

La mesure de la “qualité” de l’éducation en Afrique, ou les instruments d’une fausse dépolitisation

Hélène Charton

► **To cite this version:**

Hélène Charton. La mesure de la “qualité” de l’éducation en Afrique, ou les instruments d’une fausse dépolitisation. Marc Lautier; Michel Vernières. La mesure du développement. Des indicateurs en question, Karthala; GEMDEV, pp.169-183, 2018, Hommes et sociétés. halshs-02432822

HAL Id: halshs-02432822

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02432822>

Submitted on 8 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La mesure de la “ qualité ” de l’éducation en Afrique, ou les instruments d’une fausse dépolitisation

Hélène Charton

► **To cite this version:**

Hélène Charton. La mesure de la “ qualité ” de l’éducation en Afrique, ou les instruments d’une fausse dépolitisation. La mesure du développement. Des indicateurs en question, Karthala, pp.169-183, 2018. halshs-02432822

HAL Id: halshs-02432822

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02432822>

Submitted on 8 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La mesure de la qualité en éducation en Afrique ou les instruments d'une fausse dépolitisation^{1*}

Hélène Charton

Second objectif du millénaire pour le développement², l'éducation est devenue en moins de deux décennies un enjeu central des politiques de développement. Depuis l'adoption de programmes intensifs en faveur de l'Education pour tous (EPT), à la suite des conférences internationales de Jomtien (1990) et de Dakar (2000) qui ont réuni, à l'initiative de l'UNESCO, l'ensemble des acteurs engagés dans les processus d'éducation (pouvoirs publics, ONG, syndicats), jamais autant d'enfants n'ont fréquenté l'école, notamment dans les pays du Sud³. Et jamais les questions éducatives n'ont mobilisé autant de capital intellectuel (expertise) et financier (aide publique au développement) en provenance des différents acteurs de la communauté internationale (organisations internationales, agences de développement, organisations non gouvernementales). L'insertion étroite des politiques éducatives dans les programmes d'aide au développement au cours des deux dernières décennies a eu d'importantes répercussions sur les systèmes éducatifs africains. L'objectif d'une scolarisation universelle de qualité (OMD2), soutenu par l'ensemble des acteurs du développement a généré une cascade de réformes visant à aider les Etats à atteindre ce but⁴. Or ces réformes internationales sont porteuses d'un changement de rationalité des systèmes d'éducation qui repose sur deux principes. Le premier a trait aux nouveaux instruments de gestion et de pilotage des systèmes éducatifs. Les processus de rationalisation de l'aide au développement engagés depuis la fin des années 1990 (déclaration de Paris, forums sur l'efficacité de l'aide) se projettent sur les différents secteurs du développement y compris l'éducation. Cela se traduit par l'adoption et la généralisation de normes et de procédures standardisées et quantifiables, caractéristiques des formes dominantes des échanges dans un contexte libéral (new public management). Par ailleurs la multiplication des acteurs intervenant dans ce champ a sensiblement modifié les modalités de prise de décision. Celles-ci relèvent moins d'un arbitrage politique (l'ajustement entre la demande sociale et

¹ Chargée de recherche au CNRS, Les Afriques dans le monde (UMR, 5115), IEP de Bordeaux ;h.charton@sciencespobordeaux.fr.

² Les objectifs du millénaire pour le développement ont été énoncés à l'occasion de la conférence annuelle des Nations-Unis en 2000. Ces sept objectifs dont cinq concernent le développement humain sont déclinés sous forme d'indicateurs chiffrés visant à réduire la pauvreté à l'horizon 2015.

³ L'institut de statistiques de l'UNESCO donne le chiffre de 121,5 millions d'enfants scolarisés au niveau primaire en Afrique en 2007 et 34 millions dans le secondaire.

