclatures, classifications, indicateurs statistiques : une métrologie européenne

L'harmonisation des systèmes d'information statistique au niveau européen ne va pas de soi en raison des différences de structure des systèmes éducatifs dans chacun des pays, de leur plus ou moins grande centralisation, de contextes légaux et institutionnels spécifiques¹². Les données collectées sont souvent hétérogènes et ne font pas l'objet des mêmes traitements. En fait, la production de la statistique européenne est soumise à des exigences de réalisme¹³: un réalisme métrologique qui contraint les statisticiens à définir des instruments de mesure les moins biaisés possible. Ensuite, un réalisme d'usage parce que ces statistiques sont utilisées par les décideurs politiques européens et qu'elles sont susceptibles d'être présentées à d'autres acteurs dans une discussion publique.

⁸ Thévenot L., "Un gouvernement par les normes: pratiques et politiques de formats d'information" in Conein B., Thévenot L., (dir.) *Cognition et information en société*, Paris, EHESS, coll. Raisons Pratiques n° 8, 1997, pp. 205-241 ; Thévenot L., « Les enjeux d'une pluralité de formats d'information » in Delamotte E. (dir.) *Du partage au marché. Regards croisés sur la circulation des savoirs*, Lille, Ed. du Septentrion, 2004, pp. 333-347.

⁹ Boltanski L., Thévenot L., *On Justification: Economies of Worth*, Princeton, Princeton University Press, 2006 ;

Thévenot L., "Conventions of Coordination and the Framing of Uncertainty" in Fullbrook E., *Intersubjectivity in Economics*, London, Routledge, 2001.

¹⁰ Thévenot L., *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La découverte, 2006.

¹¹ Ce travail conduit avec Monique Vincent, GRS-Université de Lyon2, s'est appuyé sur le recueil de 5 000 références bibliographiques des principaux experts de la mesure en éducation au niveau international. Des liens ont été établis entre les auteurs sur la base de co-signatures d'articles et ils ont permis d'élaborer différentes configurations épistémiques. Nous nous sommes inspirés du travail de David Pontille, 2004, *La signature scientifique : une sociologie pragmatique de l'attribution*, Paris, CNRS Editions.

¹² West A., "Comparer les systèmes éducatifs : débats et problèmes méthodologiques" in Lallement M., Spurk J. (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2003.

¹³ Desrosières A., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La découverte, 1993.

L'harmonisation des classifications et des nomenclatures statistiques

Dans leur étude sur la Classification internationale des maladies, un système géré par l'Organisation Mondiale de la Santé, Geoffrey Bowker et Susan Leigh Star ont démontré que ces listes constituaient un moyen très efficace de coordonner une information et un travail fortement distribué dans l'espace et le temps¹⁴. Ces classifications et ces nomenclatures sont des technologies qui imposent aux acteurs sociaux des schèmes universels dans la façon dont ils structurent l'information collectée dans des domaines souvent très hétérogènes. Illustrons-le par trois exemples pris dans le champ de l'éducation et de la formation.

En 2001, dans le rapport d'EUROSTAT sur la mesure de la Formation tout au Long de la Vie, étaient déjà présentés les principes d'une classification statistique des activités d'apprentissage relevant de l'éducation formelle, non-formelle et informelle¹⁵. Depuis, celle-ci a été reprise dans un manuel publié par son unité Education et Culture¹⁶. La nouvelle classification vise à mesurer le temps et l'argent dépensé dans l'apprentissage et à combiner les informations recueillies auprès des individus concernant leur apprentissage informel. Il est recommandé ainsi que la collecte des données s'étende aux individus et aux entreprises afin de couvrir l'ensemble des catégories de l'apprentissage tout au long de la vie. Pour EUROSTAT, ces données doivent être axées sur l'apprenant et tenir compte de tous ses besoins dans le domaine de l'acquisition formelle, non-formelle, et informelle de connaissances.

Le deuxième exemple concerne la révision de l'architecture des qualifications à l'échelle européenne¹⁷. La classification des activités d'apprentissage est étroitement articulée, dans l'esprit des statisticiens d'EUROSTAT, à celle des qualifications. Depuis plusieurs années, la Commission a défendu le principe d'une validation des apprentissages non-formels et informels en engageant les Etats membres à adopter des principes et des procédures communes aux niveaux nationaux, régionaux, sectoriels et locaux. L'idée est de lier la validation de l'apprentissage de l'individu à l'expression de ses droits, avec la possibilité d'utiliser un système de transfert de crédits capitalisables. C'est ainsi qu'en 2006 les principes de validation des compétences dans un cadre formel, non-formel, et informel ont été légitimés dans un cadre européen des qualifications. Cette articulation entre classification des activités d'apprentissage et classification des qualifications relativise la place des diplômes dans la reconnaissance des compétences individuelles. Elle transforme donc en profondeur les catégories ordinaires de perception et de représentation de la certification, mécanisme auquel étaient jusqu'à présent adossées les institutions éducatives et auxquelles l'Etat avait délégué un quasi-monopole.

