

Nouvelles modalités de régulation transnationale des politiques éducatives. Evidences et possibilités *

António Teodoro

En dépit de nombreuses difficultés d'ordre pratique et de rythmes d'expansion divers, l'école fut très tôt considérée comme un phénomène global qui s'est produit par *isomorphisme* dans le monde moderne (voir, e.g., Ramirez & Ventresca, 1992). Comme tous les phénomènes de nature globale, l'école de nos jours possède des racines locales, fournies par le modèle qui a été élaboré dans le contexte européen. Ce n'est que par la suite que ce modèle fut universalisé au fur et à mesure du processus d'intégration des divers espaces dans l'économie-monde capitaliste.

L'affirmation du modèle scolaire entre le XVI et le XVIII siècles, au détriment des anciennes méthodes d'apprentissage, est le produit d'un long processus, qui s'est manifesté au sein d'un jeu complexe de relations sociales et de transformations des représentations et des orientations normatives concernant le monde et les hommes (Nóvoa, 1994). Ce processus est appréhendé dans un cadre où apparaissent également : (i) la formation d'une nouvelle *conception de l'enfance* ; (ii) la mise au point d'une *civilisation des coutumes*, qui vient imposer l'idéal de l'adulte *civilisé* en

* Cet article est une des productions du projet de recherche *Educating the Global Citizen : Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusion in 18 Countries. The Portuguese case*, financé au Portugal par la Fondation pour la science et la technologie (POCI/CED/56992/2004). L'auteur remercie toutes les contributions et commentaires critiques, parmi d'autres, de Stephen R. Stoer, Luiza Cortesão, Carlos Alberto Torres, José Eustáquio Romão, Roger Dale et Susan Robertson.

contrepoint de la condition *naturelle* de l'enfant ; (iii) l'établissement d'une *éthique protestante du travail* ; et (iv) l'instauration d'une *société disciplinaire* qui a pour conséquence l'enfermement des enfants dans des espaces appropriés.

C'est dans l'ombre tutélaire (et protectrice) de l'Eglise que le modèle scolaire s'élabore et se perfectionne pendant les trois siècles fortement marqués par la Réforme et la Contre réforme. Mais le XVIII^e siècle, le siècle des Lumières, avec ses profondes transformations économiques, sociales et politiques, provoque d'importantes ruptures dans le domaine de l'éducation et de l'organisation de la vie sociale¹. Dans nombre de pays, l'Etat prend la place de l'Eglise sur le plan du contrôle de l'éducation, en passant par des processus pas toujours pacifiques, et va devenir l'agent le plus important de l'expansion de l'institution scolaire.

Au cours du XIX^e siècle, l'école devient un élément important d'homogénéisation linguistique et culturelle, de formation de la citoyenneté nationale, bref, d'affirmation de l'Etat-Nation. Comme cela est toujours souligné par les auteurs qui adoptent la perspective du système mondial moderne, l'expansion de l'école se trouve étroitement liée à la construction de cette réalité, l'Etat-Nation, indispensable au nouveau stade de l'économie-monde capitaliste.

L'ascension même de l'Etat-Nation était nourrie par l'économie capitaliste mondiale. La nation-Etat, en tant qu'un mode d'organisation politique, implique la formation de citoyens et leur confère le statut d'individus. Citoyenneté et individualité s'associent non pas uniquement à travers l'Etat comme une organisation bureaucratique, mais, ce qui est beaucoup plus important, à travers « la communauté imaginée » que les Etats nationaux espèrent représenter. L'école de masse devient un ensemble important d'activités grâce auxquelles les liens réciproques entre les individus et les nations-Etats sont forgés. (Ramirez & Ventresca, 1992 :49-50)

L'expansion progressive de l'école à toutes les couches sociales et à tous les groupes a mené à la consolidation des modèles d'organisation scolaire et pédagogique capables d'englober un nombre d'élèves toujours plus grand. C'est dans ce but que depuis le XIX^e siècle, une *grammaire de*

¹ La plus grande rupture est, sans doute, provoquée par la Révolution française de 1789. Sur ses conséquences sur le plan idéologique à la suite de l'apparition du libéralisme en tant que ciment idéologique de l'économie-monde capitaliste, et, au plan du pouvoir, à la suite de l'affirmation *du peuple qui devient souverain* (voir, e.g., Wallerstein, 1995).

*l'école*² a été mise au point pour répondre au défi que représente *enseigner à plusieurs comme s'il fut à un seul* (Barroso, 1995).

Le modèle d'école qui s'est développé d'abord en Europe va devenir non seulement universel, mais aussi presque *l'unique possible ou même imaginable* (Nóvoa, 1998). L'analyse de l'affirmation et de la consolidation de ce modèle dans divers espaces mondiaux constitue le champ d'étude privilégié de l'Education comparée. Bien qu'elle soit une discipline des Sciences de l'Education dont l'origine remonte au début du XIX siècle³, ce n'est qu'après la Deuxième guerre mondiale que l'Education comparée marque un grand essor et retrouve une expression significative dans l'ensemble des Sciences de l'Education.

L'internationalisation des problématiques relevant de l'éducation a été stimulée par la création d'un système d'organisations internationales et intergouvernementales. Certaines fonctionnent sur le plan des Nations Unies, comme l'ONU, et des organisations spécialisées telles l'UNESCO dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture ; d'autres, comme le FMI et la Banque Mondiale dans le domaine financier et celui de l'aide au développement ; d'autres déploient leurs activités sur le plan de la coopération économique dans un espace géographique déterminé, par exemple, l'OCDE⁴.

