

Les considérations non commerciales, une certaine forme d'économie sociale dans la mondialisation libérale ?

Martino NIEDDU (UFR Sciences économiques, Université de Reims)

Résumé

Cette contribution propose une lecture des documents d'orientation de l'OCDE sur deux secteurs de nature a priori différents, l'agriculture et l'éducation. Elle vise à montrer que si l'OCDE est attachée à la défense de la libéralisation des marchés, elle cherche à proposer complémentirement une vision globale de la société comme nœud de solidarités non marchandes, qu'il importe de décrypter.

1. INTRODUCTION

La présente communication s'inscrit dans la réflexion sur le rôle d'organisations telles que l'OCDE dans la régulation sociale. Elle s'intéresse à *la place de prescripteur* qu'elle occupe, à travers la mise en forme analytique des problèmes qui lui sont proposés par les Etats membres. On cherchera essentiellement à mettre l'accent sur le point suivant : L'OCDE ne nie pas que le marché soit insuffisant à réguler le fonctionnement et le changement social. Ses travaux introduisent d'ailleurs les communautés comme acteurs-clés de la mondialisation. On retrouverait alors une certaine forme d'économie sociale, au sens où des solidarités internes au groupe concerné seraient reconnues¹, dès lors que la communauté s'articulerait au marché sans remettre en cause l'ordre concurrentiel que l'OCDE s'est donnée pour tâche de promouvoir.

Du point de vue théorique, on s'appuie à la fois sur une démarche économique de type « old-institutionnalisme », et sur une démarche de sociologie de la justification à la BOLTANSKI ET THEVENOT. La première démarche, appliquée à l'agriculture, conduit à mettre au cœur de l'analyse le repérage de la dynamique institutionnelle dans une dimension particulière : celle qui vise à produire des règles collectives d'institution de la valeur économique des objets². La seconde appliquée à l'éducation conduit, à partir de la grille analytique des économies de la grandeur, à proposer une interprétation des principes de la réforme de l'éducation préconisée par l'OCDE. A chaque fois, on cherchera à pointer les logiques non marchandes et la formation des communautés reconnues par l'OCDE.

¹ On se permettra de ne retenir qu'une définition très générale et relativement rustique de l'économie sociale: « ...l'économie sociale définie comme l'activité déployée dans la vie économique par des individus, des groupes ou des associations dont la motivation repose sur des volontés de maîtrise collective d'un projet, et dont le profit (et son appropriation individuelle) ne constitue pas l'ambition première. » (<http://www.ecosoc.be/EconomieChapitres.html>).

² Dans le prolongement d'un travail récent (Barthélemy & Nieddu, 2002), on s'intéresse au fait que Commons renverse la perspective habituelle en économie : D'un fonctionnement déterminé par des valeurs économiques dotées d'un sens objectif, on passe au fait que la fonction de la dynamique institutionnelle est précisément la détermination de ces valeurs économiques.

2. LES CONSIDERATIONS « NON COMMERCIALES » ET L'OCDE

2.1. Produire des biens non marchands ?

L'agriculture est un des « talon d'Achille » de la mondialisation libérale (Berthelot, 2000). A l'occasion des conflits sur les protectionnismes agricoles, a émergé le débat sur ce qu'on a appelé la « **multifonctionnalité de l'agriculture** ». En mars 1998, la déclaration du comité des ministres de l'agriculture de l'OCDE déclare : *"à côté de ses fonctions primaires de production de nourriture et fibres, l'activité agricole peut façonner le paysage, apporter des bénéfices environnementaux tels que la conservation des sols, le management soutenable des ressources naturelles renouvelables, et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socio-économique de beaucoup de zones rurales. L'agriculture est multifonctionnelle lorsqu'elle remplit une ou plusieurs de ces fonctions en plus du rôle primaire de production de nourriture et fibres* ». La reconnaissance de ces fonctions non commerciales introduit, selon le vœu de la dernière rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité (Québec, 9/12 oct. 2001), des interrogations conduisant à « *faire passer la logique de l'économie sociale et solidaire du niveau des petites expériences à celui d'une articulation avec l'ensemble de l'activité économique* ». C'est donc la façon dont l'OCDE met en ordre analytiquement le concept et règle les débordements possibles des logiques sociales sur les logiques marchandes qui nous intéresse ici.

2.2. Reconnaître le lien social ?

Sur les questions éducatives, l'OCDE n'a pas pris de front, loin s'en faut, le dossier ouvert par l'Organisation Mondiale du Commerce dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services. Le soutien à la marchandisation de l'éducation emprunte des formules contournées qui contrastent avec son discours habituel (OCDE, 2001b). Et s'il est « *réaffirmé qu'une approche compétitive peut renforcer les résultats de l'école* », il est également rappelé que « *la concurrence peut accroître la disparité entre les écoles qui réussissent bien et les autres* », ainsi que la contradiction entre les valeurs de coopération que défend l'école et « *la culture de la concurrence dans laquelle beaucoup d'écoles s'installent aujourd'hui.* » (OCDE, cité par LAVAL & WEBER, coord., 2002, p.96). La reconnaissance du lien social tissé par l'école est indéniablement présente, et la prudence est de rigueur en matière de jugement sur les services publics. La mise en ordre analytique des problèmes scolaires conduit alors l'OCDE, à partir du concept de *capital social*, à reconnaître que les groupes sociaux, le voisinage, les collectifs de travail, la vie associative et en général tout réseau de sociabilité représentent des ressources pour les individus. Mais au-delà du rendement économique attendu, « *l'instruction présente également des avantages non économiques tels qu'une plus forte participation à la vie civique, à des activités de bénévolat et caritatives ainsi qu'une diminution des risques de criminalité* ». Le fait d'accorder une place centrale aux dimensions et valeurs non économiques de l'existence des individus mérite donc d'être noté et expliqué.