Des discussions sont aussi menées depuis plusieurs années à l'initiative d'EUROSTAT pour créer une nouvelle nomenclature socioprofessionnelle à l'échelle européenne. Cette classification a été reprise par plusieurs organismes statistiques (britannique, suédois et néerlandais) et elle s'inspire des travaux des sociologues Erikson et Goldthorpe¹⁸. Ceci n'est pas sans conséquences dans le contexte français où historiquement la nomenclature des Professions et des Catégories Socioprofessionnelles (PCS) est le fruit d'un compromis social et politique ayant institué une articulation forte entre définition des emplois, reconnaissance des compétences, et qualifications certifiées par l'Etat¹⁹. Elle a aussi contribué à une certaine représentation statistique des groupes professionnels en la reliant à des conventions collectives ainsi qu'à une certaine conception française de l'égalité des chances dans l'éducation.

En fait, cette nouvelle nomenclature européenne repose sur des principes différents de la tradition française pour collecter l'information statistique, y compris dans le domaine de l'éducation et de la

¹⁴ Bowker G.C., Star S.L., *Sorting Things Out. Classification and its Consequences*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1999.

¹⁵ EUROSTAT, European Commission, *Report on the Eurostat Task Force on Measuring Lifelong Learning*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

¹⁶ EUROSTAT, European Commission, *Classifications for Learning Activities-Manual*, EUROSTAT/F-4, Education, science and culture statistics, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

¹⁷ Deane C., « Transparency of Qualifications: are we there yet ? » in *European Journal of Education*, Vol. 40, n° 3, 2005, pp. 279-293.

¹⁸ Erikson R. and Goldthorpe J.H., *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

¹⁹ Desosières A., Thévenot L., *Les Catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte, 1988.

formation²⁰. En résumé les individus sont classés en fonction de leurs positions dans l'encadrement et leur proximité avec l'exécutif de l'entreprise ou de l'administration, mais non plus en référence à des conventions collectives ou à un statut de la fonction publique. De même le clivage entre salariés et indépendants est singulièrement modifié, alors que les catégories ouvriers et employés sont aussi révisées pour être étendues ou mixées. Enfin, les chefs d'entreprise occupent une position dominante dans la classification.

Malgré les critiques de certains experts sur les problèmes méthodologiques et épistémologiques posés par cette nouvelle nomenclature, celle-ci fait l'objet depuis plusieurs années d'un travail de coopération entre un grand nombre d'institutions statistiques nationales pour l'adoption d'un cadre commun contribuant au processus d'harmonisation au niveau européen. Classifications statistiques des emplois, des qualifications, et des apprentissages se conjuguent pour donner consistance à une décomposition des formes traditionnelles de la relation formation-emploi au profit d'une formation tout au long de la vie instituant de nouvelles épreuves pour le salariat : responsabilité individuelle, contrat, flexibilité, mobilité²¹.

Indicateurs européens, comparaisons et enquêtes internationales

Une autre forme de convergence des systèmes d'éducation et de formation repose sur l'élaboration progressive d'indicateurs européens de la formation tout au long de la vie. Celle-ci s'est largement inspirée du programme mis en œuvre par l'OCDE tout en détournant les principes²². Il faut attendre les années 1990 pour qu'un réseau mondial d'experts se constitue autour du projet INES (*International Indicators of Education Systems*) avec un soutien du NCES américain (*National Center for Education Statistics*) et de l'OCDE. L'objectif était d'améliorer l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs en développant un système d'indicateurs de comparaisons internationales permettant la coopération et l'échange d'informations entre les responsables des politiques d'éducation²³.

L'un des collaborateurs du programme, Albert Tuijnmann, a contribué depuis à alimenter les réflexions de la Commission Européenne sur la conception d'instruments de mesure de La Formation Tout au Long de la Vie²⁴. Pour cet économiste, la formation des compétences implique une distribution de ressources rares dans un processus d'apprentissage conçu pour produire des compétences. Ce processus peut être représenté par une fonction de production éducative, qui répond à une expression mathématique reliant des *inputs* (le capital physique, financier, et humain) aux *outputs* (mesure de la réussite dans différentes compétences, valeurs, et attitudes).

L'apprentissage tout au long de la vie représente selon lui une « police d'assurance » pour minimiser les « risques de marché » liés à l'incertitude sur les coûts et ceux liés à l'investissement en capital humain. Reprenant les catégories de l'apprentissage non-formel et informel, Tuijnmann considère qu'il est important de développer une connaissance systématique des niveaux d'acquisition des connaissances en éducation et de la distribution des qualifications de la population en âge de travailler afin de pouvoir formuler une politique adéquate de développement des ressources humaines. Il déplore du même coup l'absence d'observation directe des compétences de la force de travail, l'usage d'approximations par les statisticiens et les chercheurs, et l'imperfection des mesures conventionnelles de la réussite, parce qu'ils empêcheraient une vraie mesure du capital humain. Il préconise de développer une approche par compétences placée au centre du système statistique européen afin de réaliser des progrès dans la politique européenne de la formation tout au long de la vie.

²⁰ Brousse C., "Le projet de nomenclature européenne des catégories socio-économiques". *Idées*, mars 2007, n°147. Brousse C., Monso O., Wolff L., *Is prototype ESeC relevant a classification to depict employment relations in France ?*. Paris, INSEE, Document de travail F0705, 2007.

