

CRISE ET GOUVERNANCE¹

Recteur Alain BOUVIER

Nul ne peut le nier, nous sommes à l'ère des systèmes. Les uns sont locaux, d'autres continentaux ou mondiaux. Quelle que soit leur échelle, les liens entre eux sont devenus primordiaux. La récente crise financière mondiale mit brutalement sous les projecteurs les relations, dans chaque pays, entre cinq systèmes principaux notablement différents : financier, monétaire, économique, social et éducatif. Chacun a son mode d'action et de régulation. Tous ont leurs logiques territoriales. Quels liens entre eux discerne-t-on ? Peut-on préciser comment la crise financière a, peut-être, fini par exercer une influence sur les systèmes éducatifs ? En retour, quel impact peut-on attendre d'un système éducatif sur les systèmes sociaux, économiques et financiers, à quelle échelle et à quelles conditions ? Qu'espérer des mécanismes de régulation : locaux, nationaux, continentaux et mondiaux ? Comment les rendre efficaces et eux-mêmes régulés ? La gouvernance est-elle une solution ?

Introduction

Bien que les questions économiques et financières occupent une place importante dans ce texte, il n'émane pas d'un économiste. Il se réfère aux sciences politiques (gouvernance².) et aux sciences de gestion (management), ainsi que, sur certains points, à la sociologie (enjeux, rapports de force et stratégies d'acteurs). Il convoque quelques fois l'Histoire et aborde pour terminer la question de la formation et de l'éducation (des élèves et des citoyens) à travers la problématique du management des systèmes éducatifs et de leur gouvernance.

Peut-on distinguer des liens entre crise financière et systèmes éducatifs ? Face aux crises, la gouvernance des systèmes est-elle une solution, en particulier pour maîtriser à terme cette crise financière ?

Nous ne nous emploierons pas ici à définir ce que nous entendons par "crise". Nous prenons ce terme dans le sens commun, tel qu'il est abondamment employé dans les médias depuis plusieurs années.

Même si une crise financière, à première vue et sans doute à tort, peut sembler facile à situer dans le temps, elle a nécessairement des racines lointaines plus ou moins discernables et des conséquences non seulement sur le présent, mais aussi à moyen et long termes. Comme nous l'enseignent les historiens, autant que possible, nous devons donc l'examiner en prenant en compte des temps longs de plusieurs décennies. Ceci distingue sans doute la façon de voir des chercheurs des approches de certains journalistes qui se limitent à l'actualité immédiate et plus encore de ce que l'on nomme en France, de façon métaphorique, "le café du commerce". Cette expression désigne les lieux où s'échangent, sans précaution ni recul, des idées fausses érigées en vérités absolues. Il en va de même de l'usage d'Internet puisque l'on entend parfois dire : "c'est vrai, je l'ai lu sur le Web".

La crise évoquée ici concerne d'abord un domaine précis des activités humaines, celui des échanges financiers internationaux. Pour Valéry Giscard d'Estaing³, il s'agit d'une crise

1 Conférence prononcée à l'université de Rhodes en mai 2011, à l'occasion d'un colloque international consacré à l'**impact de la crise financière internationale sur la gouvernance des systèmes éducatifs**. Il faisait suite à un colloque sur la gouvernance des systèmes éducatifs, organisé en 2010, et qui a donné lieu à la publication d'un ouvrage : Kalabasis F. et Kodakos F. (édit.), (2011).

2 Cf. Bouvier A. 2007.

3 Lors d'une interview à la télévision, en mai 2011.

de la spéculation financière. En fait, elle constitue un révélateur de mécanismes plus larges, plus variés, beaucoup plus complexes.

Pour éclairer nos propos, l'analyse des systèmes au sens d'Edgar Morin (1990) s'avère précieuse, indispensable même. Elle conduit à examiner les mécanismes de régulation, ceux existants, ceux défaillants et surtout ceux qui font défaut, faute d'imagination, de courage politique ou d'éthique des dirigeants, qu'ils soient de la sphère publique ou du secteur privé.

Cela amène à tenter de mieux comprendre les questions de gouvernance contemporaine de chaque système, notamment celle des systèmes éducatifs dans leurs relations aux autres secteurs des activités humaines, même si les questions d'éducation restent, en principe, de la seule responsabilité de chaque État. En fait, nous verrons ce qu'il en est.

La crise est là, multiple et planétaire, touchant divers systèmes humains liés entre eux. Nous terminerons ce texte en nous demandant si, comme certains le croient, la gouvernance ouvre une voie, peut-être nouvelle, pour la maîtriser et en sortir.