2.3. Les fondements de la représentation de la société à l'OCDE

Il serait possible de multiplier les citations tendant à montrer le caractère factice de la reconnaissance par l'OCDE des considérations non commerciales³. On pourrait alors s'installer dans la posture méthodologique suivante : Comme toute institution, l'OCDE est elle-même un compromis social qui n'interdit pas l'expression des considérations non commerciales, mais dans le cadre néo-libéral qui est le sien. Fonctionnellement, cette expression peut se faire de deux façons : (1) Certains pays tentent par le soutien à des programmes de recherche ciblés, d'accélérer la mise au point d'outils analytiques alternatifs aux outils d'économie standard qui constituent la technologie de base de la doctrine néo-libérale en tant que système autoréférentiel⁴. (2) Certaines directions fonctionnelles de cette organisation se prêteraient plus que d'autres, du fait des contraintes spécifiques des thèmes qu'elles ont en charge, à l'expression de représentations alternatives, et à la reconnaissance des considérations non commerciales : ce serait alors le cas, de façon variable, de la direction de l'éducation, qui existe de façon autonome depuis 2002, de celle de l'emploi, du travail et des affaires sociales (DELSA), du programme « Développement économique et création d'emplois locaux » (LEED), du Centre de Développement.

2.3.1. De la reconnaissance du lien social à sa transformation en capital

Néanmoins, cette posture méthodologique, -qui a son utilité pour l'observation empirique- ne permet pas de rendre compte de l'affirmation, relativement nouvelle selon les hauts fonctionnaires de l'OCDE eux-mêmes, que l'expansion économique ne peut être le seul mandat de l'organisation (OCDE 2001a, p.121-122). Le Secrétaire Général de l'organisation martèle que la mission de l'OCDE aujourd'hui est d'aider les gouvernements «*dans la recherche d'un équilibre entre les trois pôles du paradigme suivant : croissance économique, stabilité sociale, stabilité politique* »⁵. La notion de capital social joue un rôle-clé comme opérateur de cette stratégie d'intégration des trois dimensions. Les services de l'OCDE ont réalisé un

³ Par exemple, après quatre ans d'âpres débats ayant abouti à la reconnaissance des fonctions non marchandes de l'agriculture, le document de référence «*Perspectives Agricoles 2002-2007* » édité en 2002 ne prononce pas le terme « multifonctionnalité », qui n'est même pas présent dans son lexique. Les différents pays sont sommés de trouver « *une façon d'appréhender les questions de politique interne sans pour autant risquer de nuire à leurs partenaires commerciaux* » (OCDE, 2002a, p.7). Une des considérations non commerciales les plus importantes, la sécurité alimentaire, est traitée à travers un modèle macro-économique d'équilibre général calculable dans lequel la « variable proxy » de l'accès à la nourriture est l'indice des prix nominaux mondiaux : Peut-on traiter ainsi l'agriculture d'autosuffisance, qui au cours des vingt-cinq dernières années a du accueillir 350 millions d'actifs agricoles alors que les pays dits développés en perdaient 35 millions ? (LOSCH, 2002, p.3).

⁴ Des ouvrages de l'OCDE existent grâce à une contribution extra-budgétaire de pays volontaires. Ils connaissent deux sorts différents : devenir les éléments qui « *définissent l'approche analytique de l'organisation* » (OCDE, 2001a, p.3 : les financeurs étant la Commission Européenne, le Danemark, la Norvège et le Canada) ; rester des « *opinions, n'engageant que les auteurs [qui] ne reflètent pas nécessairement celles de l'OCDE, mais reconnues comme des voies novatrices* », ici « *généreusement soutenu par le ministère français de l'économie et des finances* » (OCDE, 1996, avant propos).

⁵ D.J. Johnson, introduction à *l'observateur de l'OCDE*, n°235, décembre 2002, p.3.

gros effort pour assimiler cette notion et la rendre opérationnelle⁶. On peut considérer, à la suite de Putnam (in HELLIWELL, dir., 2000), que le capital social désigne des dimensions de l'organisation sociale indépendantes des institutions, tels la confiance, les normes et les réseaux, capables d'améliorer l'efficacité économique en facilitant l'action concertée. Un économiste des industries de réseaux assimilerait ce raisonnement au réseau téléphonique : notre achat de téléphone n'acquière une efficacité qui si d'autres font le même acte et les externalités de réseaux sont d'autant plus grandes que le réseau est dense.

L'étendue du concept autorise des utilisations à front renversé. Le capital social peut être vu comme un capital rattaché à l'individu : il lui assure, à travers des réseaux affectifs ou de proximité, une sécurité et des opportunités de développement. Il peut aussi être vu comme bien public destiné à produire des externalités positives sur le groupe social dans sa globalité⁷. On s'aperçoit alors que la fonction de la transformation en capital des relations sociales n'est pas tant de rendre compte de leurs effets positifs sur la croissance que de rendre compte des risques liés à leur disparition. De même que lorsqu'on constate une détérioration du patrimoine naturel, il est trop tard pour agir, l'accent est mis ici sur le fait que, compte tenu des délais de réponse du capital social, sa détérioration aura des effets irréversibles. Pour appréhender la véritable fonction de ce capital social, il faut rappeler qu'il existe un autre opérateur analytique des problèmes qu'il est censé prendre en charge : C'est celui de *cohésion sociale*, qu'a préféré le Conseil de l'Europe, pour des attendus pourtant très proches⁸. J.P. COTIS, aujourd'hui économiste en chef de l'OCDE, déclarait, lors de la conférence de Québec, qu'en France, le concept de capital social ferait long feu ; lui-même préférerait de loin celui de cohésion sociale, « *qui va bien au-delà de celui de capital social pour s'étendre à un sentiment de solidarité communautaire* » mais « *il a été incapable, dans le*

⁶ La percée de cette notion est la réponse à un mandat confié par les ministres du Conseil de l'OCDE de mai 1999 sur les causes des disparités de croissance et sur les facteurs qui à long terme influent sur la croissance. L'organisme décide d'étudier « *l'apport des réseaux, des traditions civiques à divers résultats économiques et sociaux, et à la façon dont on doit équilibrer ces résultats pour obtenir un développement économique et social durable* » (LAZAR & MARTIN, in HELLIWELL, 2001, p.IX)

⁷ L'OCDE (2001c) répartit ainsi les avantages attendus du capital social : (1) Certains ont un caractère économique : accroissement de la productivité des entreprises, plus grande facilité de recherche d'emplois, amélioration des perspectives de carrière, accélération de la croissance, de l'investissement et du PIB. (2) Mais les effets non économiques seraient les plus importants : résultats scolaires, existence de services pour les enfants, situation sanitaire, criminalité, vitalité des quartiers, qualité des structures démocratiques, et le bonheur individuel tel qu'il peut ressortir de divers critères subjectifs. Certains de ces avantages échoient directement aux personnes qui ont investi dans le capital social (la personne âgée qui grâce à sa vie associative se maintient dans un meilleur état de santé), tandis que d'autres profitent à d'autres membres du groupe (les enfants bénéficiant des études des parents) ou à l'ensemble de la collectivité (habiter dans un quartier doté d'activités collectives).