⁴ Depuis, le forum de Dakar en 2000, l'objectif officiel des programmes de l'EPT est de donner à chacun une éducation de qualité. Le rapport de suivi de l'EPT publié en 2005 était sous-titré, « l'exigence de qualité ».

l'allocation des ressources) que de la recherche et l'application systématique d'un consensus obtenu entre les différents acteurs concernés sur la meilleure manière de résoudre les problèmes posés par la mise en œuvre des programmes d'Education pour Tous en termes notamment de qualité, d'accessibilité et de financement.

Cette double tendance, marquée par la technicisation des questions éducatives (en termes d'instruments et de formes de relations), contribue à leur dépolitisation⁵. Mais cette dépolitisation n'est qu'apparente et l'enjeu de cet article est précisément de montrer comment les réformes globales véhiculées par les organisations internationales définissent de nouveaux rapports de force, porteurs d'arbitrages et de négociations qui sont de nature politique. Nous verrons tout d'abord les caractéristiques et les enjeux de l'émergence d'un nouveau paradigme scolaire indissociable en Afrique de l'ingénierie produite par l'aide au développement. Le poids grandissant de la mesure et de la quantification de l'efficacité, de la performance et même de la qualité des systèmes éducatifs définit le nouveau cadre normatif dans lequel les politiques publiques d'éducation sont aujourd'hui énoncées. Mais la manière dont ces programmes sont gérés et négociés révèle la nature des rapports de pouvoirs qui se jouent autour des réformes internationales.

Mesure de la qualité et qualité de la mesure

Les politiques internationales de développement dans lesquelles sont insérées les réformes éducatives sont fortement influencées par le paradigme néolibéral dont elles reprennent les principales caractéristiques opérationnelles, notamment le pilotage par les objectifs de performance dans un souci d'optimisation de l'allocation des ressources publiques raréfiées. L'« efficacité » et l'« amélioration de la performance » déterminent la qualité de l'éducation qu'il est possible de mesurer grâce à un ensemble d'indicateurs statistiques. La mesure de la qualité et la qualité de ces mesures posent un certain nombre de questions. La conception et la définition de la qualité ne découlent-elles pas des instruments de mesure disponibles ? Ces instruments et leurs usages sont-ils pertinents dans le contexte des politiques publiques d'éducation en Afrique ?

⁵ Cette question de la dépolitisation a été abordée par plusieurs auteurs. Nous nous inspirons ici des travaux de James Ferguson (1994) qui analysent précisément les processus de dépolitisation d'une réforme en faveur du développement rural dans une région du Lesotho et qui est à l'origine de dynamiques éminemment politiques. Ces catégories d'analyse ont été reprises plus récemment par Dominique Darbon dans le contexte de la réforme de l'Etat en Afrique (Darbon 2003). Dans le domaine de l'éducation, ces questionnements traversent les travaux du réseau Foreduc (Devenir des systèmes éducatifs. Dynamiques contemporaines des structures de décision et recompositions des espaces éducatifs), coordonné par Annie Vinokur du laboratoire EconomiX de l'université Paris-10 Nanterre (Vinokur 2007 et 2005).

La construction de la qualité

Le souci de mesure et de quantification est inséparable de la structuration des bureaucraties modernes qui comptent, mesurent, évaluent. L'évolution des échanges et des modes de production avec la généralisation des processus de contrôle et la production de normes quantifiables renforcent à tous les niveaux et dans tous les domaines la bureaucratisation des tâches qui s'appuie sur un outillage statistique et mathématique de plus en plus perfectionné (Hibou 2012). Mais les chiffres, malgré leur apparente neutralité et en tant que forme de représentation abstraite de la réalité sociale, sont le produit d'une construction sociale et historique.