1. De nombreux systèmes de plus en plus liés

La régulation par des règles et des valeurs

Le sujet que nous abordons ici et que nous allons préciser fait référence aux mécanismes de régulation, à ceux qui existent mais plus encore à ceux qui s'avèrent bien nécessaires et qui, pourtant, restent à imaginer, à mettre en place, à faire fonctionner et évoluer, à utiliser, à réajuster sans cesse. Ils ne peuvent fonctionner en l'absence de règles communes, connues et largement acceptées. Par exemple, en 2007, des rapports s'inquiétaient du développement de nouveaux usages concernant les crédits (aux particuliers, aux entreprises, aux États) et des libertés prises ici ou là par rapport aux pratiques antérieures les plus recommandables, ne serait-ce que sur le plan de l'éthique. Ils n'eurent aucune conséquence effective, en dehors d'inspirer des articles dans quelques revues spécialisées et dans certains médias grand public.

Les régulations et les règles se fondent sur des valeurs (justice, démocratie, équité, transparence, intégrité, qualité, bien commun, solidarité, altruisme, générosité...), toujours difficiles à partager, valeurs qui souvent opposent entre eux ceux qui cherchent à collaborer (acteurs, institutions, États). Elles sont trop peu explicitées, en raison de la crainte, en le faisant, d'engendrer des conflits, de générer des blocages, de révéler des désaccords profonds ou d'arrêter des processus collectifs engagés.

La crise à laquelle nous faisons référence ici a clairement mis en lumière des oppositions radicales sur les valeurs sous-jacentes aux systèmes et aux divers collectifs humains concernés. Elle a aussi révélé des enjeux de groupes, d'institutions, de corporations professionnelles, d'organisations et d'États. Elle permet aussi de distinguer les principaux rapports de force.

En bref, l'absence de réel consensus sur les valeurs et les oppositions sur les multiples enjeux ont rendu et rendent très difficiles (d'aucuns disent même impossible) d'obtenir des accords larges, solides et efficaces sur des règles partagées.

Des systèmes polycentrés

Les systèmes contemporains ne manquent pas de centres de décision. Bien au contraire : ils sont polycentrés. Le vaste ensemble des instances qui contribuent à leur pilotage constitue même un système. Chaque jour ou presque une information partie de la bourse de Tokyo produit en quelques heures un impact sur celles de Londres et de New-York, qui influencent, à leur tour, celle de Tokyo : ces effets en boucle sont classiques au sein de tout système.

Pour les questions financières, existent des mécanismes de micro-régulations à de petites échelles territoriales, avec un impact extrêmement limité. Ainsi, on en connaît qui s'exercent au niveau d'un État ou d'une région dans des pays fédéraux. Quelle efficacité ont-ils ? Très faible semble-t-il. Or cette myriade dispersée de micro-régulations peu liées les unes aux autres, souvent incohérentes entre elles, voire antagonistes, ont une faible portée globale positive. En émanant plus des effets pervers que des effets recherchés car il manque une régulation des régulations. On le sait depuis longtemps, les systèmes complexes (c'est bien de cela qu'il s'agit) ont besoin d'une macro-régulation de toutes leurs micro-régulations.

En règle générale, on observe pour les systèmes humains contemporains que les macro-régulations sont en nombre trop limité. Surtout, elles ne sont pas assez pensées. La qualité de chaque régulation n'est pas garantie *a priori*. La robustesse des micro-régulations pratiquées est rarement examinée par ceux qui les organisent. *A fortiori*, l'impasse sur la macro-régulation est presque totale.

Pour un système donné, la tâche est donc claire : imaginer, mettre en œuvre, faire fonctionner et évoluer une macro-régulation à l'échelle de ce système. Or, pour chaque système particulier, qui est réellement en position de faire cela ?

Vues locales versus vues globales

Tout serait plus simple si des schémas idéaux imaginés et souhaités par certains sur des bases essentiellement idéologiques (marxisme, libéralisme...) pouvaient réellement et parfaitement fonctionner. Cela ne semble pas le cas.

Des sujets relèvent par tradition de la responsabilité de chaque État et peu de personnes le contestent. Il en est ainsi, bien sûr, de la politique des pays et de domaines aussi variés que la diplomatie, la défense, les langues nationales en usage, les politiques fiscales, de santé, sociales ou d'éducation. Et même une "religion d'État" dans certains pays comme l'Angleterre. C'est déjà moins le cas s'il s'agit de recherche et plus du tout pour le registre de l'économie. Quant aux échanges financiers, les États ne font que constater, ou presque, les flux qui les traversent. À l'échelle de la planète, le volume des échanges financiers sur une année représente plus de dix fois⁴ la somme de tous les PIB⁵ ; c'est édifiant !