⁸ Les Etats membres du Conseil de l'Europe, ont considéré la cohésion sociale comme « *l'un des besoins prioritaires pour une Europe élargie (...). En conséquence, le Comité des Ministres a décidé, en 1999, de mettre en place un nouveau comité directeur, le Comité Européen pour la Cohésion Sociale (CDCS), dont ... la première tâche a été d'élaborer une stratégie de cohésion sociale...* ».

passé, de persuader ses homologues anglais d'accepter la notion de cohésion sociale » (propos rapportés in HELLIWELL, dir. , 2000, p.500).

2.3.2. Le concept de société active

Or la question de la cohésion sociale est précisément ce qui permet de retrouver la continuité de la pensée de l'OCDE sur le lien social. On défendra ici l'idée que la notion de capital social ne fait que reprendre la tentative d'intégration des dimensions sociale et économique qui avait d'abord été abordée à l'OCDE à travers le concept de « société active ». R. GASS (1996) date de la fin des années 1980 son émergence et le relie à un effet redouté des politiques d'ajustement structurel proposée par l'organisation visant à rendre le marché du travail flexible : la dualisation de la société. Dès le début des années 1990 les études de l'OCDE sur l'emploi suggèrent qu'il faille raisonner les politiques structurelles avec un cadre politique de référence intégrant la société, au même titre que l'économie : Au sens étroit du terme, la notion de société active « *visé à triompher de la dichotomie entre populations actives et non actives qui conduit au gaspillage des ressources humaines et à une fracture de la société* » (Gass, p.60).

Au delà de la conversion de l'indemnisation chômage en dépenses « actives », il y a à cet endroit, la recherche d'une véritable méthode du changement social, qu'on ne peut guère comprendre qu'en reprenant à PINÇON & CHARLOT (2000) la notion « formation sociale mobilisée » : « *Le message fondamental de ce rapport est clair : face au niveau élevé du chômage, la solution n'est pas de ralentir le rythme du changement, mais de rétablir la capacité des économies et des sociétés à faire face à ce changement* ». (Gass, op.cit., p.69). L'objet du concept de société active serait alors d'identifier tous les stimulants au dynamisme adaptatif, et à en tirer les réponses en termes de programme : Le calendrier politique d'un tel programme n'est pas le même que celui des mesures de simple ajustement. Il nécessite la constitution de comportements d'entrepreneurs destinés à créer des emplois et en particulier des emplois de services. Cela explique l'intérêt de l'OCDE pour les capacités entrepreneuriales du tiers secteur, mais aussi pour les problématiques de développement territorial ⁹, le local apparaissant comme le niveau pertinent de la mobilisation de la société.

L'auto-renforcement de cette idée de « société active » est visible dans la montée de la thématique de l'économie du savoir. Dans une telle économie, aucune organisation ne serait stable et la principale qualité dont celles-ci devraient se doter est la capacité à se transformer : l'idéal de société active réside alors dans la capacité de chaque organisation à se doter du pouvoir d'apprendre à se transformer : cet idéal s'exprime dans la reprise par l'OCDE des expressions « d'entreprise apprenante », « école, organisation apprenante » (OCDE, 2001) ou de « région apprenante » (OCDE, 2002b), d' « administration apprenante », voire

⁹ Ainsi que l'importance accordée à l'ensemble des professions liées au soutien au processus de création d'entreprise (micro-entrepreneur, promoteurs de projets, tuteurs d'entreprise, évaluateurs de projets de création, etc.).

même directement de « nouvelle économie apprenante » (2001e)¹⁰. A chaque fois, il s'agit de doter un groupe d'une façon d'être, ce qui suppose de se placer, comme le note Schuller (in Helliwell, 2001), non dans un modèle linéaire du type investissement/retombées de cet investissement, mais dans un modèle circulaire : le groupe se construit simultanément à la façon d'être qui le définit. C'est ce modèle circulaire que nous allons chercher à retrouver dans les deux secteurs étudiés : comment la mise en forme analytique par l'OCDE des problèmes de ces deux secteurs revient à chercher les incitations visant à « rendre la société active » dans les directions souhaitées par l'organisation ?

3. LES COMMUNAUTES DE LA MULTIFONCTIONNALITE AGRICOLE

La notion de multifonctionnalité agricole (=MFA par la suite) renvoie au fait que la concurrence entre agricultures productives aboutit à ce que « *la production de biens primaires ne permet plus que les autres fonctions de l'agriculture soient remplies de façon considérée comme satisfaisante par les citoyens.* » (Laurent, 2000b, p. 2). L'OCDE, qui s'était fixé en 1987 pour objectif d'en finir avec les politiques agricoles doit, onze ans plus tard, reconnaître que « *l'adoption du concept de multifonctionnalité (...) a ouvert une nouvelle perspective...* » (OCDE, AGR/CA/(99)2)¹¹.

3.1. L'OCDE à la recherche de nouvelles prescriptions

Elle se retrouve alors dans une position de démineur des relations au sein de l'OMC, en charge de trouver un cadre théorique qui rende acceptable la coexistence entre la libéralisation qu'elle a impulsée, et des régulations sociales qui obéissent à d'autres critères de rationalité, défendus à l'origine par des pays tels que la Suisse ou la Norvège (BARTHELEMY *et alii*, 2003)¹².