²¹ Boltanski L., Chiapello E., *The New Spirit of Capitalism*, London, Blackwell, 2007.

²² Bottani N., « Le niveau d'huile, le moteur et la voiture : les enjeux d'une évaluation de la qualité de l'enseignement par les indicateurs » in Normand R. (coord.), *De la formation à l'emploi : des politiques à l'épreuve de la qualité*, *Education & Sociétés*, n° 18, Paris, INRP/De Boeck, 2006, pp. 141-161 ; Normand R., « La formation tout au long de la vie et son double. Contribution à une critique de l'économie politique de l'efficacité dans l'éducation » in Van Haecht (coord.) *La posture critique en sociologie de l'éducation*, *Education & Sociétés*, n° 13, Paris, INRP/ De Boeck, 2004.

²³ Hutmacher W., Cochrane D., Bottani N., *In pursuit of equity in education. Using international indicators to compare equity policies*, London, Kluwer Academic Publishers, 2001.

²⁴ Tuijnmann A.C., *Measuring Lifelong Learning for the New Economy*, *Compare*, 33, 4, 2003, 471-482.

Certaines de ces données statistiques ont déjà été construites pour définir une architecture à partir de laquelle doivent être développés de nouveaux instruments de mesure pour les politiques d'éducation et de formation. Ils constituent un cadre épistémologique commun aux économistes du capital humain et aux chercheurs de la *school effectiveness* qui cherchent à repérer les variables de *contexte*, *d'inputs*, *d'ouputs* et *de process* dans les systèmes éducatifs²⁵. En reliant la qualité à une mesure de la performance, ces analyses légitiment le développement de procédures de *benchmarking* qui permettent de comparer les standards et les pratiques entre pays²⁶. La Commission Européenne, avec le soutien d'EUROSTAT, de l'OCDE et de l'UNESCO a ainsi défini des indicateurs de comparaison qui sont utilisés dans la Méthode Ouverte de Coordination alors qu'une *Task Force* sur la mesure de la formation tout au long de la vie travaille depuis plusieurs années pour améliorer les outils existants²⁷.

On pourrait s'étonner de la place qu'occupent les comparaisons internationales de résultats comme PISA dans la mise en œuvre de ce gouvernement européen de l'éducation et de la formation, compte tenu des nombreuses critiques qui leur sont adressées²⁸. En fait, ces données sont considérées par les économistes du capital humain comme une mesure directe de la productivité du travail. D'après eux, l'éducation augmente le capital humain de la force de travail et sa productivité. Elle favorise l'innovation et la production de connaissances nouvelles nécessaires à la croissance économique. En utilisant les données des comparaisons internationales de résultats, Eric Hanushek et Ludger Wössman, représentants éminents de ce paradigme économique au sein du Réseau Européen des Economistes de l'Education, un *Think Tank* créé par la Commission Européenne, ont cherché à montrer que les grandes enquêtes internationales constituaient une mesure statistiquement et économiquement significative de la qualité de l'éducation²⁹. Mesurée par les compétences cognitives des individus, elle leur semble plus importante en termes d'effets sur la croissance économique que la quantité de ressources additionnelles pouvant être attribuées aux systèmes éducatifs.

La Méthode Ouverte de Coordination : réseaux d'experts et gouvernement par les instruments de mesure

L'enjeu démographique est tout aussi important pour la Commission Européenne dans l'élaboration de sa politique de formation tout au long de la vie. Toutefois, aujourd'hui, la politique s'aligne sur la Stratégie Européenne pour l'Emploi en s'appuyant sur un indicateur spécifique, le taux d'emploi de la population active européenne (et non le taux de chômage), objectif de résultats et compromis entre les Etats, les incitant à une mobilisation maximale de la force de travail³⁰. Elle s'inscrit plus largement dans un gouvernement européen par des instruments de mesure intégrés à une Méthode Ouverte de Coordination intégrant l'éducation et de la formation dans une politique de la connaissance élargie aux domaines de l'emploi, des affaires sociales, et de la recherche. Enfin, ce gouvernement européen par la mesure mobilise des réseaux d'experts et instruit une politique de la preuve qui participent de sa légitimation dans la prise de décision³¹.

²⁵ Scheerens J., *Measuring the quality of schools*, Paris, OCDE-CERI, 1995 ; Fitz-Gibbon C.T., *Monitoring education: indicators, quality and effectiveness*, London, Continuum, 2004.

²⁶ Scheerens J., Hendricks M., "Benchmarking the Quality of Education", *European Educational Research Journal*, vol. 3, n° 1, 2004, pp. 101-114.

²⁷ European Commission, *European report on the quality of school education. Sixteen quality indicators*. Report based on the work of the Working Committee of Quality indicators, Directorate-General for Education and Culture, Brussels, 2000; European Commission, *The concrete future Objectives of Education and Training systems*, Brussels, 2001.

²⁸ Normand R., « Les comparaisons internationales de résultats : problèmes épistémologiques et questions de justice » in Charlier E. (coord.) *L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation*, *Education & Sociétés*, n° 12, Paris, INRP/De Boeck, 2003, pp. 73-89.

²⁹ Hanushek E., Wössmann L., *The Role of Education Quality in Economic Growth*, World Bank Policy Research Working Paper 4122, February 2007.