Ceci a des conséquences importantes. D'abord, faute de modèles opérationnels au niveau global, mondial pour tout dire, les micro-modèles sont fréquemment utilisés pour analyser les évolutions. Comme si, par exemple, la microéconomie ou l'économie familiale étaient transposables aux jeux complexes entre les États, les puissances financières, les entreprises multinationales, etc. Inversement, les pratiques en place au niveau international, comme la question de la dette, ne sont pas nécessairement opérantes si on imagine de les appliquer au niveau d'une petite entreprise ou d'une famille. Dans chaque cas, il faut faire appel à des modèles spécifiques. Le microcrédit ne se substitue pas aux pratiques des grandes banques internationales, mais complète leurs actions, en direction d'autres publics, en s'appuyant le plus souvent sur d'autres valeurs. C'est du moins ce qu'affichent les organismes (banques spécialisées) qui le pratiquent.

Pourtant, l'importance croissante des systèmes globaux sur la vie quotidienne des acteurs et des organisations se constate avec l'apparition de pratiques nouvelles et peu maîtrisées. Par exemple, les dettes, des particuliers, des entreprises et aujourd'hui des États, sont devenues des "valeurs", cotées, que l'on peut vendre ou acheter. Un véritable marché des dettes, non régulé, a ainsi vu le jour et conduit aux problèmes récents que nous évoquons dans ce texte. Ainsi, toute question éthique mise à part, les personnes ou institutions qui gagnent de l'argent sur les dettes des autres ont intérêt à voir des particuliers, des entreprises et des États s'endetter davantage, mais seulement jusqu'à un certain point comme la crise récente le démontre et, pour eux, le problème se limite à cela.

4 Sur Internet sont cités des chiffres beaucoup plus importants encore. Tous les sites ne parlent pas des mêmes choses.

5 Il y a quelques années, le Produit mondial brut (PMB) était de l'ordre de 60 000 milliards de dollars.

Sans doute aujourd'hui, peu de sujets ont vocation à rester abordés seulement au niveau local. Aucun problème ponctuel ne trouve sa solution dans de simples applications localisées de doctrines ou de théories globales. L'important réside dans les liens entre les différents niveaux, dans les échanges, alors que chaque système relève de ses logiques propres. Nous le verrons pour l'éducation.

Enfin il ne faudrait pas oublier ce que la sociologie nous enseigne : les systèmes formels fonctionnent grâce à l'appui, volontaire ou pas, des systèmes informels, notamment les réseaux, multipliés depuis quinze ans par les possibilités considérables offertes par Internet. L'actualité récente (avec *Wikileaks*, *Facebook* ou *Twitter*) nous montre la puissance de ces outils pour rendre public les informations les plus confidentielles qui soient ou pour faire émerger des esquisses de consciences collectives, y compris dans les pays gouvernés par de redoutables régimes dictatoriaux où tout est fait pour empêcher la libre circulation des informations, des hommes et des idées.

Tout agit sur tout et le nombre des parties prenantes du moindre projet ou de tout sujet de société (comme les transports, l'écologie, les énergies ou le développement durable) ne fait qu'augmenter, rendant chaque jour caduques les analyses admises la veille. La complexité chère à Edgar Morin règne et se développe de plus en plus. Il s'est récemment employé à nous montrer une voie⁶.

Territoires de conception et d'action

Pour les systèmes que nous évoquons ici (financiers, monétaires, économiques, sociaux et éducatifs) il serait erroné de croire que tout se joue dans des rapports de forte dépendance du niveau local au niveau mondial, même si cette affirmation très à la mode est popularisée en termes de "mondialisation". On tiendrait là le coupable de tout. En fait, cette facile explication n'explique rien, ou presque ! Elle fait fi de la complexité évoquée ci-dessus et croit pouvoir dispenser de penser.

Aujourd'hui, chaque pays doit agir en tenant compte de ses multiples réseaux internes : politiques, économiques, sociaux, culturels, etc. Il doit les combiner avec ses liens à son environnement international. Depuis une vingtaine d'années, la gouvernance⁷ est devenue une nécessité empirique pour tous les secteurs d'activité humaine, à commencer par le registre politique.

