Efficience et régulation des systèmes éducatifs africains Une mise en perspective sociologique au-delà de l'économicisme

I – Introduction

La recherche en sciences sociales a été longue à se consacrer à l'étude du fait scolaire en Afrique subsaharienneⁱ ; elle a aussi délaissé la comparaison intercontinentale avec le risque que cela comportait de transformer ce continent en un ensemble d'aires culturelles réservées aux seuls spécialistes du « lointain » et de l' « exotique », des ethnologues par exemple. Pourtant, importée, implantée et développée sur le continent africain, même de façon très inégale, l'institution scolaire, plus largement le fait éducatif, marquée par l'extranéité de ses originesⁱⁱ, a fait l'objet d'une double appropriation, de la part d'États comme de la part de populations scolarisées et non scolarisées.

Les politiques d'éducation ne s'arrêtent pas dans les pays d'Afrique subsaharienne aux politiques scolaires. Elles englobent un champ plus vaste, celui de l'éducation non formelle et de l'éducation informelleⁱⁱⁱ. En ce sens, il semble légitime d'avancer l'hypothèse, propre aux pays africains, d'un découplage relatif entre les notions de politique d'éducation et de politique scolaire. Du point de vue des populations, élèves et parents issus de zones urbaines ou rurales, l'École est devenue familière. Le développement des infrastructures scolaires, la constitution d'un corps d'enseignant africain, la reproduction des élites héritières d'un capital scolaire, ont largement édifié une croyance en l'École tandis que cette institution a souvent, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire, renforcé sa sélectivité^{iv}.

II - L'inflation des mesures à caractère economiciste dans l'évaluation des politiques d'éducation

Depuis la montée en puissance des bailleurs de fonds dans un domaine qu'ils ne contrôlaient que peu auparavant, l'éducation et la formation, la tendance actuelle, au niveau international, *a fortiori* européen et africain, est à la diffusion des résultats de la mesure. Or, aucun outil critique n'accompagne cette diffusion : l'OCDE mais aussi la Banque Mondiale ont supprimé de leurs publications, mais non de leurs rapports internes, l'origine de leurs sources. Aucune note ne précise les conditions de production et de construction des indicateurs et des mesures : le critère de validité de ces mesures, souvent reprises telles quelles par des chercheurs, des décideurs politiques et des militants d'ONG, n'est donc autre que le prestige et l'autorité des institutions qui les mettent à disposition d'un large public. Ce critère ne tient pas devant les précautions d'usage d'ordinaire de mise dans l'analyse scientifique des données. Outre ce critère, c'est la finalité des opérations de mesure qui, tant d'un point de vue méthodologique qu'épistémologique, mérite d'être interrogée : en effet, la finalité des mesures est subordonnée aux besoins de la comparabilité des systèmes éducatifs. La mesure standardise, met à niveau, égalise et lisse les différences. L'OCDE a procédé à la standardisation du nombre d'années d'études en vue de calculer des indicateurs pour l'enseignement primaire ; de nombreux tests rapprochent des systèmes éducatifs aux curricula officiels et officieux pourtant très différents, sans parler de valeurs nationales distinctes et au principe de la construction des systèmes d'éducation.

Les deux critiques qui viennent d'être formulées – diffusion de mesures sans source et standardisation abusive pour des besoins de comparabilité – ne vont pas à l'encontre de la mesure comme instrument d'approximation au sens fort du réel. Comment peut-on ne pas mesurer ? La mesure en tant que telle livre une exploration des systèmes éducatifs et constitue un instrument de connaissance indispensable ; mais elle est aussi, de façon contradictoire, un instrument au service de pouvoirs politiques et économiques. Le recours à une méthode définissant la mesure comme instrument contradictoire, à la fois instrument d'exploration nécessaire du réel et instrument contingent à des rapports de force, oriente un questionnement dont voici les principales dimensions.

En matière de politique d'éducation et de formation, qui détient le pouvoir de mesurer ? Quand la plupart des États africains ont accédé à la souveraineté internationale, l'Unesco, lors de la conférence d'Harare (Ethiopie, 1961) a dépêché des experts en statistique dans les récents ministères de l'Éducation nationale. La mesure a alors accompagné le processus de planification de l'éducation. C'est la naissance d'un mouvement visant à la restructuration des organismes internationaux chargés de l'évaluation statistique des systèmes éducatifs : dès lors, la mesure suit la voie d'une sophistication, gagnant des pans entiers des systèmes éducatifs jugés stratégiques. Nous savons peu des déplacements du pouvoir de mesurer entre les principaux organismes internationaux, européens et non européens, l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI, l'Unesco ; dans quel(s) champ(s) de concurrence ou de complémentarité ces déplacements du pouvoir de mesurer s'inscrivent-ils ? La nature des marchés de la mesure et l'impact de ce marché sur la définition des politiques publiques d'éducation, en Europe et dans les pays d'Afrique, à tous les niveaux de l'enseignement et de la formation (initiale et continue), sont méconnus ; des enquêtes sont donc à prévoir en ce sens pour cerner le degré d'autonomie de la production de mesures statistiques vis-à-vis du pouvoir politique et du pouvoir économique.