La formulation des politiques éducatives, notamment dans les pays périphériques et semi-périphériques du système mondial, est de plus en plus dépendante de la légitimation et de *l'aide technique* des organisations internationales. Pendant les années 60, cela a permis la diffusion rapide des théories du capital humain et de la planification de l'éducation, qui représentent le noyau dur des théories de la modernisation en vogue pendant cette période d'*euphorie* où l'éducation est devenue un instrument obligatoire de *l'autoréalisation individuelle*, du *progrès social* et de la *prospérité économique* (Husén, 1979). L'effort d'établir une rationalité scientifique, qui puisse permettre de formuler des lois générales, capables de guider dans chaque pays l'action réformatrice dans le champ de l'éducation, était au centre d'innombrables initiatives – séminaires, congrès, workshops,

² David Tyack e Larry Cuban (1995) ont défini la grammaire de l'école (*grammar schooling*) comme un ensemble résistant de traits organisationnels et de structures qui, en dépit des réformes et des changements, continue à caractériser le modèle scolaire.

³ Les études comparatives dans les divers champs scientifiques, surtout dans ceux des sciences biologiques, mais aussi dans le domaine du Droit, de la Linguistique ou de la Pédagogie, connaissent un grand essor au XIX siècle. En ce qui concerne la Pédagogie, l'élan fondateur de ce qui allait constituer le champ de l'Education comparée est dû à Marc-Antoine Julien de Paris et à son étude *Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée*, publiée à Paris en 1817.

⁴ Voir l'important chapitre de Joel Samoff, "Institutionalizing international influence", in Arnove\&Torres (Eds), (1999), p. 51-89.

études, examens – réalisées par toutes les organisations internationales. Cela a permis la création de vastes réseaux de contacts, de financement et d'échange d'information et de savoirs entre des autorités politico-administratives sur le plan national, des acteurs sociaux, des experts et des chercheurs universitaires.

Le développement de ces réseaux avait pour base une conception de l'éducation comparée, centrée, selon António Nóvoa (1995), sur quatre aspects essentiels : *l'idéologie du progrès, le concept de science, l'idée de l'Etat-nation et la définition de la méthode comparative*. Le premier aspect, *l'idéologie du progrès*, est représentée par la formule éducation = développement, c'est-à-dire, par la conviction que l'expansion et l'amélioration des systèmes éducatifs garantissent inéluctablement le développement socioéconomique. Le deuxième aspect, représenté par le *concept de science*, s'appuie sur le paradigme positiviste des sciences sociales formées à partir de la deuxième moitié du XIX siècle. Ce paradigme attribue à la science, dans ce cas à l'Education comparée, le rôle d'établir des lois générales concernant le fonctionnement des systèmes éducatifs, tout en légitimant la rhétorique de la rationalisation de l'enseignement et de l'efficacité des politiques éducatives, indiquée comme le cœur de toute l'action réformatrice. Le troisième aspect, relevant de *l'idée d'Etat-Nation*, découle de la promotion de la nation comme une communauté privilégiée d'analyse, ce qui implique, en général, des études où l'on cherche à souligner surtout les différences et les similitudes entre deux ou plusieurs pays. Le quatrième et dernier aspect, c'est-à-dire la *définition de la méthode comparative*, a pour dimension principale la rhétorique de l'objectivité et des méthodes quantitatives. Cette dimension pose le problème de la recherche et de l'analyse des données, et, beaucoup plus rarement ou jamais, celui, bien plus décisif, de la construction des données et du cadre théorique sous-jacent.

Ainsi, probablement à cause de ses origines, l'Education comparée, telle qu'elle est vulgarisée par la plupart des organisations internationales, a produit des connaissances limitées, qui profitent surtout aux autorités nationales, soucieuses de légitimer leurs politiques. Un *positivisme instrumental* qui conduit à ce que Thomas Popkewitz et Miguel A. Pereyra (1994) désignent comme des *épistémologies fallacieuses* de la recherche comparative.

Dans cette perspective, l'hypothèse défendue ici est que l'idée du recours à *l'étranger* fonctionne, dans la majorité des cas, comme un instrument de *légitimation* des options adoptées sur le plan national et, rarement, comme un effort sérieux de connaissances contextualisées par

d'autres expériences et d'autres réalités⁵. Mais, nous pouvons penser en même temps que les initiatives constantes, les études et les publications des organisations internationales jouent un rôle décisif de *normalisation* des politiques éducatives nationales, mettant au point un agenda qui puisse fixer non seulement les priorités, mais aussi les formes de poser et d'évaluer les problèmes. Ces formes représentent aussi un *mandat*, plus ou moins explicite, selon la centralité des pays par rapport au système mondiale.

Jurgen Schriewer (1997) désigne cette forme de mandat, diffus mais présent, comme une *construction sémantique de la société mondiale*.

Un contexte de réflexion, délimité par des frontières politiques et/ou par des liens linguistiques, externalise d'autres contextes de réflexion qui, à leur tour, font référence à d'autres contextes encore, ce qui a pour conséquence qu'ils représentent, les uns pour les autres, des modèles et des potentiels de stimulation. Un réseau de références réciproques naît alors de cette accumulation d'observations entre nations. Ce réseau acquiert sa propre autonomie, qui véhicule, confirme et dynamise l'universalisation planétaire des représentations, des modèles, des normes, des critères et des options de réformes. Un tel réseau de références devient un élément constitutif d'une sémantique transnationale de la réforme pédagogique. Du point de vue de la sociologie de la connaissance, cette sémantique transnationale peut être comprise comme le corrélat d'un processus évolutif porté par la dynamique d'une différenciation fonctionnelle de systèmes sociaux, en même temps qu'elle réagit, en tant que construction sémantique de la société mondiale, sur les structures sociales, en les transformant, en les uniformisant et en les harmonisant. (Schriewer, 1997 :23-24).