Le niveau de complexité interne à chaque État n'a rien à envier à celui des relations et réseaux externes des pays. D'abord existent des organismes internationaux ayant une vocation qui concerne potentiellement tous les États ou un continent. On peut citer l'ONU, l'UNESCO, le FMI, l'OMC, la Banque mondiale, la BCE, la BEI, le FEI, la FAO, etc. Il faut aussi noter le nombre croissant des Organisations non gouvernementales (ONG) qui interviennent sur de multiples registres, dont la santé et l'éducation⁸. Elles jouent un rôle de plus en plus important, peut-être plus dans l'hémisphère sud que dans le nord. Pèsent aussi les grandes entreprises, les "multinationales", dont l'impact sur les systèmes ne fait que s'accroître. Tous ces réseaux interfèrent à des "nœuds" où ils s'influencent. Plus aucun lieu décisionnel unique ne se discerne. Le polycentrisme règne et la gouvernance prend ainsi chaque jour une importance plus grande.

Niveaux intermédiaires

Observons que l'on trouve certaines organisations politiques et économiques par grands secteurs géographiques, comme les plus connues pour nous : l'Europe, la "zone Euro" ou l'union de la Méditerranée encore à peine dessinée et dont l'avenir est incertain. De même, l'Amérique latine (31 pays) s'est dotée de la Banque interaméricaine de développe-

6 Morin E. 2011

7 Bouvier A. 2007

8 Cf. Revue internationale d'éducation du CIEP, N° 58 (à paraître).

ment (BID). De tels exemples sont nombreux (nous avons déjà cités la BEI et la BCE) et l'on en discerne sur tous les continents. De fait, ils constituent des sortes de niveaux intermédiaires entre les pays et le reste de la planète, bien que leurs pouvoirs réels soient difficiles à discerner.

En fait, les continents prennent de l'importance et se distinguent en tant que tels : l'Amérique du nord, l'Amérique du sud, l'Asie (notamment l'Asie du sud-est), la Chine, l'Inde, l'Australie, le monde arabe et demain, je l'espère, l'Afrique. Ce n'est pas un hasard si les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du sud), créés en 2009, s'affirment de plus en plus, face au G20. Ce récent G5 regroupe les puissances montantes solidaires qui veulent désormais s'affirmer, pour ne pas dire plus. Ces pays à 9% de croissance se distinguent de ceux à 2%. À eux cinq, ils "pèsent" déjà près de la moitié de la planète. On estime que d'ici deux ou trois décennies, ils seront les *leaders* économiques mondiaux, peut-être même avant. Les cinq cités seront sans doute rejoints par un ou deux autres, en vue d'élaborer des projets communs.

On pourrait presque dire que pour le développement économique, l'unité territoriale est devenue le milliard d'habitants.

De la crise financière aux crises de l'éducation

L'analyse des liens entre crise financière et systèmes éducatifs conduit à aller du plus mondialisé, le système financier qui ne connaît pas de frontières, à ceux qui restent fortement locaux, héritiers d'une histoire et d'une culture nationales, comme l'éducation. Après tout, y a-t-il un lien qui les relie ? Oui, sans doute, nous allons le voir, mais, somme toute, bien ténu. Si le système financier et les différents systèmes scolaires sont en difficulté à la même période de l'histoire mondiale, il n'y a pas entre eux de simples relations directes de cause à effet. Certes, existent des impacts du premier sur le second, mais indirects, par l'intermédiaire d'autres systèmes, économiques, culturels et sociaux notamment.

Les événements observables ces dernières années, sur moins de cinq ans, ont montré un enchaînement redoutable. Une crise financière locale (aux USA, largement annoncée par les experts) a généré en quelques mois une crise financière mondiale (brutal ralentissement des flux financiers), provoquant une crise monétaire et surtout une crise économique assez générale, entraînant à son tour, mais au niveau des États, des crises sociales parfois très fortes : accroissement du chômage et baisse des revenus notamment. Ceux qui s'intéressent aux "effets papillon" en trouvent là un exemple remarquable. L'arrêt d'un micro-secteur local a conduit à la déstabilisation de plusieurs systèmes globaux et liés : financiers, monétaires, économiques et sociaux. Les "effets systémiques" sont également perceptibles à travers l'enchaînement des pays concernés en Europe : l'Irlande, la Grèce, le Portugal, demain, peut-être, l'Espagne, l'Italie et d'autres encore, qui sait ? Une course de vitesse fut engagée en 2008 par les chefs d'États pour tenter de freiner ce processus inexorable. Elle se poursuit sans que l'on sache si elle sera gagnée.

Où se trouvent les systèmes éducatifs par rapport à cela ? Nous le regarderons plus loin. Avant, nous voulons encore formuler deux remarques.