3.1.1. Concilier libéralisation et productions jointes non marchandes

Les longues discussions sur la méthodologie à adopter vont aboutir à l'idée qu'il est possible de mettre en forme, dans le langage de l'Economie de la Réglementation, la reconnaissance de certaines fonctions. La multifonctionnalité existe quand une activité économique réalise des produits joints ou des effets externes multiples. Ces produits peuvent être positifs ou négatifs, voulus ou non, complémentaires ou en conflit ; ils peuvent se renforcer ou s'annuler. Certains ont une valeur sur des marchés existants tandis que d'autres sont des biens non

¹⁰ On peut lire en présentation de "Les villes et les régions dans la nouvelle économie apprenante", OCDE, Paris 2001, « *Et tandis que l'économie se mondialise, les disparités de développement économique des villes et des régions ne s'effacent pas nécessairement. [D'où la question] Quels sont les liens qui unissent l'apprentissage et la cohésion sociale ?* ».

¹¹ AGR/CA/(99)2 et WP (2000)3/part1 cités ici sont les doc. à usage officiel des réunions de l'OCDE cités dans NIEDDU, 2002.

¹² Les économistes de l'OCDE sont appelés pour dire si, oui ou non un Etat peut aider son agriculture ; et si ne pouvant pas faire autrement que de fournir cette aide, quelles sont les aides légitimes. En bref, ces économistes sont convoqués *pour dire le droit* international.

marchands. Or le caractère conjoint des productions marchandes et non marchandes entraîne le fait que « *tout changement dans la production de base implique un changement dans les niveaux de production des autres produits conjointement avec les produits de base* ». Il faut alors chercher à préserver les marchés en cherchant « *s'il est possible de couper le lien entre les productions de base et les autres productions* » (OCDE, WP (2000)3/part1, p.6). Fidèles à leur mandat, les auteurs du document s'attachent à cet aspect : « *Plus les autres productions sont dissociables de la production des produits de base, plus grandes sont les possibilités d'atteindre des objectifs non alimentaires sans distorsion ou avec des distorsions minimales des marchés et des échanges de produits de base.* » (idem, souligné par nous)

3.1.2. Rendre l'agriculture moins multifonctionnelle

S'il est possible, dans un certain nombre de cas, de découpler production agricole et production d'aménités rurales, la hiérarchie implicite entre production principale (les matières premières agricoles) et secondaires (la sécurité alimentaire, la biodiversité, le bien être animal, l'héritage culturel ou le paysage) s'en trouve remise en cause et il est alors possible de rendre cohérentes libéralisation des échanges et production d'aménités rurales. « *Une interprétation très stricte [de la cohérence entre objectifs de libéralisation et objectifs de production de biens publics] conduirait à limiter le champ des contrats à la production de biens publics purs tels que la biodiversité, et à les réserver en pratique à des zones à valeur écologique particulière. On touche là au cas limite où l'espace est spécialisé, la production agricole et la production environnementale étant séparées* » (BONNIEUX & RAINELLI, 2000, p.817). Dit autrement, chercher à faire régresser le degré de production jointe revient à trouver le système d'incitations permettant de rendre durablement certains secteurs de l'agriculture **moins multifonctionnels**.

3.2. Du démembrement des valeurs aux biens marchands « purs »

Cette opération analytique ne peut être comprise sans avoir en tête que l'OCDE souhaite réellement voir produites les « productions jointes » non marchandes générant des effets externes positifs, et qu'elle se pose très concrètement la question de savoir comment activer la société pour les produire.

3.2.1. Transformer les biens non marchands en bien marchands ?

En toute logique, dans la littérature de l'OCDE, le système d'incitations le plus efficace est le système marchand pour les biens privés et la décision publique pour les biens publics. Il reste à établir la ligne de partage, ce qui compte tenu de la nature des biens considérés (le paysage, la biodiversité, l'héritage culturel, la sécurité alimentaire, ...) n'est pas si évident que cela. En effet, ces biens se voient reconnus comme porteurs de valeurs diverses (cf. OCDE, 2001a, p.44, figure 2.3.) : les *valeurs d'usage* direct ou indirect (affectables aux personnes qui utilisent directement les biens), les *valeurs d'option* (issues du maintien de la possibilité d'usage dans l'avenir), les *valeurs de non-usage* (que sont les *valeurs de legs* aux

générations futures et les *valeurs d'existence* attachées à la perception de la continuité de l'existence, même si l'on ne s'en sert jamais). Le problème analytique peut alors être libellé ainsi : « *Même si la société accorde de la valeur à un certain effet non alimentaire, il n'y a peut-être aucune raison pour que l'Etat intervienne si les marchés sont censés être un moyen efficace d'adapter l'offre à la demande* » [AGR/CA (98)9, p.8]. S'il est possible d'isoler institutionnellement l'une des valeurs pour en faire le support d'un flux monétaire, on dégage la possibilité de rendre marchands et donc de rémunérer des services « non encore marchands ». C'est ce que l'intervenante de l'OCDE dans un récent colloque a appelé « organiser l'exclusion », puisque la transformation du service non marchand en bien marchand suppose, en bonne théorie économique que ce bien soit, quelque part, rendu exclusif. Or le statut des biens est ambigu : comme ils sont porteurs de valeurs diverses, il est possible de les considérer à la fois comme des biens publics purs liés à une impossibilité d'exclusion sur l'une des valeurs et comme des biens privés sur une autre valeur, en passant éventuellement par toute la gamme allant du bien public pur au bien privé pur. (NIEDDU, 2002)

3.2.2. Créer de la valeur à partir des communautés ?

Comment peut s'organiser un tel démembrement des valeurs des biens ? Paradoxalement, il ne peut être que le produit de décisions publiques, faisant alors des secteurs marchands les produits directs de choix d'économie administrée. Mais il faut également qu'une communauté se mobilise pour le démembrement parce qu'il va être pour elle le support de la création des valeurs qu'elle souhaite. Cela suppose que les biens considérés soient constitutifs de l'identité de la communauté qui les porte (BARTHELEMY & NIEDDU, 2002), ces biens considérés prenant alors pour celle-ci le statut de biens publics *locaux*, porteurs de l'opération d'exclusion vis à vis de tiers ; ce qui réalise par-là même l'opération de fermeture de la communauté sur elle-même et, diraient les tenants de ce concept, sa formation en tant que capital social. Le non marchand n'existe alors que comme minimisation au cas « *d'un bien public purement d'intérêt public, profitable pour la société toute entière et dont la consommation obéit à la non-rivalité* ». Mais l'on notera que la notion de « société toute entière » suppose, elle aussi, l'existence d'une communauté, de nature supérieure pour porter ce patrimoine commun de nature supérieure.