³⁰ Raveau G., "Au coeur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi" in Normand R. (coord.), *De la formation à l'emploi : des politiques à l'épreuve de la qualité*, *Education & Sociétés*, n° 18, Paris, INRP/De Boeck, 2006, pp. 17-33.

³¹ Normand R., "Les qualités de la recherche ou les enjeux du travail de la preuve en éducation" in Normand R. (coord.), *De la formation à l'emploi : des politiques à l'épreuve de la qualité*, *Education & Sociétés*, n° 18, Paris, INRP/De Boeck, 2006, pp. 73-91.

L'agenda politique européen à l'horizon 2020 : des enjeux démographiques

Si la politique européenne de la formation tout au long de la vie constitue une pièce centrale de la Stratégie de Lisbonne visant à développer l'emploi et la croissance économique, elle est liée à une certaine idée des « défis » démographiques que devraient affronter les États-Membres à l'horizon 2020. En conséquence, les réformes en éducation promues par La Commission européenne ne sont pas sans rappeler les orientations prises par les politiques nationales lorsque, aiguillées par une arithmétique politique des inégalités, elles cherchaient les voies d'une amélioration de la productivité de la main-d'œuvre³². À la différence non négligeable, que ces politiques étaient mises en œuvre dans un contexte de croissance économique où la réduction des inégalités d'accès et l'expansion de l'enseignement secondaire et supérieur public étaient considérés comme la solution optimale à l'augmentation de la réserve de talents. Aujourd'hui, les responsables politiques européens sont davantage sensibles à une conception de l'égalité de résultats et aux politiques de l'accountability qui l'accompagnent. La question démographique concerne toujours l'amélioration de la quantité et de la qualité de la population scolaire mais elle est envisagée via l'augmentation de la performance des élèves dans les comparaisons internationales de résultats. Enfin, les solutions retenues pour accroître la productivité de la force de travail sont recherchés dans des modèles alternatifs à ceux de la scolarité obligatoire, notamment dans un système de la formation tout au long de la vie qui présente une étrange analogie avec la conception du cycle de vie de la théorie du capital humain. Selon cette conception, l'accumulation de capital humain est un processus dynamique³³. Les compétences acquises au cours d'une étape du cycle de vie par un individu affectent ses apprentissages à l'étape suivante. Les différents moments du cycle de vie sont aussi déterminants dans la formation des différents types de compétences. Quand ces occasions d'apprentissage sont manquées, l'effort coûte cher à la collectivité, et les coûts sont prohibitifs quand il s'agit d'une remédiation totale.

Considérons à présent les « défis » démographiques qui s'imposent à l'Union européenne. Le premier concerne le vieillissement de la population en âge de travailler. D'après les experts proches de la Commission Européenne, cela devrait conduire inéluctablement à la réduction de la population en âge de travailler et à une augmentation de la part des individus à la retraite. Il est donc nécessaire de procéder à un ajustement des systèmes d'éducation et de formation à tous les niveaux en révisant les modes d'allocation des ressources, notamment entre public et privé, ou entre zones rurales ou urbaines, pour qu'ils soient plus efficaces. Mais cela implique aussi des politiques à destination de publics plus ciblés. A commencer par la formation des plus âgés. En effet, le vieillissement de la population risque d'affecter l'offre de travail et le taux d'emploi, élément central de la stratégie européenne. Selon la théorie du capital humain, dont les fondements sont acceptés par les responsables de la DG Education & Culture, l'investissement en formation des travailleurs âgés constitue un levier pour les maintenir plus longtemps en activité et accroître leur productivité. D'après les experts travaillant avec la DG, l'allongement du temps légal de la retraite peut aussi contribuer à inciter ces personnes à investir dans leur propre formation sans augmenter pour autant l'investissement public puisque ce groupe de travailleurs âgés présente moins de risque de se trouver face à des problèmes de liquidité que les travailleurs plus jeunes.

Une autre préoccupation des experts proches de la DG Education & Culture concerne le vieillissement de la population enseignante parce qu'elle est considérée comme un des facteurs essentiels de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Le vieillissement de cette profession exige une mise à niveau de ses compétences alors que les départs en retraite vont entraîner une pénurie qui devra être compensée par des actions de recrutement et de formation de nouveaux enseignants. De même, le lien étroit entre l'âge des enseignants et leur rémunération présenterait un risque à moyen terme d'alourdir la

32 Normand R., "En quête d'une mesure des inégalités : genèse et développements d'une arithmétique politique en éducation" in Batifoulier P., Ghirardello A., de Larquier G., Remillon D., *Approches institutionnalistes des inégalités en économie sociale*, Paris, L'Harmattan, Tome 1, Evaluations.

33 Carneiro P., « Human Capital Policy for Europe », papier présenté au workshop "Quality and Efficiency in Education and Training" DG Economie et Affaires Financières, Commission Européenne, 2004, http://www.ucl.ac.uk/~uctppca/hcpec_10_9.pdf.