L'École est un problème

La crise financière fut l'aboutissement d'une folle course échappant aux règles usuelles et à toute éthique, qui visait à générer de plus en plus de flux financiers : une sorte de but en soi pour des acteurs pas nécessairement mobilisés par l'accroissement des richesses des pays, c'est un euphémisme.

Curieusement peut-être, mais pas pour les spécialistes, ces "flux" sont sans rapport direct avec les "stocks", comme nous l'avons dit plus haut en citant l'ordre de grandeur considérable de ces échanges comparés à la somme des PIB de tous les États. On comprend pourquoi ces flux sont devenus hors de portée de la volonté des gouvernements. Leur maî-

trise supposerait que les chefs d'États arrivent à se mettre d'accord entre eux sur les objectifs et les mesures à prendre, ce qui est loin d'être le cas. Face au système financier, la faiblesse des gouvernements est patente et désespère ceux qui attendent tout de l'État.

De son côté, la crise des systèmes éducatifs, pour générale qu'elle soit sur la planète, ne semble pas la conséquence directe de la mondialisation. Bien sûr, comme de nombreux autres secteurs des activités humaines, ils ont récemment subi un impact social et économique à travers le nombre des emplois, le niveau des salaires et des moyens de fonctionnement accordés par les pouvoirs publics, mais en fait leur crise a d'autres racines.

Rui Canario, professeur à l'université de Lisbonne, lors d'un colloque international organisé au CIEP de Sèvres⁹ en mars 2009, fit remarquer aux experts d'une soixantaine de pays que, dans tous, "l'École a cessé d'être une solution pour devenir un problème". Selon lui, elle peut être considérée comme "le symbole des espoirs déçus". Sur le "village-planète" s'observe un *patchwork* de dispositifs formels et non formels, très différents les uns des autres, malgré le nombre de plus en plus élevé de standards internationaux. En fait, de façon surprenante sans doute, leur variété s'accroît, entre les pays et au sein des pays.

Cette crise éducative planétaire s'annonçait depuis la fin des années 1970, c'est-à-dire à la suite de cette période que les économistes qualifient de "trente glorieuses". Elle n'est que faiblement accentuée par les autres déséquilibres. Dans chaque pays, elle semble endogène. Elle est liée à plusieurs facteurs, notamment, en chaque lieu, aux rapports entre la société et son école¹⁰. Elle n'est pas exportée d'un pays à un autre, sauf parfois des pays du Nord vers les pays du Sud, à travers l'action d'universités, d'ONG ou de cabinets de consultants qui ont trouvé là un marché en développement.

Peut-on remonter la chaîne ?

La crise financière a entraîné une crise monétaire et une crise économique (montrant l'impuissance des États), puis, dans certains pays une crise sociale dont l'importance dépend de l'Histoire et de la culture du pays, de son économie, de sa politique (salariale, d'investissements, fiscale, etc.) et de sa réactivité. Cette chaîne infernale peut-elle être remontée ? En d'autres termes, peut-on sortir de la crise ?

Dans ce but, les États cherchent à établir de nouveaux équilibres sociaux. Ils veulent impulser une reprise de l'économie et veiller à une meilleure marche des systèmes financiers et monétaires. Or il a fallu trois ou quatre ans pour seulement ralentir les effets les plus conséquents de la crise financière. Pour remonter la chaîne plusieurs décennies seront nécessaires. Où en sera-t-on en 2020 à condition que les instances dirigeantes (G20 en particulier) arrivent à prendre, des décisions politiques susceptibles d'avoir des effets sur le système économique ? Remonter la chaîne ne sera possible que par la mise en place de règles et de régulations pour le système financier et surtout à condition que les gouvernements soient en mesure de pouvoir les faire respecter.

En mars 2011, on a pu noter une amorce de régulation financière pour une partie du continent européen, avec le "Mécanisme européen de stabilité". Il concerne les 17 pays de la zone euro et disposera, à partir de 2013, de 700 milliards d'euros pour "acheter de la dette publique". Il s'inscrit dans une vue systémique, préconisant aux pays concernés de pratiquer une "solidarité financière" et de faire "converger leurs économies". Cette amorce de régulation à l'échelle d'une fraction d'un seul continent est encore très loin d'une régulation mondiale qui ne se discerne pas pour l'instant.

Pour que la chaîne évoquée soit remontée, si tant est qu'elle puisse l'être, le temps nécessaire se mesure donc bien plus en décennies qu'en années. En fait, sans pessimisme ex-

9 "Un seul monde, une seule école ?", Revue internationale d'éducation, Sèvres, N° 53, décembre 2009.