Les premiers travaux de recherche d'envergure sur la qualité de l'éducation ont été menés dans les années 1960 aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Nourris par les travaux de Bloom (1956) sur la taxonomie des apprentissages et les conceptions behavioristes de Skinner (1966), ils visaient à identifier les facteurs d'amélioration de la qualité à l'échelle de la salle de classe en les corrélant aux résultats individuels des élèves mesurés à partir de tests standardisés⁶. La crise économique de la fin des années 1970 et le ralentissement de la croissance imputés en partie à l'échec du système scolaire⁷ ont entraîné le retour à une conception plus fonctionnaliste du système éducatif centré sur l'apprentissage et l'évaluation standardisée des compétences de base et le pilotage par les objectifs. Ce virage s'inspire des théories du management scientifique et du contrôle-qualité développées par Edwards Deming dans les années 1980 et appliquées à l'éducation (Normand 2005).

Deux conséquences majeures, étroitement intriquées, résultent de ces évolutions. D'une part, si la recherche de la qualité, à travers l'amélioration constante de la performance demeure l'un des objectifs principaux des systèmes éducatifs, les critères de cette performance sont définis de façon exogène, et énoncés en termes d'indicateurs chiffrés, mesurables et comparables. En appliquant à l'école les modèles de gestion industrielle qui la définissent comme une unité de production, les indicateurs de sa qualité doivent pouvoir être mis en équation pour mesurer son efficacité selon la fonction de production qui mesure la relation entre l'investissement (inputs) et le résultat (outputs)⁸. Par conséquent, la qualité de l'éducation, n'est pas définie a priori en fonction d'un certain nombre d'objectifs d'apprentissage et de la demande sociale mais sur la base d'indicateurs permettant

⁶ Les rapports Coleman pour les Etats-Unis (1966) et Plowden pour la Grande-Bretagne (1967) présentent les résultats de ces recherches.

⁷ Cf. le rapport publié en 1983 publié par le gouvernement américain et intitulé « A nation at risk: Educating Americans for the 21st Century ».

⁸ Sur les usages de ces modèles et leurs limites voire notamment les travaux d'Eric Hanushek (2003).

précisément de calibrer et comparer le « produit fini » et contrôler le processus de sa fabrication.

Les politiques éducatives conduites en Afrique depuis vingt ans obéissent à ces mêmes logiques. Depuis l'adoption de l'objectif commun d'éducation primaire universelle et la détermination des bailleurs à améliorer l'efficacité de l'aide octroyée aux pays en développement, la question de la qualité est au cœur des réformes éducatives déployées sur ce continent. Elles visent d'une part à améliorer la qualité des services d'éducation, dans un contexte de massification et d'autre part à contrôler les progrès réalisés par chaque pays pour atteindre cet objectif. Le contrôle de la qualité des processus de scolarisation passent par l'élaboration et la diffusion d'outils et de procédures standardisés évalués par un ensemble d'indicateurs chiffrés. Leur respect conditionne l'accès des pays bénéficiaires de l'aide internationale à des ressources supplémentaires. Mais ces cadres normatifs orientent également fortement les dynamiques réformatrices à l'œuvre en Afrique⁹.

Des instruments de mesure de la qualité de l'éducation et leurs usages

L'initiative Fast track (FTI ou initiative de mise en œuvre accélérée- IMO), a été mise en œuvre par la Banque mondiale et le FMI en 2002 pour aider les pays les plus pauvres à atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle de qualité¹⁰. Plusieurs principes sous-tendent ce programme : l'appropriation par les pays, l'utilisation d'indicateurs définis par le cadre indicatif de l'IMO pour repérer les bonnes pratiques, et enfin, le conditionnement du financement à la performance des pays en matière d'amélioration de la qualité, qui délimitent étroitement le périmètre d'action des Etats sollicitant l'appui de ce fond. Pour être éligible, les pays doivent être dotés d'un document cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté (CSLP) et d'une stratégie sectorielle « crédible » approuvée par les bailleurs intervenant dans les pays avec des objectifs quantifiés d'amélioration de la qualité.