Cette relation entre les politiques éducatives nationales et les initiatives d'assistance technique des organisations internationales, qui ont en même temps un caractère de légitimation et de mandat, pourrait bien être illustrée par la situation du Portugal, un pays semi périphérique dans le contexte

⁵ Une des études classiques de l'Education comparée de l'allemand Bernd Zymek (Das Ausland als Argument in der pädagogischen Reformdiskussion. Schulpolitische Selbstrechtfertigung, Auslandspropaganda, internationale Vertändigung und Ansätze zu einer Vergleichenden Erziehungswissenschaft in des internationalen Berichterstattung deutscher pädagogischer Zeitschriften, 1871.1952, Ratingen :Aloys Henn Verlag, 1975, citado por Miguel Pereyra, « La comparación, una empresa razonada de análisis. Por otros usos dela comparación». Revista de Educación, Extraordinario: Les usos de la comparación en Ciências Sociales y en Educación, 1990, p. 23-76), soutenait déjà cette hypothèse basée à un travail empirique sur la discussion des réformes éducatives réalisées dans son pays entre 1871 et 1952. Partant des références internationales apparues dans des revues pédagogiques allemandes, Zymek démontre que l'attention consacrée aux systèmes éducatifs étrangers ne fut pas le résultat d'une curiosité scientifique objective ou d'une recherche systématique des pédagogues de ces pays. Cette attention était, au contraire, marquée par un intérêt politico scolaire et scolaire pratique, cherchant des arguments pour justifier à tout moment les thèses d'une politique officielle en les présentant comme affranchies de réprobation partisane et en démontrant leur caractère international correspondant à des intérêts d'ordre général et nécessaire.

européen⁶, pendant la période entre l'après guerre et l'adhésion à la Communauté Economique Européenne/l'Union Européenne (CEE/UE)⁷.

Les nouvelles formes de régulation transnationale sur le champ des politiques éducatives, ou une globalisation de faible intensité

Etant une idée européenne persistante, enracinée aussi bien dans la conception prométhéenne d'une domestication humaine progressive de la nature que dans l'affirmation d'une économie-monde capitaliste avec l'Europe pour centre, le projet de *développement* a eu pour appui deux piliers principaux, le *transfert technologique* et l'*éducation* (McMichael, 1996). Si les destinataires du développement, notamment les pays périphériques et semi périphériques, peuvent encore avoir reçu avec une certaine ambiguïté les promesses de transfert technologique à partir des pays du centre, par contre, le pilier de l'éducation était en général unanimement jugé en tant que base de développement social et de construction de la nation, même au moment où il a provoqué un rejet et un appauvrissement des cultures locales, considérées pré-modernes et faisant obstacle à la rationalisation du développement économique.

Le projet de développement commencé après la Deuxième Guerre mondiale a trouvé en l'Etat-nation son espace privilégié. Ce projet, où la *modernisation* était vue comme un idéal universel, proposait une perspective optimiste pour le développement économique national, basée sur des programmes d'assistance de caractère *bi* ou *multilatéral*, dirigés par des organisations internationales créées entre temps. Dans ce sens, les initiatives de développement étaient le résultat d'un processus, où, en dépit de l'interaction du plan national et du plan international, c'était l'espace national qui constituait l'unité fondamentale pour mobiliser les populations et pour atteindre l'idéal de modernisation.

D'une façon contradictoire (ou non) ce projet de développement national a conduit à une intégration économique globale, qui, partant de la crise de la *dette publique* des années 80, la *décennie perdue* de Philip McMichael (1996), a fait changer d'une manière décisive les termes du développement, ce dernier passant d'une question à prédominance locale à

⁶ Sur le positionnement du Portugal dans le système mondial, voir, parmi d'autres, Boaventura de Sousa Santos (Ed.) (1993). Sur les conséquences de ce positionnement de plus de trois siècles par rapport au développement et à l'expansion de l'école de masse, voir Teodoro (2001).

⁷ Voir mon travail précédent, Teodoro (2003).

une question progressivement globale. Le développement est de moins en moins un projet qui puisse être géré dans le cadre de l'Etat-nation, basé sur le stimulus traditionnel du marché national, pour devenir de plus en plus dépendant du marché mondial dirigé par un *gérencialement global* (« global managerialism ») qui obéit aux dix commandements du *consensus de Washington* : discipline fiscale, priorité aux dépenses publiques, réforme fiscale, libéralisation des finances, taux de change, libéralisation du commerce, investissements étrangers directs, privatisation, non réglementation et droit de propriété.

Le *gérencialement global* se réfère au déplacement du pouvoir de gestion économique des Etats-nation vers les institutions globales. Ce déplacement peut ne pas être absolu, mais ce n'est pas non plus un jeu de résultat nul où le global et le national s'excluent mutuellement. Chacun a pour fondement l'autre. Un fait encore plus important - les institutions nationales embrassent les objectifs mondiaux. Mais ce fait n'est pas clairement compris parce que les Etats-nation existent toujours et leurs gouvernements continuent à s'occuper de politique. Pour un observateur occasionnel, si l'Etat existe, le projet national doit exister aussi. Mais dans le contexte de la globalisation, cela n'est pas forcément le cas. Souvent les gouvernements prennent des décisions politiques au profit de gestionnaires globaux – fonctionnaires d'institutions multilatérales, cadres exécutifs de corporations transnationales ou banquiers globaux (McMichael, 1996 :132).