L'arrière-fond analytique de cette position réside dans l'idée que le cadre institutionnel proposé permet une bonne gestion des questions environnementales car il est « *séparateur et catalyseur des externalités* », ce qui assure le démarrage de la mise en valeur marchande (MAHE & ORTALO-MAGNE, 2001, p.136)¹³. La spécialisation des communautés sur des biens spécifiques en assurera une production plus efficace que le mitage de territoires par des logiques de fonctions

¹³ En reprenant leur typologie, le droit à appliquer sera : en zone de pratiques agro-industrielles (droit de la sécurité industrielle du type normes Seveso), zones d'agriculture raisonnée (droit d'origine privée fondé sur des normes professionnelles reconnues), zones où les pratiques agricoles sont contraintes (droit rural), et zones interdites à l'activité humaine (droit des parcs naturels).

éventuellement contradictoires ; en devenant monofonctionnel, chaque territoire peut renforcer son identité, et par-là même sa spécialisation sur des biens spécifiques. Si la multifonctionnalité agricole est, comme le pensent beaucoup, une façon d'ancrer la problématique du développement durable en agriculture, il reste que le chemin exploré à partir des outils d'économie standard par l'OCDE consiste à séparer les fonctions, ce qui renvoie à la création de zones de droits différents. Cette solution de zonage ne va pas jusqu'à oser prendre en charge la dimension sociale de la multifonctionnalité, et reconnaître qu'on puisse organiser le zonage par des mesures protectionnistes destinées à déconnecter des zones à productivité de nature radicalement différente (qui vont de 1 à 1000 selon les agricultures), par des mesures de protection, pour éviter qu'elles ne se confrontent sur des marchés. Le modèle institutionnel de MFA proposé par l'OCDE est donc bien un modèle de «communautés coordonnées par les marchés».

4. LES SCENARIOS POUR L'ECOLE

Selon des protagonistes directs, les programmes de l'OCDE portant sur l'éducation compteraient parmi les plus progressistes de l'organisation, et ce pour deux raisons : (1) La place qu'occupe aujourd'hui la reconnaissance de l'éducation comme *bien public* dans sa réflexion, alors que la domination du concept de capital humain aurait pu la réduire à un simple investissement privé (2) Le fait que sur le plan méthodologique, l'OCDE a toujours travaillé en faveur de l'égalité des chances dans les systèmes éducatifs parce qu'elle ne voulait pas que l'économie vienne à manquer de main-d'œuvre qualifiée : « *Les gens de l'OCDE, les dirigeants des États n'étaient pas forcément des thuriféraires socialisants de l'égalité des chances, mais ils le devenaient quasi automatiquement à travers la nécessité de mettre à la disposition de la société des personnes ayant les compétences les plus élevées possibles* » rappelle P. LADERRIERE¹⁴. Cette position fonctionnelle conduit-elle à un consensus autour des questions d'éducation, lui-même en rupture avec le cœur de la doctrine néo-libérale de l'OCDE ?

4.1. la mise en forme analytique des problèmes de l'école

L'OCDE a travaillé sa mise en forme analytique des problèmes éducatifs dans deux directions¹⁵ : dessiner les tendances lourdes à l'œuvre aujourd'hui et imaginer

¹⁴ Cf. la table ronde organisée par la FSU sur l'OCDE et l'éducation, en juin 2001. Les intervenants étaient P. LADERRIERE, ancien chef de service au CERI et A. MICHEL, membre du Comité directeur du CERI. Le débat était animé par D. Rallet (www.institut.fsu.fr/ocde/Ocde_debat_juin_2001.htm).

¹⁵ L'OCDE se préoccupe très tôt des problèmes de l'enseignement scientifique et technologique dans un comité ad hoc. En 1970, on transforme définitivement ce comité en Comité de l'éducation. Dès 1968, on crée le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (=CERI). Il est complètement autonome du budget de l'OCDE, autofinancé par les pays eux-mêmes. Cinq programmes traitent explicitement d'éducation. Le Comité de l'éducation, qui est le plus politique, le programme du CERI qui est prospectif, plus qualitatif que quantitatif, le programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur, le programme sur les constructions scolaires, qui est maintenant étendu au supérieur, et PISA, le programme d'évaluation des résultats des élèves.

des scénarios d'organisation pour l'avenir (OCDE, 2001e). Les tendances lourdes sont dessinées à travers deux cadres analytiques différents.

4.1.1. La montée de l'impératif de mesure de la performance

Le premier cadre interprétatif affirme que les années 1970 marquent la fin d'une période dans laquelle l'école avait un rôle central à jouer, du fait du lien très fort entre diplôme et qualification : « *Ce n'est plus la production, mais le marché qui structure la société... Il s'agit de comprendre en quoi l'économie de marché diffuse un état d'esprit dans la société qu'on pourrait définir comme celui de la sanction par la performance* » (SAUSSOIS, 2001, p.23). Cette sanction renvoie au second pilier, avec la libéralisation des marchés, du programme de la contre-révolution libérale des années 1980 : la réforme de l'Etat. La « Nouvelle Gestion Publique » qui en est issue est un des moteurs les plus puissants de l'exigence de mesure des performances (SAINT-GERMAIN M., 2001). Mais comment parler de performance sans la mesurer, ce qui est plutôt problématique dans le cas de l'Ecole ?