En amont, plusieurs économistes de la Banque mondiale ont développé à partir de la fin des années 1990 une méthodologie visant à établir un diagnostic des systèmes éducatifs sur la base du recueil systématique de données macro-économiques auxquelles sont adossées des instruments de mesure d'efficacité interne et externe des systèmes éducatifs (taux de

⁹ Les travaux menés par Isaline Bergamaschi (2011) ou ceux de Boris Samuel interrogent les rapports entre politique et technocratie sous l'angle de la transformation des pratiques bureaucratiques dans le cadre de ces nouvelles procédures.

¹⁰ Depuis sa réforme en 2009, le Fast Track est devenu le Partenariat mondial pour l'éducation (Global Partnership in Education -GPE).

redoublement, taux de survie etc.)¹¹. C'est sur la base de ces « Rapports d'Etat d'un système éducatif national » (RESEN) que sont préparées les stratégies sectorielles orientant les réformes éducatives et les priorités d'intervention des bailleurs de fond. Pour répondre à ces nouveaux besoins en expertise (notamment statistiques), la coopération bilatérale française en partenariat avec l'UNESCO a créé en 2001 le Pôle d'analyse sectorielle en éducation basé à Dakar (pôle de Dakar) pour aider les Etats africains à renforcer leurs capacités d'analyse sectorielle. Parmi les activités de l'équipe du pôle de Dakar, l'accompagnement des équipes nationales dans la réalisation des rapports RESEN occupe une place significative : une vingtaine de rapports ont été réalisés depuis dix ans en partenariat avec d'autres organisations comme la Banque mondiale ou l'Unicef. Le pôle produit également des notes techniques et des publications synthétiques qui visent à diffuser une culture de l'analyse économique de l'éducation en Afrique¹².

Enfin, à l'autre bout de la chaîne, l'efficacité du système éducatif est quantifiée à partir de la mesure des résultats des élèves dans le cadre de tests standardisés comme ceux mis en place par le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Confemen (PASEC)¹³. Les experts du PASEC évaluent la progression des élèves dans un niveau donné à partir de tests standardisés en français et en mathématiques, pondérés par les caractéristiques de l'environnement scolaire et familial¹⁴. Au-delà de la volonté de doter les pays concernés d'instruments d'évaluation des acquis des élèves, l'un des objectifs officiels assigné à ce programme est d'« identifier des modèles d'écoles efficaces et peu coûteux¹⁵ ». Ce programme, qui est en pleine transformation, dans le cadre d'un rapprochement avec le SACMEQ qui intervient dans les pays d'Afrique anglophone, s'efforce de véhiculer une culture de l'évaluation basée sur les résultats¹⁶.

¹¹ Pour plus de détails sur la méthodologie RESEN on pourra se référer au guide méthodologique produit par la Banque mondiale (Mingat et al. 2001).

¹² Parmi ces productions, on peut citer plusieurs notes d'analyse sur des indicateurs comme les profils de scolarisation et les coefficients d'efficacité interne mais également les rapports de synthèse sur le suivi de l'EPT (Dakar +) ou des synthèses thématiques comme celle consacrée à la question enseignante (2009).

¹³ Ce programme, initié dans le sillage de la conférence de Jomtien sur l'EPT en 1990 a véritablement décollé dans les années 2000, après la conférence de Dakar et s'est imposé comme un instrument de référence pour la mesure de l'efficacité interne des systèmes éducatifs d'Afrique francophone.

¹⁴ Parmi ces variables, les profils des enseignants et du directeur, les caractéristiques de l'école en termes d'équipements et de structure, le profil des familles et des élèves. Les analyses du PASEC étaient produites sur la base d'un échantillon représentatif de 100 à 180 écoles, dont deux classes (niveaux 2 et 5) étaient tirées au sort et parmi elles 15 à 20 élèves pour effectuer deux séries de test en début et en fin d'année.

¹⁵ Confemen, Mandats et objectifs (<http://www.confemen.org/spip.php?article218>).

¹⁶ Dans le cadre de sa réforme en cours, le PASEC a abandonné le principe du pré-test et teste désormais les élèves de 2^{ème} et 6^{ème} année du primaire.