Ce projet de développement global, ou de *globalisation* d'après la terminologie consacrée, peut être considéré d'une plus grande signification que celle uniquement de prolongement du système mondial, ainsi que Giddens (2004) le support, ou une accélération de l'idée d'*age de transition* d'après la conception de Wallerstein (1999)⁸. Pris dans un sens ou dans un autre, ce nouveau projet de développement a pour piliers fondamentaux,

⁸ Dans le texte en référence Wallerstein entreprend une critique violente du discours de globalisation: «Ce discours est en fait une énorme mystification de la réalité actuelle, une désillusion qui nous est imposée par des groupes puissants, et, même pire, c'est une interprétation à laquelle nous nous soumettons très souvent désespérément. C'est un discours qui nous fait ignorer les problèmes réels et ne permet pas de comprendre la crise historique dans laquelle nous nous trouvons. Nous traversons, il est vrai, un moment de transformation. Mais nous ne nous trouvons pas encore dans un nouveau monde global, déjà établi avec des règles claires. Nous nous trouvons, plutôt, dans un âge de transition que traverse non seulement quelques pays sous développés ayant besoin d'atteindre l'esprit de globalisation, mais qui transforme la totalité du système-monde capitaliste en quelque chose de différent. Lors de cette transition, le futur, loin d'être inévitable et sans alternative, est caractérisé par une incertitude profonde en ce qui concerne ses effets ». Bien que je prenne en considération la critique de Wallerstein, j'utilise dans ce chapitre le concept de globalisation au pluriel, selon l'acception proposée par Boaventura Sousa Santos (2001) pour qui nous vivons dans un *système mondial en transition* (SMET) : « Le système mondial en transition est construit par trois constellations de pratiques collectives : la constellation de pratiques interétatiques, la constellation de pratiques capitalistes globales et la constellation de pratiques sociales et culturelles transnationales » (p.63).

d'une part, une stratégie de libéralisation, et, d'autre part, l'affirmation de l'axiome des avantages compétitifs, ayant pour base une nouvelle conception du développement, qualifié de *soutenable*, qui pose à nouveau au premier plan la théorie néoclassique du capital humain.

Il n'est pas étonnant donc que pour Roger Dale (1998) les effets les plus clairs de la globalisation au sein des politiques éducatives soient une conséquence de la réorganisation des priorités des Etats de manière à devenir plus compétitifs, de telle forme notamment qu'ils puissent attirer les investissements des corporations transnationales dans leurs territoires. Mais, le même auteur ajoute que, si la globalisation peut changer les paramètres et la direction des politiques des états dans le domaine de l'éducation, cela ne signifie pas forcément que la globalisation doive se superposer aux particularités nationales ou sectorielles de ces politiques ou même les déplacer. Premièrement, parce que la globalisation n'est pas le résultat de l'imposition d'un pays à l'autre, probablement soutenue par la menace d'une action militaire bilatérale, mais surtout, parce qu'elle est l'effet d'une construction supranationale.⁹ Deuxièmement, parce que les effets sur les politiques éducatives sont indirects, agissant par l'intermédiaire de l'Etat national. Ainsi les nouvelles règles peuvent être interprétées différemment, ce qui généralement se fait en fonction de la localisation de chaque pays dans le système mondial. Cela ne signifie pas, ajoute Dale (1998), l'affaiblissement ou la disparition du pouvoir des Etats déjà puissants, mais plutôt le renforcement de leur capacité de répondre collectivement aux forces qu'aucun d'eux ne peut jamais contrôler individuellement.

Comme corollaire des arguments exposés, Dale (1998) lance deux hypothèses : a) il est possible de distinguer les effets de la globalisation sur les politiques de l'éducation de ceux qui découlent des formes traditionnelles d'intervention des organisations internationales dans le cadre des modèles antérieurs de développement ; b) les effets de la globalisation sur les politiques nationales sont variés et avec de multiples facettes plutôt qu'homogènes et uniformes.

Au sein de l'ancien projet de développement, l'assistance technique des organisations était (est) sollicitée fortement par les autorités nationales, surtout comme forme de légitimation des options internes. Par ailleurs, les comptes rendus, nombreux et variés, rédigés par les organisations

⁹ La distinction que Dale (1998) fait entre globalisation et impérialisme ou colonialisme est très intéressante : « Ce qui ne s'était passé que dans le Tiers monde ou dans les pays colonisés est en train de se passer dans les pays les plus puissants qui, autrefois, étaient des initiateurs et non pas des récepteurs de pressions externes sur leurs politiques nationales ».

internationales, représentent une forme de mandat, plus ou moins explicite, correspondant à la centralité du pays. A l'intérieur du projet de globalisation – c'est notamment l'hypothèse que nous proposons dans cet article – l'agenda *globalement structuré*¹⁰ possède pour centre névralgique les **grands projets statistiques internationaux**, plus particulièrement, le projet INES¹¹ du Centre for Educational Research and Innovation (CERI) de OCDE. Et, dans le cadre de ces projets statistiques, *le choix des indicateurs représente un point qui détermine l'élaboration de cet agenda global.*

Par son impact sur les politiques éducatives des pays du centre (et de nombreux pays situés à la semi périphérie des espaces centrales), le projet, basé sur la construction et la recherche d'indicateurs nationaux de l'enseignement, assume une importance particulière. Etant généralement mieux connu sous la forme de publication annuelle de *Regards sur l'Education*, cette décision de l'OCDE fut prise à la suite d'une conférence réalisée à Washington en 1987 à l'initiative du Ministère de l'Éducation des EUA et du Secrétariat de l'OCDE où ont pris part des représentants de 22 pays, ainsi que de nombreux experts et des observateurs invités. A cette époque, la question principale de l'agenda de l'OCDE dans le domaine de l'éducation était la *qualité de l'enseignement*, ce qui a servi de point de départ pour le lancement du projet INES, probablement l'entreprise la plus importante et la plus significative de cette organisation internationale pendant toute la décennie de 1990.

Sachant que le problème le plus complexe n'était pas le calcul des indicateurs valables, mais avant tout la classification des concepts, les représentants des pays membres de l'OCDE et les experts invités ont étudié un ensemble de plus de 50 indicateurs nationaux possibles pour les regrouper en quatre catégories : (i) les indicateurs de *input* (entrée), (ii) les indicateurs de *output* (résultats), (iii) les indicateurs de processus, et (iv) les indicateurs de ressources humains et financière (Bottani & Walberg, 1992).