La désignation d'un objet susceptible d'être mesuré et les raisons de son identification comme objet mesurable méritent autant d'attention. La mesure d'une compétitivité dans la course à l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre succède à des indicateurs davantage axés par le passé sur l'évaluation d'une effectivité du droit à l'éducation. Ce droit qui a été réaffirmé en 1948 a succédé à la généralisation de l'institution scolaire au moins sous la forme de l'instruction primaire tandis qu'il précède encore actuellement dans tous les pays africains l'accès généralisé à l'enseignement primaire : dans ces conditions, les avancées en matière de scolarisation ne peuvent pas dans les pays africains constituer le seul objet de la mesure à l'inverse des pays européens ; et cependant, dans les pays européens, cette fois-ci à l'instar des pays africains, d'autres formes d'éducation et de formation apparaissent en concurrence avec l'éducation scolaire. Ce phénomène de concurrence ne revêt pas une forme identique dans les deux cas : les systèmes de formation par apprentissage, qu'ils soient formalisés (système côtier) ou non (système sahélien) en Afrique^v ouvrent des voies à la mobilité sociale tandis que, formalisés en Europe car intégrés à des filières professionnalisées en milieu scolaire, ces systèmes apparaissent la plupart du temps comme des filières de relégation. La hiérarchie des voies nobles et moins nobles dans l'accès aux savoirs semble inversée. Encore une fois, le processus d'institutionnalisation du fait scolaire a connu des rythmes si différents du fait du colonialisme que le statut des savoirs non strictement scolaires change du tout au tout. L'usage actuel de la mesure ne tient pas compte de ces distributions symboliques en termes de statut accordés aux savoirs ; en effet, délaissant l'aspect qualitatif dans l'approche des savoirs, l'usage dominant de la mesure vise les dépenses d'éducation et cherche à prouver la supériorité en termes de performance d'un ordre d'enseignement, en l'occurrence le privé, sur un autre, ici le public. Or, le financement privé de l'éducation n'est ni un facteur ni un garant de la qualité intrinsèque de l'enseignement même si des mesures montrent le manque d'efficacité de l'enseignement public (espérance de vie scolaire rapportée aux seules

dépenses publiques de l'éducation). Au lieu de s'intéresser uniquement aux mesures existantes ordonnées autour des notions de compétence et de certification, il conviendrait, c'est un objectif poursuivi par le présent projet, d'inventorier tout ce que l'on ne mesure pas, soit par incapacité de le mesurer, soit par volonté de l'occulter.

L'intérêt porté aux opérations de mesure vient en dernier lieu des conséquences scientifiques et politiques consécutives à l'accroissement considérable de leur masse. Cette masse de mesures, disponible et accessible via internet, notamment sur les sites de l'Union européenne, de l'Unesco et de la Banque mondiale, exerce une force de contrainte sur les décisions politiques et sur la production scientifique. Maîtriser une base de données sous ses différents aspects – conditions de production, identification des biais – demande du temps, sans compter la lourdeur du traitement de données patiemment recueillies. La multiplication des expertises auxquelles les chercheurs s'adonnent faute de financement leur garantissant l'autonomie de leur activité scientifique comporte le risque de la facilité : aucune donnée n'est à l'heure actuelle disponible sur le nombre d'expertise en matière d'éducation. Pourtant ces expertises pullulent, à grand renfort d'indicateurs normés, et ce, principalement dans le domaine de l'éducation. En soi, l'expertise en éducation traduit une forme institutionnelle de la demande sociale d'éducation et n'a pas à être, à ce titre, *a priori* rejetée ; mais les conséquences politiques de recherches condamnées à n'être plus que des expertises ne sont pas mesurées. L'inflation des mesures traduirait de la sorte un manque de volonté et de détermination dans la définition des politiques d'éducation, politiques qui pourraient tenir compte de l'avis, des normes et des pratiques des acteurs intervenant dans l'action éducative : le chiffre peut-il tenir lieu de politiques et se substituer à l'élaboration commune de ces dernières ?