Selon A. MICHEL (cf. note 13), au cours des années soixante, aux Etats-Unis, les chercheurs avaient échoué à introduire des indicateurs qui puissent être utilisés pour guider et piloter les politiques sociales, échec qui avait pesé sur l'évolution des indicateurs de l'enseignement. Au milieu des années quatre-vingt, éclata « la crise de la qualité » de l'éducation aux Etats-Unis, due au choc créé par un rapport publié en 1986, *A nation at risk*, qui jugeait la situation de l'éducation catastrophique dans le pays. Les Etats-Unis trouvèrent des alliés au sein de l'OCDE pour relancer une opération de légitimation de ce type de technologies de l'action sociale et, en 1987, imposer la réalisation d'un programme d'indicateurs de l'enseignement susceptible d'être utile au pilotage de l'emploi des ressources allouées à l'éducation (BOTTANI, 2001)¹⁶. Ils prirent directement en charge, *hors budget de l'organisation*, 80% du financement de ce programme. A la surprise des experts du CERI, ce programme assez rébarbatif d'indicateurs globaux rencontre un succès inattendu lorsque les médias et les familles s'en emparent pour les instrumentaliser dans leurs stratégies propres.

4.1.2. Economie du savoir et pédagogie nouvelle

Le second cadre d'interprétation (SAUSSOIS, 2001, op.cit.) destiné à dessiner les tendances lourdes d'évolution se situe dans le monde de la production (ce qui laisse penser qu'il est gênant de manipuler les deux cadres explicatifs simultanément, mais on se permettra de passer ici sur ce point) : « *le savoir devient l'élément principal de la production et son mode de production devient l'apprentissage* ». On comprend alors l'importance accordée par les experts de l'OCDE à la reconnaissance de la notion de bien public en éducation : le savoir n'est pas un intrant comme les autres, qui se détruit au cours du processus de production. C'est,

¹⁶ « L'OCDE fut mise en demeure par une large coalition de pays d'améliorer immédiatement la qualité de ses statistiques de l'enseignement et de produire dans de brefs délais un ensemble d'indicateurs internationaux de l'enseignement. C'est ainsi que débuta en 1988 le projet sur les indicateurs internationaux des systèmes d'enseignement. » (BOTTANI, 2001, p.2)

pour l'essentiel, un « bien non rival », et même, son usage, plutôt que de l'user, le multiplie¹⁷. On touche là à l'intuition qu'un nouveau cycle durable de croissance pourrait naître de cette caractéristique, qui assurerait de renouer avec des régimes de rendements croissants : l'économie du savoir joue donc comme la déjà défunte « nouvelle économie » le rôle de ce que les gestionnaires du changement technique appellent un « *mythe rationnel* », i.e. destiné à orienter les comportements à partir d'une représentation partagée de l'avenir (PONSSARD, 1993).

Quelle est la conséquence de ce mythe rationnel pour l'école ? Selon les experts du Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement de l'OCDE, le rythme de plus en plus rapide des innovations et de leur diffusion « *soulève de profondes interrogations sur le type de savoir qui est inculqué ou devrait être inculqué à l'école* ». Alors que le savoir factuel, la transmission d'une culture commune et le travail de mémorisation seraient l'objet central des programmes scolaires, on va attendre de l'école qu'elle développe chez les jeunes les compétences, attitudes et comportements indispensables pour pouvoir s'insérer dans le monde de demain. L'avènement d'une société du savoir est aussi celle d'une société qui passe son temps à apprendre : Puisque les savoirs seraient en création continue, « *de nombreux enseignants souhaitent abandonner la tradition qui consiste à transmettre des connaissances à leurs élèves et préfèrent leur apprendre à réfléchir et à apprendre par eux-mêmes* » (OCDE, 2001c, p.88).

Selon la formule de l'apprentissage tout au long de la vie, l'école doit surtout faire acquérir une posture mentale particulière : celle qui accepte le changement comme une donnée banale de la vie. Car, expliquent les experts du CERI, le succès des individus, des entreprises, des régions et des pays traduira avant tout leur capacité d'apprendre. Chacun devra donc être apte « *à définir ses objectifs de formation à vie* ». Des approches pédagogiques plus diversifiées seront nécessaires: il faudra, selon A.MICHEL, « *développer l'interdisciplinarité, aider les élèves à établir des relations entre ce qu'ils apprennent dans les diverses matières* », ou bien encore « *préparer les enfants à travailler en groupe, en équipe* ». Il faudra favoriser, répondent en écho d'autres experts de l'OCDE, « *la réflexion critique, l'auto-analyse, l'analyse des médias, la prise de décisions individuelles et collectives* ». S'ils veulent atteindre ces objectifs, les systèmes scolaires seront amenés à évoluer afin de se transformer en « organisations apprenantes ». Pour cela cependant, il faudrait « *briser le moule des classes et de la pédagogie traditionnelle* ». L'enseignant du futur sera avant tout un médiateur, « *qui permet des situations fécondes d'apprentissage et de mise en relation de savoirs divers* ».

¹⁷ Pour les économistes, un bien non rival (qui peut être consommé simultanément par deux personnes) ou non exclusif (dont on ne peut empêcher l'usage) présente de mauvaises qualités marchandes. Cette démarche est analytiquement fautive. Elle nie le fait que tout bien privé véhicule des caractéristiques identitaires, conditions permissives de l'échange qui, elles, sont des biens publics. Néanmoins, aux yeux des économistes, c'est ce qui justifie de déclencher l'intervention publique, pour rendre marchand ce bien non encore marchand ou pour le prendre charge.

Il s'agira non plus de transmettre directement des connaissances mais plutôt de «conduire l'apprenant à produire ses propres savoirs ».