Carneiro P, Heckman J., « Human Capital Policy » in James J. Heckman and Alan B. Krueger (dir.), *Inequality in America : what role for human capital policies?*, The Alvin Hansen Symposium on Public Policy, Harvard University, Cambridge, Mass, MIT Press, 2003. <http://www.ucl.ac.uk/~uctppca/HCP.pdf>

dépense d'éducation par élève alors que la réduction des effectifs de jeunes scolarisés devrait normalement diminuer les coûts. Enfin, l'ouverture de l'accès à la profession enseignante, par la formation sur le tas ou par le recrutement direct d'une main d'œuvre dans d'autres secteurs d'activité, et par une plus grande flexibilité dans les conditions du travail et de rémunération, sont aussi des solutions envisagées par les experts.

L'émigration constitue par ailleurs un autre défi. Il s'agit des flux migratoires en dehors de l'Union Européenne, principalement aux Etats-Unis, où les jeunes diplômés sont attirés par de meilleures conditions de travail et des salaires plus élevés. Cette perte de talents menace la compétitivité européenne à l'heure où l'Europe veut devenir une économie de la connaissance, d'autant plus qu'une bonne part des émigrants sont étudiants ou chercheurs. Attirer les meilleurs talents et construire des centres d'excellence afin de les accueillir constituent un des objectifs de la Commission notamment dans sa politique de l'enseignement supérieur et de la recherche³⁴. La crainte est amplifiée par le développement économique de la Chine et des pays d'Asie du Sud-Est qui sont demandeurs de main d'œuvre qualifiée, ce qui nécessite de la part de l'Europe d'augmenter la qualité de l'éducation et de la formation des européens tout au long du cycle de vie.

Cette augmentation des compétences de la main d'œuvre dans une économie mondialisée correspond à une autre orientation de la politique européenne. Pour les décideurs de la DG Education & Culture, il demeure important de limiter les abandons précoces de scolarité qui diminuent la productivité des travailleurs et leur niveau de compétences, notamment parmi les enfants issus des milieux populaires et de l'immigration. De même, il est important de fournir un environnement éducatif de qualité dès les premières années de l'enfance parce qu'il contribue, d'après les économistes du capital humain, à améliorer ensuite les compétences des travailleurs au tout long de leur vie. C'est aussi, d'après eux, dans les premières années de scolarité que les taux de rentabilité de l'éducation sont les plus élevés. La mobilité des travailleurs et des étudiants dans l'Union Européenne est jugée tout aussi fondamentale à la constitution d'une force de travail de qualité. Pour finir, il faut aussi mentionner le souci de la Commission de favoriser l'orientation des femmes dans les disciplines et les carrières scientifiques ou technologiques, secteurs où elles sont sous-représentées, afin qu'elles rehaussent le niveau de compétences de la force de travail européenne.

Un gouvernement européen : la politique des indicateurs et du benchmarking

La Méthode Ouverte de Coordination (MOC) a permis à la Commission Européenne d'adresser des recommandations aux Etats Membres et de définir un calendrier pour la mise en œuvre des réformes dans l'éducation et la formation. Cette nouvelle méthode autorise la comparaison de la performance des Etats européens avec leurs concurrents mondiaux, en évaluant les progrès selon un contrôle périodique et un processus d'évaluation par les pairs. Elle relativise le principe de subsidiarité en donnant à l'Union Européenne les moyens de traduire ses recommandations au sein des politiques nationales et régionales par la fixation de cibles spécifiques. Ce gouvernement par les instruments s'appuie sur des tableaux comparatifs, sur des indicateurs évaluant différents objectifs et les rapportant à une moyenne européenne, et sur la moyenne des trois meilleurs pays comparée à celle des Etats-Unis et du Japon.

Pour comprendre la portée de ces indicateurs, il faut en fait les relier aux enjeux démographiques et à la Stratégie Européenne pour l'Emploi qui contribuent fortement à l'orientation de la politique européenne de la formation tout au long de la vie. C'est alors qu'il devient possible de reformuler un certain nombre d'équivalences en opérant des rapprochements. Ainsi la *participation à l'éducation préscolaire* ou les *abandons scolaires précoces* (domaine de l'équité) et le *taux d'achèvement des études secondaires* (domaine de l'apprentissage tout au long de la vie) peuvent être rapportés au souci d'augmenter la productivité de la force de travail des jeunes jusqu'à l'âge adulte. De même, que *l'investissement dans l'éducation et la formation* (domaine de l'efficacité et de la modernisation de l'enseignement supérieur) et les *rendements de l'éducation et de la formation* (domaine de l'employabilité) s'apparentent surtout aux concepts promus par les économistes du capital humain. *La*

³⁴ Corbett A., *Universities and the Europe of Knowledge. Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955-2005*, New York, Palgrave MacMillan, 2005.

participation des adultes à la formation tout au long de la vie (domaine de l'apprentissage tout au long de la vie) et leurs *compétences* (domaine de l'apprentissage tout au long de la vie et de l'employabilité) correspondent à des objectifs de maintien de la productivité des travailleurs âgés. Le *niveau atteint par la population* (employabilité), les *taux de diplômés de l'enseignement supérieur* et la *mobilité des étudiants entre pays* (moderniser l'enseignement supérieur) témoignent du souci de la Commission Européenne de constituer et de renforcer la réserve de talents pour rivaliser dans la compétition mondiale avec les Etats-Unis, la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est. Les indicateurs de *compétences en lecture, mathématiques, sciences, TIC*, etc. (domaine de la maîtrise des compétences clés) s'articulent fortement aux comparaisons internationales de résultats considérées aujourd'hui par les économistes comme une bonne mesure de la productivité et de la qualité des systèmes éducatifs.