10 Ce fut le thème du colloque national de l'Association française des administrateurs de l'éducation nationale (AFAE) en 2011.

cessif, au rythme des décisions prises par le G20¹¹ et surtout à leur mise en œuvre effective, cela nous conduit, au mieux, vers 2030.

2. Et l'éducation ?

Des tendances continentales

L'éducation n'est pas mondialisée. Elle ne le sera pas dans un avenir proche et sans doute jamais. Sa conception et sa mise en œuvre dépendent trop de l'Histoire et de la culture profonde de chaque pays. On observe sur la planète une grande diversité de réponses aux problèmes posés par l'École, même si les différents systèmes éducatifs entretiennent entre eux beaucoup plus de relations que dans le passé. En particulier, les comparaisons internationales ont le vent en poupe et favorisent, un peu, le *benchmarking*. Toutefois, nul ne se risquerait aujourd'hui à dire ce que sera le paysage scolaire mondial à l'horizon de 2030. Plusieurs *scenarii* très différents les uns des autres sont crédibles et s'inscrivent dans la lignée de ceux publiés par l'OCDE en 2001¹², même s'ils peuvent être un peu plus précisés dix ans après, en restant tous envisageables.

Pour l'éducation, il n'existe pas, à proprement parler, d'instances internationales normatives. Les États ne réclament pas une régulation mondiale de l'éducation. Les organismes tels l'OCDE produisent certes des standards utilisés pour des enquêtes comme PISA et pour faire des comparaisons, mais dans une perspective ouverte, laissant la place à plusieurs possibilités de mise en œuvre. À mes yeux se repèrent plus facilement des tendances continentales ou, à vrai dire, par sous-continent. Sur ces territoires, les influences culturelles dominantes exercent le premier rôle. On peut ainsi parler de l'Asie du sud-est, de l'Europe du nord, de l'Afrique de l'ouest, etc. On peut aussi distinguer les pays de l'hémisphère nord et ceux du sud. Ceux des pays développés, ceux en expansion rapide (comme les BRICS) et ceux encore en développement. L'école d'Haïti ne peut pas ressembler à celle de Singapour ou de Hong Kong, pas seulement pour des questions de niveau économique, même si cette dimension est loin d'être négligeable.

Autant dire que si les systèmes économiques et surtout sociaux exercent une influence importante sur les systèmes éducatifs (nul ne le conteste), à niveaux économiques comparables les systèmes éducatifs peuvent revêtir des formes très différentes et surtout obtenir des résultats éloignés les uns des autres. Par exemple, un pays comme la France, 6^e puissance économique mondiale, ne figure que vers la quinzième place des différents classements internationaux (entre la 12^e et la 18^e place suivant les sujets). Comme de nombreuses études le confirment et n'en déplaisent aux idéologues, il n'y a pas de lien direct entre les moyens alloués à l'éducation par un pays et les résultats qu'il obtient.

Des spécificités nationales

Dans chaque pays des liens existent entre système social et système éducatif. Les deux s'influencent. Les conditions de vie des élèves, les salaires des enseignants, leur image dans la société, les attentes des parents, la qualité des établissements scolaires, les outils pédagogiques utilisables, la qualité de la formation des enseignants et des cadres, etc. jouent un rôle important. Au nom de la Nation, les pouvoirs politiques attendent en retour que

¹¹ Pour Valéry Giscard d'Estaing, qui sait ce dont il parle (lors de l'interview citée plus haut), le G20 n'est qu'un "forum de rencontres", permettant au mieux de connaître le point de vue des autres et de repérer des éléments de consensus.

¹² Cf. bibliographie.

l'évolution du système éducatif entraîne des changements dans le système social du pays et favorise son développement économique.

Notons l'importance des échelles. Nous avons observé plus haut que la micro-économie, celle du fonctionnement familial ou des petites entreprises ne s'applique pas (ou de façon erronée) à la macro-économie en raison des liens de celle-ci aux pouvoirs politiques et aux systèmes complexes. Dans chaque cas (niveau macro, niveau micro), les enjeux, les parties-prenantes, les mécanismes, les règles et l'éthique ne sont pas les mêmes. On peut faire aussi ce constat si l'on observe les questions éducatives au niveau de chaque établissement scolaire (lieu de production du service), aux niveaux organisateurs intermédiaires (où s'arrêtent des stratégies territoriales), à celui d'un pays (qui fixe la politique éducative) ou d'un continent (qui recherche des convergences, comme cela se pratique en Europe). Pour les questions d'éducation, les spécificités nationales sont fondamentales.

De simples pouvoirs régulateurs ?