4.1.3. Les scénarios de transformation de l'école.

Le CERI a alors, probablement à la demande des français qui souhaitent stimuler ce débat, développé une analyse prospective à horizon 2020, pour projeter les grandes tendances faisant consensus. Les dires d'experts font apparaître 6 scénarios regroupés deux à deux ; les deux premiers extrapolant les inerties actuelles selon un schéma polaire [maintien de systèmes bureaucratiques/victoire du marché], les deux suivants imaginent une reconquête par l'école d'une nouvelle articulation à la société (rescolarisation), les deux derniers étant des scénarios d'implosion de l'école (déscolarisation). On devinera sans trop de peine que l'objectif de ce travail en scénarios est que la confrontation aboutisse à faire apparaître comme désirables les scénarios centristes, ce que confirme l'observation (OCDE, 2001e, p.262 et suiv.). Ce, même si l'OCDE reconnaît « *qu'il est possible qu'une certaine inertie soit tout simplement inhérente à la nature des systèmes scolaires* » (OCDE, 2001e, p.142). Mais le problème est alors, selon l'OCDE, que cela signifie que la société souhaite allonger la scolarité « *sans vouloir consentir les investissements ambitieux pour apporter un changement radical et non progressif* » (OCDE, 2001e, p.143, souligné par nous) : L'OCDE support et promoteur de la révolution, du moins en éducation ? Voilà qui mérite d'être expliqué, d'autant plus que l'organisation reconnaît que « *les parents préfèrent sans doute une évolution graduelle de leurs écoles* » (OCDE, 2001e, p.143)

Extrapolation	Rescolarisation	Déscolarisation
Scénario 1 : Des systèmes scolaires bureaucratiques forts	Scénario 3 : L'école au cœur de la collectivité	Scénario 5 : Réseaux d'apprenants hors institutions dans une société en réseau
Scénario 2 : Extension du modèle du marché	Scénario 4 : L'école comme organisation apprenante ciblée	Scénario 6 : Exode des enseignants et désintégration de l'école avec les retraites du baby-boom

Source : OCDE, *L'Ecole de demain, quel avenir pour l'école*, 2001

4.2. Société active et école au cœur de la communauté

4.2.1. « Le nouvel esprit du capitalisme »

Cet esprit du changement qui a saisi les managers de l'école est très bien décrit par BOLTANSKI & CHIAPPELLO (1999), pour qui, en substance, le discours économique libéral ne fournit pas des arguments suffisants pour engager des personnes ordinaires dans des circonstances concrètes. D'où l'importance du discours moderniste du management par projet, qu'ils présentent sous la forme d'une « cité », au sens où il comprend un système complet de valeurs, de justifications et d'épreuves de justice. Cette cité s'appuie sur le couple formé par la notion de réseau et le culte managérial du changement, vu comme régime de

mobilisation au travail¹⁸. C'est cette hypertrophie du changement que l'on retrouve ici à la fois dans la remise en cause des qualifications et l'idée d'un apprentissage tout au long de la vie : Les « *personnes ne feront plus carrière, mais passeront d'un projet à un autre, ... chaque projet étant par définition différent, nouveau, innovant* » (BOLTANSKI & CHIAPPELLO, 1999, p.159, p.144). L'autre évidence comparative se trouve dans la position de l'enseignant vis à vis de l'élève qui renvoie à la fois à l'éthique relationnelle du manager basée sur la fiction d'une égalité des individus au sein du réseau de projet (le maître n'est plus en position dominante)¹⁹, et sur l'idée que le manager comme l'enseignant n'ont donc plus pour tâche de connaître le travail, mais de conduire les personnes, qui elles-mêmes produisent des objets ou leur propre savoir²⁰.

4.2. De la justification des scénarios

Les logiques d'industrialisation de l'éducation et de développement du savoir en self-service fournissent à l'OCDE l'occasion de décrire des scénarios-catastrophe d'implosion de l'école, et de se positionner comme garants d'une école nourrissant la construction du capital social, tout en justifiant l'utilisation de méthodes pédagogiques innovantes. Le type d'Ecole proposée par l'OCDE (le croisement des scénarios 3 et 4 de rescolarisation dans une école moderne fondée sur le « apprendre à apprendre » et la pédagogie du projet) est très fortement corrélée au nouvel esprit du capitalisme » de BOLTANSKI & CHIAPPELLO dont rend compte « la cité du projet » : un monde « *connexionniste, organisé en réseaux, mobile et flexible, avec des salariés autonomes, créatifs et internationalisés* ». L'école « *point d'ancrage social* » « *constituant l'âme des quartiers* », luttant contre « *l'effritement du capital social* » dû à la montée de l'individualisme (OCDE, 2001e, p.91 à 92) se voit dotée d'un rôle central ; parallèlement l'OCDE conçoit bien que ce rapprochement de l'école au quartier ne peut suffire : « *loin de lisser les effets des différences entre environnements socio-culturels la stratégie consistant à lier trop étroitement les écoles à leurs communautés pourrait avoir pour seul effet de creuser les écarts entre celles qui sont dynamiques et celles qui sont défavorisées* » (idem, p.92). D'où l'insistance sur le scénario 4 « *qui aurait l'avantage [en se centrant sur les savoirs] d'éviter que des responsabilités d'ordre social toujours plus vaste imposent d'impossibles exigences aux écoles* » (idem, p.93). On comprend d'autant mieux cette insistance dans la grille analytique de

¹⁸ Les épreuves « *sont, par excellence, dans un tel monde, les moments qui marquent la fin d'un projet, quand les personnes sont en quête d'un nouvel engagement, leur capacité à se réinsérer dans un nouveau projet constituant l'un des signes les plus palpables de grandeur* » (BOLTANSKI & CHIAPPELLO, 1999, p.159)

¹⁹ « *Les qualités qui dans ce nouvel esprit [du capitalisme], sont gage de réussite - l'autonomie, la spontanéité, la mobilité, la capacité rhizomatique, la pluricom pétence, la convivialité, l'ouverture aux autres et aux nouveautés, la disponibilité, la créativité, l'intuition visionnaire, la sensibilité aux différences, l'écoute par rapport au vécu et l'accueil des expériences multiple, l'attrait pour l'informel- sont directement empruntées au répertoire de mai 68.* (idem, p.150)

²⁰ Le projet vit de façon transversale, les expertises à maîtriser sont trop nombreuses pour le manager, il faut gérer les intervenants extérieurs."[Au] manager la mobilisation des hommes et à l'expert la performance technique. [Ce qui] consomme la rupture entre les deux profils" (idem, p.124).