Cinq *benchmarks* ont aussi été définis dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination et présentés comme des cibles à atteindre à l'horizon 2010 : pas plus de 10% d'abandons précoces au cours de scolarité obligatoire, la diminution d'au moins 20% de la part des élèves présentant des difficultés de réussite en lecture, au moins 85% de jeunes ayant achevé leurs études secondaires, l'augmentation d'au moins 15% des diplômés en mathématiques, sciences et technologie, au moins 12,5% de la population adulte participant à la formation tout au long de la vie. Là aussi on pourrait faire les mêmes commentaires que précédemment en montrant comment la fixation de ces objectifs, au-delà du compromis que la Commission a dû élaborer avec les Etats-Membres, correspond bien à une orientation en termes démographiques et d'emploi de sa politique de formation tout au long de la vie.

Les documents de la Commission montrent que le développement d'indicateurs et la collecte de données statistiques constituent désormais un mécanisme bien rôdé. Le Conseil Européen a même mandaté la Commission pour développer des nouveaux indicateurs en lien avec les grandes organisations internationales comme l'OCDE ou l'UNESCO. S'est ainsi progressivement opérée une division du travail entre la Commission et les Etats Membres, et entre EUROSTAT et les organismes nationaux de production statistique, afin de produire de manière plus systématique des statistiques communautaires comparables sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Un règlement adopté en 2005 par le parlement et le Conseil Européen en fixe d'ailleurs les modalités. La même année, la Commission a même promulgué un code de bonnes pratiques de la statistique européenne fondé sur 15 principes qui ont été adoptés en France par l'INSEE.

Réseaux d'expertise et politiques de la mesure : un Léviathan connexionniste

Comme l'exprime Giandomenico Majone, à travers son concept d'« Etat régulateur » européen, le Léviathan européen peut être analysé comme un réseau d'agences de régulation plus ou moins indépendantes occupées à combler les défaillances du marché³⁵. Andrew Barry montre aussi qu'il est nécessaire prendre en compte les connexions entre des zones technologiques transcendant les frontières nationales parce qu'elles produisent des standards ou des instruments de mesure transférables dans le temps et dans l'espace³⁶. Ce processus de standardisation, qu'il s'applique aux objets de la statistique ou à d'autres technologies, demeure essentiel à l'harmonisation de la politique européenne et à la construction d'un « espace de calcul ». La Commission Européenne n'agit qu'en déléguant des responsabilités à d'autres acteurs en acceptant que les standards et les instruments de mesure s'édifient sur un engagement volontaire³⁷. Le processus d'harmonisation ne crée donc pas un gouvernement européen centralisé mais il s'appuie sur un ensemble d'institutions et d'agences dispersées, dans le secteur public comme dans le secteur privé, qui recouvrent des formes aussi hétérogènes que des laboratoires, des groupes d'experts ou des réseaux, des comités de normalisation ou des bureaux ministériels³⁸.

³⁵ Majone G., « A European regulatory state ? » in Richardson J., (ed.) *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 1996.

³⁶ Barry A., *Political Machines. Governing a Technological Society*, New York, The Athlone Press, 2001.

³⁷ Thévenot L., « Emotions et évaluations dans les coordinations publiques » in Paperman P., Ogien R. (dir.) *La couleur des pensées. Emotions, sentiments, intentions*, Paris, EHESS, coll. Raisons pratiques n° 6, 1995, pp. 145-174.

³⁸ Borraz O., « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique » in Lascoumes P., Le Galès P., (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004.

C'est aussi ce que l'on peut aussi constater dans la politique de formation tout au long de la vie. Le CRELL, le *Centre for Research on Lifelong Learning* (Centre pour la Recherche sur la Formation tout au Long de la Vie) en est un bon exemple. Ce centre, situé à Ispra (Nord de l'Italie), a été créé par l'unité statistique de la DG Education & Culture (DGEAC) afin de développer des indicateurs et des *benchmarks* permettant aux pays membres de progresser dans les objectifs fixés au moment de la conférence de Lisbonne. Le CRELL est aussi coordonné, en plus de la DGEAC, par le *Joint Research Centre* (JRC) de la Commission Européenne. La direction du JRC est placée sous la responsabilité du Commissaire Européen à la recherche et il est composé d'instituts en réseau répartis à travers toute l'Europe. Ses missions consistent à apporter un soutien scientifique aux programmes de recherche (dans le cadre du 7^e PCRD) qui s'alignent sur les politiques européennes dans des domaines aussi variés que l'environnement, la santé, l'énergie, la technologie, les matériaux conducteurs etc.