La concrétisation de ce projet a permis à l'OCDE de constituer une importante base de données d'indicateurs nationaux de l'enseignement, qui nourrit la publication depuis 1992 de *Regards sur l'Education*. Dans ce contexte, outre les indicateurs traditionnels (les taux variés de scolarisation, les divers indices d'accès à l'éducation, le financement de l'éducation, la qualification du corps enseignant) il existe un ensemble de nouveaux indicateurs qui a des profondes conséquences en amont de la formulation

¹⁰ Le concept appartient à Roger Dale (1998).

¹¹ Indicators of Educational Systems (Indicateurs des Systèmes Educationnels)

des politiques de l'éducation sur le plan national¹². Ces nouveaux indicateurs sont présentés par l'OCDE d'une manière particulièrement significative :

Pour répondre à l'intérêt croissant de l'opinion et des pouvoirs publics à l'égard des résultats de l'enseignement, plus d'un tiers des indicateurs présentés dans cette édition traitent de ces résultats, tant sur le plan personnel que vis-à-vis du marché de travail, et de l'évaluation de l'efficacité de l'école. Les indicateurs qui s'inspirent de la première Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes donnent une idée du niveau de maîtrise des compétences de base des adultes et des liens existant entre ces compétences et quelques caractéristiques clés des systèmes éducatifs. La publication comprend en outre une série complète d'indicateurs sur les résultats en mathématiques et en sciences, qui couvre la quasi-totalité des pays de l'OCDE et s'inspirent de la Troisième étude internationale des mathématiques et des sciences. Par ailleurs, les indicateurs tirés de la première enquête sur les écoles du projet INES contribuent à l'élargissement de la base des connaissances disponibles sur l'efficacité de l'école. (CERI, 1996 :10)

Mais les priorités futures présentées par ce projet sont encore plus significatives : elles constituent un véritable *agenda global* pour les réformes à venir, ou pour celles en cours, au niveau des systèmes éducatifs des divers pays pendant la transition d'un siècle à l'autre.

En premier lieu, les informations chiffrées sur l'apprentissage à vie et ses effets sur la société et l'économie font cruellement défaut. Étant donné que les pays ne peuvent plus compter uniquement sur l'expansion progressive de la formation initiale pour satisfaire les demandes de nouvelles qualifications de haut niveau, de nouveaux indicateurs doivent aider les décideurs à améliorer les bases de l'apprentissage à vie. Il faudra pour cela créer des sources de données sur la formation en entreprise, la formation continue et l'éducation des adultes, et sur d'autres formes d'apprentissage qui se situent au dehors de l'école. Les facteurs qui influent sur les profils de l'acquisitions des connaissances tout au long de la vie risquent d'être difficiles à appréhender. Les données sur la littératie des adultes [...] sont un premier pas dans cette direction car elles fournissent des renseignements sur les rapports entre les programmes scolaires et les compétences requises par les adultes, et entre l'apprentissage et le travail des individus, tous âges confondus.

L'évolution des besoins d'information exige aussi une expansion de la base des données sur les résultats, notamment ceux des élèves et des écoles. Les sources d'information devront dépasser les simples constats des résultats relatifs des pays et tenter d'identifier les variables qui influent sur ces résultats. (CERI, 1996 :11).

¹² Voir, e.g. , les deux champs privilégiés par l'OCDE à la fin de la décennie de 1990 : l'évaluation du fonctionnement des écoles et l'évaluation externe des apprentissages.

Les effets pratiques de ce projet sont fort présents au sein des politiques éducatives de la fin des années 90 dans divers pays où l'on peut remarquer une similitude considérable des options adoptées par les Etats nationaux. Mais, dans les pays du centre ou dans ceux appartenant à un espace central, ces effets se font sentir plutôt à travers un agenda global fixé qu'à travers l'affirmation d'un mandat explicite¹³. Cela se voit dans des secteurs comme, par exemple, ceux de l'activité financière, du commerce mondial, du tourisme, de la culture de masse et des médias.

On peut parler ainsi de degrés d'intensité de la globalisation. Définissant la globalisation comme « un ensemble de relations sociales qui se traduisent par l'intensification des interactions transnationales, qu'elles soient des pratiques interétatiques, des pratiques capitalistes globales ou des pratiques sociales et culturelles transnationales » (Santos, 2001 :63), Boaventura de Sousa Santos propose de faire la distinction entre une globalisation de *haute intensité* au niveau des processus rapides, intenses, ayant une seule cause, et une globalisation de *basse intensité* au niveau des procès plus lents et diffus et plus ambigus quant à leur causalité. Le sociologue ajoute aussi :

L'utilité de cette distinction se trouve dans le fait qu'elle permet d'éclaircir les relations de pouvoir inégal sous-jacentes aux différents modes de construction de globalisation et qui représentent, dans ce sens, le centre de la conception de globalisation ici proposée. La globalisation de basse intensité tend à s'imposer dans des situations où les échanges sont moins inégaux, c'est-à-dire, les différences de pouvoir (entre pays, intérêts, acteurs ou pratiques derrière des