III – Le rôle des acteurs et de leurs interactions dans les processus de construction, d'interprétation et de décision des politiques d'éducation et de formation

Les contextes « nationaux » demeurent, malgré l'affaiblissement des États, des cadres d'analyse des politiques publiques à privilégier au temps de la mondialisation. En effet, pour comprendre l'évolution de ces politiques publiques dans un secteur particulier, tel celui de l'éducation et de la formation, il semble opportun de regarder les « résistances » opposées par de nombreux acteurs à la pression des logiques globalisantes. Ces résistances varient tant en nature qu'en intensité selon les contextes nationaux : elles prennent soit la forme de pratiques illicites visant à contourner les normes de la sélection scolaire en de nombreux pays africains (« recrutement parallèle », achat de diplôme, négociation de notes, vol d'épreuves d'examen), soit la forme de mobilisations collectives et de revendications portées par des syndicats ou des associations de parents d'élèves, soit encore la forme d'entraves aux politiques réformatrices. De ce point de vue, l'ensemble des normes, représentations et pratiques, intérêts et valeurs, mérite d'être considéré : une pluralité d'acteurs, à identifier selon des essais de morphologie sociale, intervient dans l'espace public pour confronter des discours, émettre des propositions et faire pression sur des gouvernements dont les politiques sont placées sous ajustement structurel. Ce que l'on entend par normalisation des politiques d'éducation et de formation – standardisation des contenus d'enseignement et « adéquation » formation/emploi – n'épuise pas la question sociologique des normes en conflit dans le domaine de l'éducation en Europe et en Afrique. Il y a d'ailleurs des conflits de normes du fait de la normalisation des politiques d'éducation et de formation à l'échelle internationale, ce qui suppose l'existence d'une pluralité de normes comme facteur d'une recomposition de l'action publique éducative dans le sens de sa complexification.

L'observation sociologique approfondie des réformes – discours réformateurs ; réformes pratiques et entraves aux réformes – constitue une méthode d'analyse de la pluralité

des normes à l'œuvre dans le processus de formation d'une opinion publique. Quelles sont les configurations sociales et politiques à l'origine de résistances aux réformes ? Des politiques d'éducation et de formation réformatrices sont-elles possibles en Afrique subsaharienne et en Europe ? Sous quelles conditions ? Cette série de questions appelle la création d'un cadre d'analyse approprié pour penser le système d'action et de réaction à observer au cœur de toutes les réformes, notamment celles concernant l'eupéanisation de la certification des diplômes sur fond de transfert de compétence des gouvernements nationaux à l'Union européenne et celles relatives aux modifications des contenus d'enseignement à différents niveaux des systèmes éducatifs africains (primaire, secondaire, supérieur).

Le cadre d'analyse des politiques d'éducation et des systèmes éducatifs africains que nous aimerions forger, au-delà de tout économicisme, s'inspire de l'analyse cognitive des politiques publiques, à ceci près qu'il cible, non pas l'ensemble des politiques publiques, mais un secteur particulier d'entre elles : l'éducation et la formation. Les normes en conflit orientent les discours et les pratiques des acteurs qui, confrontés à des problèmes pratiques, projettent des systèmes de valeurs et des intérêts divergents au sein des espaces publics. Ce sont des conceptions du monde que ces acteurs véhiculent de manière explicite ou implicite lorsqu'ils prennent la parole ou la revendiquent à l'occasion de leurs mobilisations collectives.

ⁱ. Vidal (C.), 2002 - préface à l'ouvrage de Proteau (L.), *Passions scolaires en Côte d'Ivoire. École, État et société*, Paris, Karthala, p. 9.

ⁱⁱ. Guth (S.), 1990 - "L'école en Afrique Noire francophone : une appropriation institutionnelle", *Revue française de pédagogie*, n° 90, janv.-fév.-mars, pp. 71-97.

ⁱⁱⁱ. L'éducation formelle, c'est l'éducation scolaire. Elle s'effectue dans un lieu spécifique et non dans la rue. Les élèves doivent être régulièrement inscrits, et non aller et venir au gré de leur disponibilité. Les études sont organisées selon un programme et sanctionnées par des diplômes. Les enseignants sont recrutés et rémunérés en fonction de leur qualification (diplôme).

L'éducation non formelle, c'est l'éducation extra-scolaire. Elle se distingue de l'éducation occasionnelle ou diffuse qui n'est pas réalisée intentionnellement (exemple : l'apprentissage spontané d'une langue), ce type d'éducation est un phénomène d'envergure au Sud, là où l'éducation formelle est peu instituée, la transmission du capital culturel s'effectue dans un univers domestique ou au contact du voisinage proche. Cette éducation non formelle présente alors les trois caractéristiques suivantes : activité organisée, destinée à un public-cible auquel elle présente des objectifs éducatifs mais elle reste une activité non institutionnalisée, demeurant hors du système éducatif établi. Par exemple sont du ressort de l'éducation non formelle tous les projets qui visent à scolariser des enfants de nomades ("écoles sous tente").

^{iv}. Proteau (L.), 1996 - *École et société en Côte d'Ivoire. Les enjeux des luttes scolaires (1960-1994)*, Paris, Thèse de doctorat, E.H.E.S.S, vol. I & II, 677 p.

^v. Kail (B.), 2001 - « Les apprentissages en milieu urbain africain : le cas de Bamako », in MAE, *Les apprentissages en milieu urbain*, Paris, Direction de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères, coll. « Études », pp. 78-153.