A Ispra, le CRELL est hébergé par l'*Unité d'Econométrie et de Statistiques Appliquées de l'Institut pour la Protection et la Sécurité du Citoyen*, l'un des instituts en réseau du JRC. L'unité d'économétrie est plus particulièrement chargée, en relation avec différentes directions générales de la Commission Européenne (Affaires économiques et financières, Education et culture, Marché Interne, Recherche, Société de l'Information, Entreprises) de développer des outils économétriques pour l'analyse et l'évaluation des politiques européennes. L'*Institut pour la Protection et la Sécurité du Citoyen*, quant à lui, au-delà son appellation, fournit un soutien scientifique et technique dans le cadre des relations de l'Union Européenne avec le reste du monde et des politiques sécuritaires qui lui sont liées, c'est-à-dire dans le domaine de la sécurité et de la stabilité mondiale, de la police des frontières, de la lutte contre le terrorisme et le crime, mais aussi dans la sécurité du transport et de l'énergie nucléaire. On le voit, cette transformation des modes de production de connaissance par la mesure déplace les frontières entre expertise et recherche, en impliquant de nouveaux acteurs notamment des techniciens, des ingénieurs et des décideurs politiques, de nouvelles institutions et agences, à distance du régime académique caractérisant la recherche universitaire³⁹. Cette nouvelle organisation s'étend d'ailleurs aux politiques de recherche en éducation à l'échelle internationale⁴⁰.

En fait, la politique de la DG Education & Culture s'appuie sur un certain nombre de programmes conduits dans plusieurs pays anglo-saxons (Nouvelle-Zélande, Etats-Unis, Angleterre) et sur une série de réflexions menées par un réseau d'experts internationaux sous la responsabilité du CERI (*Centre for Educational Research and Innovation*) de l'OCDE. Cette politique de la preuve (*evidence-based policy*) vise à encadrer ou à normaliser les méthodes de la recherche en éducation pour en améliorer l'efficacité et la qualité. Dans cet esprit, les chercheurs doivent repérer les méthodes pédagogiques efficaces (*evidence-based teaching*) et les promouvoir comme des « bonnes pratiques » et des « standards de qualité ». Ils ont à fournir des résultats « neutres » et « précis » tout en étant capables d'un recensement systématique d'une masse importante de données présentant toutes les garanties de « rigueur » et d'objectivité pour diagnostiquer « Ce qui marche » (*What works ?*). Toutes ces méthodes sont empruntées au monde médical où elles servent depuis plusieurs années aux études thérapeutiques caractérisant les développements du capitalisme pharmaceutique⁴¹.

Conclusion

L'édification d'une mesure de la formation tout au long de la vie est une opération complexe qui mobilise une multitude d'acteurs dans des laboratoires, des services ministériels, des institutions et des associations internationales. La Direction générale de l'Éducation et de la Culture peut compter aussi sur une armée d'experts sollicités au fur et à mesure de l'avancée de son propre agenda politique. Nous avons vu aussi que la théorie du capital humain et la *school effectiveness* constituaient les fondements

³⁹ Gibbons M., *The New Production of Knowledge*, London, Sage, 1994 ; Derouet J.-L., Normand R., "French Universities between Crisis and radical Reform. Towards a new academic Regime", *European Education, a Journal of Issues and Studies* (à paraître en 2008).

⁴⁰ OECD, *Evidence and Education : Linking Research and Policy*, Paris, 2007; European Commission, Commission Staff Working Document, *Towards more knowledge-based policy and practice in education and training*, Directorate-General for Education and Culture, Brussels, 2007.

⁴¹ Dodier N., *Leçons politiques de l'épidémie de sida*, Paris, EHESS, 2003.

épistémologiques et méthodologiques de la construction des indicateurs et des benchmarks. Ces instruments de mesure ne visent pas seulement à mesurer l'efficacité et la qualité des systèmes éducatifs. Ils sont aussi les supports d'une Méthode Ouverte de Coordination conçue pour renforcer la convergence des politiques d'éducation et de formation des États-Membres. Dans la mise en place de ce nouveau gouvernement de l'éducation au niveau européen, l'expertise de l'OCDE a servi de référence. C'est donc assez compréhensible que ce soit opéré un transfert de technologie métrologique d'une organisation internationale à une autre. À l'image de l'État fédéral aux États-Unis, La Commission européenne, si elle ne peut intervenir directement dans la politique des États-membres, dispose de ressources importantes pour les inciter à agir. En plus d'une capacité d'expertise et de mobilisation des responsables nationaux, elle dispose de grands programmes qui lui permettent de faire valoir des « bonnes pratiques » dans tel ou tel domaine de l'éducation et de la formation. Ces bonnes pratiques, une fois évaluées puis capitalisées dans des référentiels et des recommandations, servent de repères aux États-Membres pour faire évoluer leur politique. La Commission peut ainsi, comme aux États-Unis, compter sur le phénomène de la « tâche d'huile », c'est-à-dire de la diffusion des innovations et des bonnes pratiques d'un État à un autre. Ce nouveau processus de diffusion des connaissances est à mettre en relation la production de standards et de référentiels au sein d'agences ou de zones technologiques indépendantes hiérarchiquement de La Commission mais rattachées à elle par différentes formes de contractualisation et de financement. La Commission européenne a donc intégré les règles du Nouveau Management Public et elle a fait un principe de gouvernement dans l'éducation comme dans d'autres domaines d'activité. En son centre, la DGEAC dispose de faibles capacités d'expertise dans le domaine de l'éducation. Elle n'est capable de formuler des recommandations qu'en déléguant le travail à des réseaux, des agences et des zones technologiques chargés de concevoir les instruments, les principes d'action, de répertorier les bonnes pratiques et d'inventer les arguments théoriques sous-jacents. Ces transformations de grande ampleur appellent à la mise en œuvre d'un programme de recherche permettant de mieux saisir l'articulation entre ces différentes formes d'instrumentation et de gouvernement au niveau local, national et supranational. Dans cette perspective, il pourrait être utile, selon le mot d'ordre de Bruno Latour, de chercher à localiser le global, c'est-à-dire étudier les sites locaux qui contribuent, de connexions en connexions, à élaborer des structures globales, comme les centres de calcul que nous avons identifiés⁴². Puis, dans un second mouvement, de travailler les processus de délégation et de traduction du global vers le local, en repérant les articulateurs et les localisateurs, comme le sont les experts des grandes organisations internationales. Avant de se consacrer au travail plus difficile de connexion des sites, à travers le repérage des formats d'information et des normalisations qui participent d'une même commensurabilité et d'une même comparabilité. C'est ce que nous avons commencé à faire sans prétendre à l'exhaustivité, conscient qu'il nous fallait échapper au nationalisme méthodologique caractérisant la sociologie de l'éducation française, parfois accusée d'être une sociologie d'Etat.