¹³ Il faut souligner que cette affirmation ne se rapporte qu'aux pays du centre ou à ceux situés dans des espaces centraux. Dans les pays du Tiers monde, ainsi que Joel Samoff l'explique, il existe une institutionnalisation réelle de l'influence internationale sur le plan de la plus publique des politiques publiques, l'éducation : « Le nombre est vraiment effrayant : des milliers de pages, sur beaucoup d'entre elles des tableaux, des figures et des plans. Ces études externes sur l'éducation en Afrique pendant les années 90 sont impressionnantes par leur similitude, en dépit de la diversité de pays, d'agences responsables, de sujet spécifique. A quelques exceptions près, ces études ont une structure commune, un abordage commun, et une méthodologie commune. Vu que leurs points de départ sont communs, leurs découvertes communes n'étonnent pas. L'éducation en Afrique est en crise. Les gouvernements ne peuvent pas affronter la crise avec succès. La qualité s'est détériorée. Les fonds sont mal utilisés. La capacité de gestion est faible et l'administration est inefficace. De la Mauritanie, de majorité islamique, au Sahara occidental, jusqu'à l'héritage colonial, politique et culturel du métissage des îles Maurice, dans l'océan Indien, les recommandations sont toujours pareilles : réduire le rôle du gouvernement central au niveau de l'éducation. Décentraliser. Augmenter la participation des familles aux dépenses de l'enseignement. Développer l'enseignement privé. Réduire l'aide directe aux étudiants, notamment à ceux de l'enseignement supérieur. Introduire des régimes doubles de fonctionnement et des classes avec des niveaux différents. Donner une priorité importante au matériel didactique. Favoriser la formation en service des professeurs au lieu de leur formation initiale. L'approche partagée de ces études indique une métaphore médicale. Des équipes d'experts expatriés proposent une diagnose clinique et ensuite font des prescriptions. Le patient (i.e., le pays) doit être encouragé, parfois pressé, à avaler le médicament amer prescrit » (Samoff, 1999 :51).

conceptions alternatives de globalisation) sont réduites. Au contraire, la globalisation de haute intensité domine dans des situations où les échanges sont inégaux et les différences de pouvoir sont grandes (Santos, 2001 :93).

Sur le plan de l'éducation, la position obligatoire d'intermédiaire des Etats nationaux lors de la décision des politiques respectives, déterminées en général par de larges mouvements sociaux internes, permet de considérer que nous nous trouvons devant un cas possible et paradigmatique d'une *globalisation de basse intensité*.

Globalisations hégémoniques et contre hégémoniques : pour une pédagogie de la possibilité dans la construction de politiques émancipatrices au champ éducatif

Insistant sur le fait qu'il n'existe pas une globalisation en soi, car ce qui généralement est désignée comme globalisation est toujours une globalisation bien succédée d'un déterminé localisme, Boaventura de Sousa Santos (1995, 1997, 2001) distingue quatre modes de production de la globalisation, qui donnent origine à quatre autres formes, dont deux sont de prédominance hégémonique, s'imposant de haut en bas, tels les cas de *localisme globalisé* et de *globalisme localisé*, et deux autres sont de prédominance contre hégémonique, s'affirmant de bas en haut, désignées par *cosmopolitisme* et *patrimoine commun de l'humanité*.

La globalisation présuppose toujours la localisation. La raison pour laquelle un terme est préféré à un autre se trouve dans « le discours scientifique hégémonique qui [tend] à privilégier l'histoire du monde dans l'interprétation des vainqueurs » (Santos, 1997 : 15). Cherchant des alternatives aux réponses hégémoniques concernant la crise de la théorie du développement, Philip McMichael (1996) propose, à partir d'une étude de cas sur la révolte de Chiapas, la notion de *localisme cosmopolite* comme une forme possible de faire la liaison entre la lutte pour les droits locaux et le contexte historique mondial¹⁴.

Pour être soutenable, une communauté globale doit envisager ses nécessités communautaires dans le contexte historico social où elle est intégrée. Cela signifie

¹⁴ Comme événement plus récent représentant un changement dans l'idée du rôle des Nations Unies au sein du nouvel ordre mondial, il sera intéressant de faire une étude de cas similaire représenté par la lutte du peuple du Timor-Est et le processus qui a conduit à la reconnaissance internationale de son droit à l'autodétermination et à l'indépendance.

qu'il faut comprendre non seulement comment cette société s'est intégrée dans le contexte des processus et des relations globales (tels que les marchés constitués), mais aussi comment ses membres peuvent avoir du pouvoir (« empower ») par eux-mêmes dans ce même contexte. Et cela inclut garantir que l' *empowerment* de la société signifie également la possession du pouvoir par des individus et des minorités de ces communautés. Cela signifie aussi être conscient qu'il existe d'autres communautés avec des nécessités similaires parce qu'elles ont été tissées dans des conditions historiques et mondiales similaires (McMichael, 1996 : 256-257).

Les sociétés contemporaines traversent une période de changements profonds – de *bifurcation* d'après l'expression de Prigogine et Stengers (1986) - où, depuis les années 1970, *l'espace-temps national* a commencé à perdre la primauté par rapport à l'importance croissante de *l'espace-temps global et local*. Ce phénomène a donné origine à la crise du contrat social national qui était à la base du développement moderne des Etats du centre, représentant un paradigme de la légitimité du gouvernement, du bien-être économique et social, de la sécurité et de l'identité collective. Que la globalisation soit perçue comme quelque chose de plus qu'une simple continuation de l'expansion de l'économie-monde capitaliste, ainsi que Giddens indique, ou qu'elle soit à peine une accélération de *l'âge de transition*, selon Wallerstein, il est important de repenser le projet de développement qui était au centre de la construction de la modernité.

Boaventura de Sousa Santos (1998 :46) défend la nécessité de formuler un *nouveau contrat social*, différent de celui de la modernité, plus inclusif, englobant « non seulement l'homme et les groupes sociaux, mais aussi la nature ». D'après lui, cela peut se faire au travers d'une *redécouverte démocratique du travail*. Alain Touraine (1998) va dans le même sens quand il se batte contre l'idée de *la fin du travail* et de son remplacement par l'idée du *loisir*. En fait, les dernières décennies ont témoigné un recul croissant de la société de production et sa domination par la société de marché. S'opposant à cette visée, Touraine défend l'idée que nous sommes en train d'initier une *civilisation du travail*, où les frontières entre le travail, le jeu et l'éducation pourront s'estomper progressivement.