À quoi préparer les élèves ? Cette question naturelle n'a pas de réponse simple et chaque pays lui apporte des embryons de solutions. C'est le sens de l'École qu'il faut sans cesse définir et redéfinir, plus encore aujourd'hui que jadis. Les évolutions économiques contemporaines posent avec force la question du rapport entre l'École et l'emploi, entre l'École et les métiers (ceux d'aujourd'hui et surtout ceux de demain), entre l'École et la société, entre l'École et la démocratie.

Ces questions sont omniprésentes dans tous les pays. Elles concernent l'École formelle, celle qui relève des "pouvoirs organisateurs" : ici c'est l'État (comme en Grèce ou en France), là des collectivités territoriales locales (Brésil, Finlande...), là encore de communautés organisées (Angleterre, Argentine...), etc. Or aujourd'hui, les apprentissages des élèves doivent tout autant, voire plus, aux apprentissages informels (associations, ONG, communautés organisées, cours particuliers, usage d'Internet et de sites spécialisés ...) qu'à ceux de l'École officielle. Depuis 2006, l'indice composite d'apprentissage¹³, inventé au Canada, essaie chaque année, de mesurer les différentes contributions formelles et informelles aux apprentissages des élèves et des adultes, en s'inscrivant dans une formation tout au long de la vie.

En France, le milieu pédagogique, prisonnier de vieux schémas, ne s'est pas encore saisi des articulations entre les registres formels et informels. Au mieux, se sont les parents qui les assurent, fréquemment personne. Pour importante qu'elle soit, tout se passe comme si la réponse à cette question échappait aux pouvoirs politiques organisateurs de l'École, comme s'ils devaient se contenter de seulement se préoccuper d'évaluation des élèves, de la délivrance de diplômes et des mécanismes de régulation (nationaux et internationaux). De prescripteurs qu'ils furent souvent et depuis longtemps, ils deviennent progressivement de simples pouvoirs régulateurs. Peut-il en aller autrement ?

Que font les pays qui semblent le mieux réussir ?

Il est difficile de répondre à cette légitime question. Toutefois, les études internationales comme PISA et d'autres observations fournissent de précieux points de repère.

Il semble que les pays qui se distinguent par leurs résultats scolaires présentent quatre caractéristiques :

- Un accord entre les attentes de la société et le fonctionnement de son École.
- Un traitement des difficultés scolaires directement assuré en classe, de façon individualisée et immédiate. L'enseignant accorde sa priorité aux élèves en difficulté. Il se centre sur chaque élève dans la singularité de ses apprentissages.

13 Cf. Laughlin J. et Lachance M. (2010).

- Des établissements scolaires bénéficiant d'une grande autonomie et rendant compte de leurs résultats, publiquement et périodiquement.
- Des enseignants recevant une formation professionnelle adaptée et de qualité

Sans que l'on puisse affirmer que ces paramètres suffisent à tout expliquer et à garantir la qualité des résultats des systèmes qui les pratiquent, l'enjeu est suffisamment important pour essayer cette voie. À vrai dire, que faire d'autre ?

Les systèmes éducatifs peuvent-ils avoir un impact plus large ?

À quelles conditions les systèmes éducatifs pourraient-ils avoir un impact sur les autres systèmes ? Jusqu'à quel point ? À quelle échelle territoriale un système éducatif national peut-il espérer exercer de l'influence sur d'autres systèmes ? Peut-il aller jusqu'à avoir un impact sur le système financier mondial ?

L'influence que peut espérer exercer un système éducatif sur d'autres systèmes tient, bien sûr, à la nature de ces derniers et à différents facteurs. Étant à l'échelle d'un pays, un système éducatif aura plus facilement de l'influence sur les systèmes qui partagent la même échelle : le système social et l'emploi local notamment. Il aura ainsi un impact indirect sur le système économique, même si celui-ci est bien plus lié à ceux des autres pays que ne le sont les systèmes éducatifs, parfois repliés sur eux-mêmes.

Cet impact sera peu conséquent et à effet différé, de cinq ou dix ans, voire beaucoup plus, ainsi va l'économie. S'il y a un effet sur le système financier, résolument mondial, il sera encore plus faible et davantage différé, peu visible, presque indiscernable et, à vrai dire, je n'y crois pas beaucoup. Sauf à le rechercher à très long terme, à travers la formation des cadres des entreprises et des administrations, ainsi que de toutes les élites nationales et internationales dirigeantes des secteurs publics et privés.

Promouvoir une culture de la régulation

La régulation est le principal besoin des systèmes contemporains. Sa faiblesse actuelle se constate chaque jour, quasiment dans tous les domaines des activités humaines. C'est particulièrement patent pour les flux financiers. Notons toutefois que des domaines, comme la santé ou l'écologie, sont plus réactifs que d'autres.