BOLTANSKI & CHIAPELLO : Dans un monde connexionniste organisé en réseaux, la notion d'employabilité devient centrale. En effet, ce monde se caractérise par un critère d'injustice qui n'est plus l'exploitation, mais l'exclusion des réseaux (d'où la généralisation du terme d'exclus). Parmi les épreuves de légitimation de ce monde, il existe donc une « épreuve de justice » destinée à vérifier que sont bien égalisées les chances de chacun à être mobile. L'école est conçue comme un des endroits où les individus vont se voir offrir la possibilité de puiser les ressources fournissant leur capacité d'accès aux réseaux, et dans lesquels ils peuvent faire certifier leur capacité d'innovation, de prise de risque et de créativité²¹.

5. CONCLUSION :

Les dépouillements des textes confirment que ce serait une erreur de considérer que l'OCDE déploie uniquement un discours de légitimation de l'échange marchand mondialisé. Il est important de reconnaître qu'elle se donne également pour objectif d'intégrer une certaine forme d'économie sociale, au sens de la prise en compte d'activités déployées par des individus, des groupes ou des associations dont la motivation repose non sur le profit mais sur le fait de chercher à rendre une société viable. Dans cette logique, les principes de changement radical issus de la contre-révolution libérale et introduits par la Nouvelle Gestion Publique sont réaménagés pour tenir compte des univers dans lesquels ils se déploient. Ce qui n'est guère surprenant : la relation marchande confronte des hommes égaux devant l'échange et libres de se retirer (BARTHELEMY & NIEDDU, 2002). Elle ne peut exister que si se construit à côté d'elle une autre relation, qui en assure l'ancrage dans le temps et dans l'espace. D'où le rôle en filigrane, mais permanent de la notion de communauté à l'OCDE. En articulant démembrement des valeurs et démembrement des droits de propriété, elle cherche à aider certains espaces à se spécialiser dans la ou les fonctions sur lesquelles ils disposeraient d'un avantage comparatif, ce qui suppose la formation d'une communauté porteuse du projet. De la même façon, elle propose d'utiliser l'école comme socle communautaire et comme outil de mobilisation permettant que sont égalisées les chances de chacun à être mobile. Ce qui nécessite d'avoir des droits asymétriques en faveur de la « communauté des exclus », pour permettre leur réintégration dans le monde connexionniste, cet ensemble instable de communautés reliées en réseaux²².

BIBLIOGRAPHIE

BARTHELEMY D, DELORME H, MOREDDU C., NIEDDU M. (2003), *La multifonctionnalité agricole*, ed. Educagri/Cirad, à paraître.

²¹ Ainsi la loi française visant à la validation des acquis de l'expérience et celle portant sur le capital temps-formation ont pour but d'assurer une maintenance professionnelle et de rendre possible une traçabilité des personnes dans un monde de réseaux dématérialisés.

²² Ces pratiques de démembrement et de « droit des exclus » s'exercent par exemple en France dans le domaine de l'école (les Zones d'Education Prioritaire) comme dans celui de la santé (la CMU).

- BARTHELEMY D., NIEDDU, M. (2002), « Produire de l'identité avant de produire les biens pour le marché ? L'exemple de la multifonctionnalité agricole, revue *Oléagineux, Corps Gras, Lipides*, Vol.9, n°5 sept-oct.2002,
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, NRF essais.
- BONNIEUX F., RAINELLI P. (2000), « Aménités agricoles et tourisme rural, *Revue d'Eco. Régionale et Urbaine*, 5, pp 803-820.
- BOTTANI N. (2001), « Editorial, Les indicateurs internationaux comme outils des politiques éducatives », in *Politiques d'éducation et de formation*, DeBoeck.
- GASS R (1996), « La nouvelle phase du changement structurel : vers une économie décentralisée et une société active », in OCDE, 1996, *Réconcilier l'économie et le social, vers une économie plurielle*, p.57-70.
- MAHE, L.P., ORTALO-MAGNE, F. (2001), *Politique agricole, un modèle européen*, Presses de Sciences-Po, 235 p.
- LAVAL C., WEBER L. coord. (2002), *Le nouvel ordre éducatif mondial : OMC, Banque mondiale, OCDE*, éditions Nouveaux Regards/ Syllepse.
- LOSCH, B. (2002) « La multifonctionnalité face aux défis des agricultures des Suds : une perspective de refondation des politiques publiques » ? in colloque SFER *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques* (Paris, 21 et 22 mars 2002), 23 p., à paraître.
- NIEDDU, M.. (2002), « La multifonctionnalité agricole entre marché et externalités », in *Economie Appliquée*, tome LV, 2002, n°1, p.105-132.
- OCDE, (2002a), *Perspectives agricoles de l'OCDE, 2002-2007*, 237p. (2002b), *Examens territoriaux de l'OCDE, Suisse*, (2002c), *Retour sur le développement*, 319p., (2001a), *Développement durable, les grandes questions*, 552p, (2001b), *Multifunctionality, towards an analytical framework*, OECD, Paris, remplace les documents gris consultés, (2001c), *Du bien être des nations, le rôle du capital social et humain*, 136 p. (2001d), *Analyse des politiques d'éducation*, (2001e), *L'école de demain. Quel avenir pour nos écoles*, 278p., (1996), *Réconcilier l'économie et le social, vers une économie plurielle*.
- PINÇON M., PINÇON-CHARLOT M. (2000), *Sociologie de la bourgeoisie*, Collection "Repères", Edition La Découverte
- PONSSARD J.P. (1993), « Gérer la recherche-développement comme un défi : quel rôle pour la planification » *Cahiers d'Econ. Socio. Rurale*, n°28, p.72-90.
- SAUSSOIS J.M. (2001), « Les transformations des attentes face à l'Ecole », *Problèmes économiques* n°2735, p.22-27.
- SAINT-GERMAIN M. (2001), « Une conséquence de la Nouvelle Gestion Publique : l'émergence d'une pensée comptable en éducation », in *Éducation et francophonie*, Volume XXIX, N° 2, automne 2001, disponible sur internet.