En conclusion, on doit admettre que nous sommes sortis d'une société de production inspirée par le grand projet de dominer la nature, mais ce n'est pas une raison pour nous abandonner à l'idée que notre société n'est qu'un ensemble de marchés et que les acteurs ne sont que des consommateurs dont le comportement est déterminé par la société de masse. Nous assistons, au contraire, après une phase de développement proprement capitaliste, à la renaissance d'une société de production, non plus industrielle mais informationnelle, dans laquelle la technologie joue un rôle beaucoup plus grand que dans n'importe quelle société passée, et où, par conséquent, les problèmes du travail, loin de

devenir secondaires, deviennent plus directement centraux que dans la société industrielle. (Touraine, 1998).

Un nouveau contrat social implique aussi la transformation de l'Etat national en un *très nouveau mouvement social*, tel qu'Alain Touraine et Boaventura Sousa Santos l'ont désigné. Cette idée a pour origine la constatation que la souveraineté de l'Etat national et de ses capacités de régulation sont en érosion, car on admet que le pouvoir est exercé « en réseau dans un champ politique plus vaste et conflictuel à travers » un ensemble d'organisations et de courants « où la coordination de l'Etat fonctionne comme une imagination du centre » (Santos, 1998 :66). Considérant que cette nouvelle organisation politique ne possède pas de centre, Boaventura Sousa Santos soutient que l'*Etat-articulateur* – son *institutionnalisation* est à trouver – doit être assumé comme un très nouveau mouvement social qui puisse stimuler l'expérimentation de desseins institutionnels alternatifs non confinés à la démocratie représentative et qui puissent affirmer ce qu'il classifie de démocratie *redistributive*. Le nouvel *Etat du bien-être*, conclut Boaventura de Sousa Santos (1998 :67), est « un Etat expérimental et est aussi une expérimentation continue avec la participation active des citoyens qui garantie la soutenance du bien-être ».

Si ce nouveau contrat social implique une redéfinition du rôle de l'Etat (et des théories le concernant), il peut impliquer aussi la substitution du modèle même de contrat. Habermas (1997 :479) souligne que la source de légitimation des ordres juridiques modernes se trouve uniquement dans l'idée d'*autodétermination* : «il faut que les citoyens puissent se concevoir à tout moment comme les auteurs du droit auquel ils sont soumis en tant que destinataires». Cela conduit, toujours selon Habermas, à la substitution du modèle de contrat par le modèle de *discussion* ou de *délibération* - la communauté juridique ne se constitue pas à travers un contrat social, mais en vertu d'un accord établi à travers la discussion.

La citoyenneté construite à base de l'idée d'autodétermination selon Habermas, ne contenant pas les exclusions du projet de la modernité, peut se transformer en *enzyme* du développement d'un gouvernement démocratique ayant des engagements envers l'émancipation sociale.¹⁵ Dans un contexte pareil, le système d'éducation peut s'affirmer comme un point central de consolidation de la citoyenneté dans une société de communication gérée par un modèle dialogique, sans oublier que l'école est un lieu de lutte et de compromis et qu'elle ne change pas par décret ou discours rhétorique, ainsi que Paulo Freire le souligne.

¹⁵ Le concept d'enzyme est développé dans Grupo de Lisboa (1994).

Le renforcement de l'investissement dans l'éducation par les Etats nationaux, est une condition nécessaire, mais pas pour autant suffisante pour une politique d'émancipation qui considère l'éducation comme un des facteurs les plus importants d'*empowerment*, au niveau des individus aussi bien qu'au niveau communautaire. Au sein du débat actuel, marqué, d'une part, par la désintégration aussi bien de la pensée socialiste que de la pensée conservatrice et, d'autre part, par l'affirmation du néolibéralisme, comme une expansion sans discrimination de la société de marché (Giddens, 1997), une politique émancipatrice de l'éducation va impliquer, selon Raymond Morrow et Carlos Alberto Torres (1998), une position de résistance face à la rationalisation de l'éducation, devenue un objectif hégémonique sous prétexte de dynamiser le développement économique.

En d'autres mots, une résistance au fait que les thèmes de l'équité et de la formation culturelle ont donné lieu à des stratégies orientées vers la solution d'exigences économiques, apparemment plus urgentes. Dans ce contexte, les théories critiques de l'éducation se sont trouvées obligées d'incorporer un élément de conservation, voire de conservatisme, pour défendre des fonctions et des objectifs de l'éducation plus traditionnels (Morrow & Torres, 1998 :129)

Dans notre époque de transition paradigmatique, l'Etat doit se transformer en un champ d'*expérimentation institutionnelle*. Si nous admettons que l'école possède certaines caractéristiques de *lieu structural*¹⁶, on peut soutenir qu'elle constitue un espace public d'expérimentation institutionnelle, qui pourrait doter les nouvelles (et les actuelles) générations de nouveaux modes de penser la construction d'un monde plus juste. Un monde, selon le symbolisme de l'expression de Paulo Freire (1993 :46) « plus *ronde*, moins *plein d'arêtes*, plus humain, où se prépare la matérialisation de la grande Utopie : *l'Unité dans la Diversité*».

Pour cela, est-il peut-être non seulement possible mais aussi nécessaire, dans une perspective de justice et d'équité sociale, d'adopter un agenda éducatif soucieux de la construction d'une éducation démocratique et de *cités éducatrices* engagées dans la participation et la démocratie¹⁷. Un tel agenda, alternative d'une rationalisation supposée des structures et des pratiques éducatives, imposée par la transformation en marchandise du droit

¹⁶ Le concept de lieu structurel fut développé par Boaventura de Sousa Santos dans *Towards a new Common Sense* : «A un niveau assez abstrait, un mode de production de pratiques sociales est un ensemble de relations sociales dont les contradictions internes assurent une dynamique endogène spécifique » (Santos, 1995 :420). Boaventura de Sousa Santos y identifie 6 lieux structuraux : le foyer, le travail, le marché, la communauté, le citoyenneté et le mondial.