Ces différents outils qui interviennent à chaque étape des processus de pilotage et de gestion des systèmes éducatifs entretiennent une demande continue de chiffres et de statistiques dont la principale fonction est précisément de contrôler la qualité des processus éducatifs. Il convient donc à ce stade de s'interroger sur la validité et la pertinence de ces chiffres.

De la qualité de la mesure

Les critiques communément formulées sur la validité et la pertinence des indicateurs mobilisés pour apprécier la qualité des systèmes éducatifs portent sur deux niveaux. Le premier concerne la qualité de la production (condition de collectes, fiabilité des données) et de l'interprétation des données chiffrées. Le second porte sur leurs usages et la définition de politiques publiques basées sur la réalité statistique des institutions scolaires parfois assez éloignée des conditions réelles.

La demande continue et immédiate de chiffres peut nuire à la qualité de la collecte et de la production des données chiffrées tout en réorientant significativement les activités des agences nationales et internationales de statistiques pour fournir les données recherchées (Cusso et D'Amico 2005). Par ailleurs, la qualité des données produites et analysées par les services du gouvernement ou les programmes internationaux d'appui à la qualité de l'éducation (comme le PASEC ou le pôle de Dakar) repose sur la qualité des services de statistiques qui sont fort variables d'un pays à l'autre.

A un autre niveau, la nature des indicateurs retenus pour juger de la « qualité » des systèmes éducatifs soulève également quelques questions. Les modèles statistiques multiniveaux appliqués à l'éducation permettent de corrélérer un nombre important de variables. C'est précisément la récurrence de ces corrélations qui permet d'isoler des variables de qualité. Mais ces modèles descriptifs lorsqu'ils sont utilisés de façon prescriptive prennent une dimension performative et normative à travers l'énonciation de chiffres « magiques » qui servent de base à la définition de bonnes pratiques. Suivant cette logique, la qualité de l'éducation se confond avec les instruments de sa mesure. En outre, la mobilisation d'outils diagnostics et de modèles d'analyses identiques conduit à l'identification de problèmes similaires justifiant l'emploi de réponses standardisées, comme le montrent la question des redoublements et de l'encadrement des élèves.

Les cadres indicatifs du Fast Track ont fixé pour objectif aux pays bénéficiaires de faire tomber les taux de redoublement à moins de 10% d'ici 2015. Avec les taux d'abandon et de

complétion, le redoublement est considéré comme un indicateur d'efficacité interne des systèmes éducatifs¹⁷ et les taux élevés observables dans les pays d'Afrique de l'Ouest francophone sont dénoncés par les bailleurs, et notamment la Banque mondiale, comme des formes de gaspillage scolaire, en raison des surcoûts qu'ils génèrent. En 2005, le PASEC avait publié un rapport de synthèse qui présentait le redoublement comme une entrave à la réalisation de l'EPT, un archaïsme hérité de la période coloniale (Bernard et al. 2005). Ces arguments rationnels et technicistes qui obéissent à la logique des nombres font l'impasse sur les dimensions sociales, psychologiques voire politiques qui irriguent les systèmes éducatifs et qui s'enracinent dans des pratiques à la vie longue¹⁸. Ce débat n'est pas nouveau, il renvoie à des cultures scolaires et des cultures de l'évaluation spécifiques. Mais il semble avoir été tranché puisque la plupart des pays d'Afrique francophone ont adopté au cours des dernières années des décrets limitant drastiquement l'usage de redoublement afin d'atteindre l'objectif des 10%¹⁹! Le discours des pouvoirs publics, qui accompagne et justifie ces mesures, souligne le pouvoir performatif des indicateurs. On peut ainsi lire dans une publication du ministère de l'Education du Sénégal :

En somme, la plupart des études menées sur le redoublement révèlent que celui-ci n'est pas une mesure pédagogique efficace. Il n'est pas une réponse suffisamment pertinente au problème de la qualité de l'enseignement. Il est inéquitable, affecte négativement la motivation et le sentiment de performance des élèves qu'il stigmatise. C'est une pratique non universelle, très coûteuse à bien des égards. Dans la mesure où le redoublement a un impact négatif sur le système éducatif, il devient urgent d'agir pour limiter cet impact. La solution passe par une volonté politique affirmée d'appliquer avec rigueur les mesures administratives existantes telles que le respect du seuil maximal de 7% de redoublement en 2015, voire aller au-delà des valeurs cibles du PDEF²⁰.