Au niveau européen, nous constatons que l'égalité de résultats s'est imposée comme un principe supérieur commun pour tous les États-membres. Cela ne veut pas dire que la Commission européenne ne se préoccupe pas d'autres formes d'inégalités mais elles doivent correspondre à sa stratégie de la Formation tout au long de la vie dans un cadre d'intervention qui déborde le contexte de la scolarité obligatoire. Ceci explique pourquoi, selon une certaine conception de l'égalité des chances, la Commission oriente son action mais aussi celle des États-membres selon des dispositifs et des programmes traitant des publics prioritaires (les femmes, les immigrants, les jeunes sans qualification, les travailleurs âgés). Cette forme de catégorisation est symétrique des formes de reconnaissance des différences qui s'expriment dans les pays membres et de plus en plus à l'échelle européenne. Cette approche « pragmatique » de la Commission satisfait donc un certain nombre de revendications de la société civile en même temps qu'elle sert sa propre stratégie. C'est ainsi que la prise en charge des inégalités de genre, qui constitue une réponse politique aux exigences des mouvements féministes, lui permet aussi de rétablir le déséquilibre hommes/femmes dans les professions scientifiques et techniques dont les prévisions démographiques s'annoncent déficitaires. C'est aussi un moyen de promouvoir des politiques « actives » de l'emploi et de la formation contre des politiques « passives » jugées coûteuses en termes de redistribution. Dans le même esprit, les programmes de lutte contre la discrimination visent à

⁴² Latour B., *Re-Assembling the Social. An introduction to Actor-Network Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

réduire une inégalité raciale et ethnique dont souffrent incontestablement les personnes d'origine étrangère. Mais la stratégie de la Commission témoigne aussi de sa volonté de puiser dans la réserve de talents et de soutenir des politiques d'immigration « active » de travailleurs qualifiés et expérimentés. Les dispositifs institutionnels de la seconde chance et d'insertion dans l'emploi des jeunes sans qualification poursuivent le même objectif. Le maintien en activité des travailleurs âgés, outre qu'il permet d'économiser sur les régimes de retraite, est aussi, sous couvert de lutte contre la discrimination liée à l'âge, un moyen de maintenir et d'augmenter le taux d'emploi.

L'arithmétique des inégalités promues par la Commission européenne répond donc à un calcul et une mise en équivalence des différences sociales et culturelles selon une conception libérale sensiblement identique à celle adoptée aux États-Unis. Celle-ci est en tout point étrangère à l'égalité de traitement promue par l'État-Providence bureaucratique et planificateur. Selon cette nouvelle vision, le traitement des inégalités ne relève plus du seul ressort des institutions étatiques parce que la Commission et ses experts jugent que les politiques de redistribution ont échoué. Dans leur esprit, le succès des politiques sociales dépend aussi de l'expression des préférences et du comportement des individus dans un environnement marchand et concurrentiel. En plus de politiques ciblées sur des publics prioritaires, la stratégie de la formation tout au long de la vie doit donc reposer sur des mécanismes incitatifs à partir desquels les personnes seront en mesure d'être plus mobiles et plus flexibles : constitution d'un portefeuille de compétences, changement des processus de validation/certification, amélioration de l'orientation professionnelle et des transition emploi/formation, entrée plus précoce dans la vie active avec retour périodique en formation. La mobilité se définit non par les capacités d'un individu de glisser d'une strate à une autre mais de circuler dans des réseaux et des espaces géographiques hétérogènes. La certification confère une valeur éphémère, toujours à reconquérir selon de nouvelles épreuves, alors que le poste est détaché du titre. Le champ de la compétition avec les autres pour l'accès aux biens éducatifs s'est élargi mais les possibilités d'accès à la certification se sont aussi démultipliées. A travers ses instruments, le gouvernement européen de l'éducation s'est adapté au nouvel esprit du capitalisme.