¹⁷ Voir l'introduction de ce concept dans la Déclaration de Porto Alegre lors du II Forum Mondial de l'éducation, le 22 janvier, 2003.

à l'éducation, possédant comme référent de légitimation de toute son activité l'évaluation internationale des résultats scolaires, va avoir, sans doute, au cœur la transformation de l'Etat national en mouvement social, misant sur le renforcement de la démocratie redistributive et participative.

Références

- Barroso (João) *Os Liceus. Organização pedagógica e administração, 1836-1960*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/JNICT, 1995.
- Bottani (N.) & Walberg (H. J.) À quoi servent les indicateurs internationaux de l'enseignement?. In CERI, *L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement. Un cadre d'analyse* (pp. 7-13). Paris, OECD/OCDE, 1992.
- Centre for Educational Research and Innovation [CERI] *Regards sur l'Éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris, OCDE, 1996.
- Dale (Roger) Specifying globalisation effects on national policy: a focus on mechanisms? *Journal of Educational Policy*, 14, (1), 1-17, 1999.
- Dale (Roger) Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação, Sociedade & Culturas*, 16, 133-169, 2001.
- Freire (Paulo). *Política e Educação*. São Paulo, Cortez, 1993.
- Giddens (Anthony) *Para além da Esquerda e da Direita*. Oeiras, Celta, 1997.
- Giddens (Anthony). *Sociologia*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2004 (4.ème édition).
- Grupo de Lisboa. *Limites à Competição*. Mem Martins, Europa-América, 1994.
- Habermas (Jürgen) *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris, Gallimard, 1997.
- Husen (Tornsten) *L'école en question*. Bruxelles, Pierre Mardaga, 1979.
- McMichael (Phillip) *Development and Social Change. A Global Perspective*. Thousands Oaks, Pine Forge Press, 1996.
- Morrow (Raymond A.) & Torres (Carlos A.) *Teoria Social e Educação. Uma Crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultural*. Porto, Edições Afrontamento, 1997.
- Morrow (Raymond A.) & Torres (Carlos A.) Jürgen Habermas, Paulo Freire e a Pedagogia Crítica: Novas orientações para a Educação Comparada. *Educação, Sociedade & Culturas*, 10, 123-155, 1998.

- Nóvoa (António) *História da Educação*. Provas de agregação não publicadas. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1994.
- Nóvoa (António) Modèles d'analyse en Éducation Comparée: le cham et la carte, *Les Sciences de l'Éducation - Pour l'Ère Nouvelle*, 2-3, 9-61, 1995.
- Nóvoa (António) *Histoire & Comparaison (Essais sur l'Éducation)*. Lisboa, Educa, 1998.
- Popkewitz (Thomas S.) & Pereyra (M. A.) Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa. In T. S. Popkewitz (Ed.). *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía. Crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado* (pp. 15-91). Barcelona: Pomares-Corredor, 1994.
- Prigogine (Ilya) & Stengers (Isabelle). *La nouvelle alliance. Métamorphose de la science* (2ª ed.). Paris: Éditions Gallimard, 1986.
- Ramirez (Francisco O.) & Ventresca (M. J.) Building the Institution of Mass Schooling: Isomorphism in the Modern World. In B. Fuller & R. Rubinson (Eds.). *The Political Construction of Education. The State, School Expansion and Economic Change* (pp. 47-59). New York, Westport & London, Praeger, 1992.
- Samoff (Joel) Institutionalizing International Influence. In R. F. Arnove & C. A. Torres (Eds.). *Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local* (pp. 51-89). Lanham, Boulder, New York & Oxford, Rowman & Littlefield, 1999.
- Santos, (Boaventura de Sousa) (Ed.). *Portugal, um retrato singular*. Porto, Edições Afrontamento, 1993.
- Santos (Boaventura de Sousa) *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. London & New York, Routledge, 1995.
- Santos (Boaventura de Sousa) Por uma Conceção Multicultural dos Direitos Humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 48, 11-32, 1997.
- Santos (Boaventura de Sousa) *Reinventar a Democracia*. Lisboa, Gradiva/Fundação Mário Soares, 1998.
- Santos (Boaventura de Sousa) Processos de Globalização. In B. de Sousa Santos (org.). *A Sociedade Portuguesa Perante os Desafios da Globalização: Modernização Económica, Social e Cultural* (pp. 31-106). Porto, Edições Afrontamento, 2001.
- Schriewer (Jürgen) L'éducation comparée: mise en perspective historique d'un champ de recherche. *Révue Française de Pédagogie*, 121, 9-27, 1997.
- Teodoro (António) *A Construção Política da Educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto, Edições Afrontamento, 2001.
- Teodoro (António) Educational Policies and New Ways of Governance in a Transnationalization Period. In C. A. Torres & A. Antikainen (Eds.). *The International Handbook on the Sociology of Education. An International*

Assessment of New Research and Theory (pp.183-210). Lanham, MA, Rowman & Littlefield, 2003.

Touraine (Alain) Nous entrons dans une civilisation du travail, Communication présentée au *XIV Congrès Mondial de Sociologie*. Montréal, 26 Juillet — 1 Août 1998.

Tyack (David) & Cuban (Larry) *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.

Wallerstein (Immanuel) *After Liberalism*. New York, The New Press, 1995.

Wallerstein (Immanuel) Globalization or the Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World-System. Fernand Braudel Center. Disponible en: <http://fbc.binghamton.edu/iwtrajws.htm>, 1999.