Nos propos s'inscrivent clairement dans la pensée systémique. Les douloureux événements de ces dernières années fournissent d'extraordinaires occasions de se former empiriquement à l'analyse des systèmes. En particulier, l'incapacité des gouvernements de pouvoir agir et réagir face aux événements qui s'annonçaient a cruellement mis en lumière l'importance de disposer en amont de l'action de robustes systèmes de régulation. Or il n'en existait pas pour la finance internationale. Nous l'avons dit plus haut : les concevoir, les mettre en place, les faire fonctionner et les réguler nécessiteront maintenant plusieurs décennies. Les effets de la crise financière mondiale sont donc devant nous et pour longtemps. Celle des autres systèmes aussi, sans doute.

D'où l'intérêt, pour les questions d'éducation de ne pas se placer dans la même situation d'irresponsabilité collective que la finance mondiale et de se doter rapidement de mécanismes de régulation : pour chaque pays, pour chaque niveau de gestion et pour chaque établissement scolaire. Ces régulations reposeront nécessairement sur de la mesure, de l'évaluation, des remises en question (des objectifs, des procédures...), avec le besoin de régulièrement tirer la leçon des erreurs, de comparer les résultats et les dispositifs, de réajuster, de repérer les acquis de l'expérience, de les capitaliser, de les mettre en système.

Cela conduit à imaginer, construire et alimenter des indicateurs pertinents qui permettent un réel pilotage et des régulations efficaces. Le choix des indicateurs sera primordial, indicateurs quantitatifs et de qualité, qui pourront aussi servir à l'évaluation en termes de politique publique d'éducation. Le Haut conseil de l'éducation tente, modestement, d'apporter sa contribution à l'élaboration de tels indicateurs.

La gouvernance est-elle une solution ?

Écoutons François Dubet lorsqu'il déclare¹⁴ : "Il faut cesser de confier à l'École la tâche de sauver le monde. Nous avons le réflexe de demander à l'École de résoudre la totalité des problèmes sociaux".

Je reprends volontiers à mon compte les qualités de ce qu'il nomme une "bonne École" : efficace, équitable, sympathique et accueillante. C'est à ce prix, sans doute, que l'on peut espérer former demain des citoyens responsables.

Les niveaux de gouvernance se sont multipliés. Chaque système doit trouver les mécanismes de régulation qui lui sont nécessaires, aux niveaux locaux, nationaux, continentaux, planétaires. Et ces régulations, organisées, liées entre elles, ont vocation, elles-mêmes à être régulées. Il faut s'assurer de leur pertinence, de leur robustesse, de leur cohérence, de leur pertinence, veiller à leur qualité et sans cesse chercher à les rendre efficaces. En bref, réguler les régulations.

Ces systèmes polycentrés, aux parties prenantes multiples et évolutives, avec des États moins prescripteurs et plus régulateurs, l'importance des forces vives (internationales et nationales), des contre-pouvoirs de toute sorte, des exigences du rendu de comptes, des besoins de cohérence, les diverses nécessité de régulation dirigent le tout vers différentes formes de gouvernance, notamment pour les systèmes éducatifs.

Qui dit crise dit, selon Michel Serres, impossibilité de retour en arrière et donc nécessité d'inventer, d'innover. La crise serait-elle une chance, notamment pour les systèmes éducatifs ?

Bibliographie

Bouvier A. (2007) : **La gouvernance des systèmes éducatifs**, collection Politique d'aujourd'hui, Paris, PUF

Kalabasis F. et Kodakos A. (édit.), (2011) : Communication and governance of educational systems, Topics in educational design, 4, Athènes, Diadrasis

Laughlin J. et Lachance M. : *L'indice composite d'apprentissage : au-delà d'un classement des villes "ntelligentes"*, **Revue internationale d'éducation du CIEP**, Sèvres, N° 54, septembre 2010, p 71-83

Morin E. (1991) : **Introduction à la pensée complexe**, Paris, ESF

Morin E. (2011) : **La voie. Pour l'avenir de l'humanité**, Paris, Fayard

OCDE : (2001) : **Quel avenir pour nos écoles ?** Paris

Haut conseil de l'éducation : www.hce.education.fr

Recteur Alain Bouvier
Membre du Haut conseil de l'éducation
Professeur émérite de l'université de Poitiers
Professeur associé à l'université de Sherbrooke

14 À l'occasion du 12^e forum Retz, le 9 mars 2011.