La mise en œuvre des programmes pédagogiques (remédiation, réforme des modes d'évaluation) censés accompagner ces mesures administratives tardent en revanche à venir. Faute de mieux, les maîtres continuent de faire redoubler les élèves qui n'ont pas le niveau requis, mais discrètement, loin de chiffres... Paradoxalement, ce sont les écoles notamment

¹⁷ La méthodologie de calcul du coefficient d'efficacité interne des systèmes éducatifs est présentée dans le Guide méthodologique pour la préparation du RESEN publié par la Banque mondiale en 2001: « Elle consiste à compter le nombre des années-élèves théoriquement nécessaires pour produire le nombre des élèves qui accèdent en dernière année du cycle (redoublants non comptés) dans un système qui n'aurait ni redoublements ni abandons avec le nombre des années-élèves effectivement consommées dans le système) ». Sur la base de ce calcul, il est alors possible de chiffrer le coût d'un redoublant.

¹⁸ Les différences observables par exemple entre les pays anglophones et francophones sont, de ce point de vue, très explicites. Au Cameroun, le rapport Resen de 2003 fait état de 30% de redoublants dans les écoles francophones et 19% dans les écoles anglophones.

¹⁹ Au Cameroun, où cette mesure a été adoptée en 2006, les taux de redoublements sont officiellement passés de 18% à 12% dans les écoles primaires francophones. Au Sénégal où des mesures similaires ont été adoptées, les taux de redoublement sont passés de 9,2% à 7,7% entre 2007 et 2009 (l'objectif est fixé à 5% pour 2015).

²⁰ Ministère de l'enseignement Pré-scolaire, de l'élémentaire du Moyen secondaire et des Langues nationales, *Projet zéro redoublement dans le moyen secondaire à l'horizon 2015*, 2009 : 3.

privées qui n'hésitent pas à faire redoubler leurs élèves qui affichent aujourd'hui les meilleurs résultats aux examens nationaux. Si ce seul facteur ne permet pas d'expliquer la réussite de ces établissements, on ne voit pas non plus comment la promotion automatique sèche (pas de redoublement) pourrait en soi améliorer la qualité de l'éducation en dehors de toutes autres mesures d'accompagnement.

Les cadres indicatifs du Fast-track préconisaient un taux d'encadrement de 40 élèves par classe pour garantir la qualité de l'enseignement. Dans de nombreuses régions d'Afrique, où la question de l'accès à l'éducation n'est pas réglée et où les classes de plus de 100 élèves ne sont pas rares, ces préconisations apparaissent abstraites. La corrélation du taux d'encadrement des élèves, comme un indicateur de la qualité de l'éducation, avec le salaire moyen des enseignants par rapport au PIB a eu des conséquences directes sur les politiques de recrutement des enseignants (Cusso 2008). Faire baisser la masse salariale tout en maintenant un niveau élevé d'encadrement implique de réviser radicalement les politiques de recrutement et de rémunération des enseignants. C'est dans cette perspective que de nombreux pays d'Afrique ont adopté des programmes de contractualisation visant à remplacer progressivement les fonctionnaires par des diplômés du secondaire ou du supérieur succinctement formés au métier d'enseignant. Statistiques à l'appui, certaines études démontrent, comme la publication du PASEC consacrée à ce sujet, que l'emploi généralisé de cette main d'œuvre n'affecte pas ou peu les résultats des élèves (Bernard et al 2004). Dans la fonction de production scolaire, les enseignants apparaissent comme une variable d'ajustement de la qualité : « des unités de travail qui peuvent être gérées ou réparties selon des critères fixés par l'administration des écoles » (Normand 2005 : 75).

Ces exemples montrent comment la définition de la qualité à partir des instruments exogènes de sa mesure affecte la structure et les cadres de fonctionnement des systèmes éducatifs. Leur pilotage par objectifs de performance confère, en effet, une place inédite à la question de la qualité, qui peut et doit toujours être améliorée et qui est en même temps le principal outil de contrôle et de régulation des systèmes éducatifs. Par conséquent les politiques explicites d'amélioration de la qualité (déclinées dans les stratégies sectorielles en composantes qualité) déployées depuis 2000 en Afrique apparaissent ambiguës dans la mesure où elles visent à la fois l'objet éducation mais également son processus de production, le second informant, comme on l'a vu, le premier. L'usage extensif des chiffres contribue à légitimer ces politiques tout en leur donnant un statut de quasi-vérité et en leur conférant une apparence de neutralité scientifique. Or derrière ces solutions en apparence techniques (interdiction des redoublements, recours aux enseignants contractuels) se cachent des choix

économiques, politiques et sociétaux qui ne sont jamais posés comme tels et qui ne sont pas nécessairement partagés par l'ensemble des acteurs du système éducatif.

Dans ce nouveau paradigme, les 'problèmes' de développement, qui incluent l'éducation, sont traités comme des questions techniques nécessitant des réponses techniques. Le glissement silencieux des dynamiques de réforme du champ de la décision politique vers celui de l'expertise constitue l'un des aspects majeurs du processus de dépolitisation véhiculé par les programmes d'aide internationale et qui reposent sur des instruments de plus en plus complexes. Le refus assumé du politique (Darbon 2003) est la condition de leur universalisation. Mais il ne suffit pas toujours de changer la règle du jeu (abolir les redoublements et recruter massivement des contractuels) pour produire les changements escomptés. En modifiant les règles (ici l'échelle et les cadres cognitifs et opérationnels des politiques éducatives), c'est le jeu lui-même qui est bouleversé à travers le redéploiement des relations entre les différents acteurs sociaux impliqués à tous les niveaux de ces processus (Crozier et Friedberg 1977).

Mesures et rapports de pouvoir

Dans cette seconde partie, nous nous intéressons plus spécifiquement aux acteurs sociaux engagés à tous les niveaux dans les processus éducatifs. Il s'agit ici de comprendre le rôle joué par les chiffres et les instruments de mesure dans la structuration des relations entre ces différents acteurs²¹. L'internationalisation des programmes d'éducation développés en Afrique depuis vingt ans se traduit par une diversification et une reconfiguration des rôles des différents intervenants. Les Etats, qui ont longtemps joué un rôle central dans la formulation et la mise en œuvre des politiques éducatives, partagent aujourd'hui un certain nombre de leurs prérogatives avec d'autres acteurs (partenaires techniques et financiers, représentants de la société civile, ONG, etc.). Dans cette configuration, l'Etat²² joue un rôle de chef d'orchestre en gérant et en articulant (*manage*) l'action des différents acteurs dans le cadre des politiques publiques.

Appropriation et négociation, le rôle des acteurs sociaux

²¹ De nombreux travaux ont également interrogé l'économie politique des réformes dans les pays du Sud d'un point de vue politique (Darbon 2003) ou anthropologique (Bierschenk T. et al. 1991), Blundo et Sardan 2007).

²² L'Etat est ici défini suivant la définition qu'en donne Cornélius Castoriadis comme une organisation politique et bureaucratique distincte de la collectivité : « une manière particulière de distribuer et de condenser le pouvoir social en détenant précisément la capacité supérieure d'instaurer de l'ordre » (Bauman 1998: 95).

Les dispositifs dans lesquels se déploie l'aide internationale placent les Etats nationaux au cœur des processus d'énonciation et de mise en œuvre des programmes de réduction de la pauvreté déclinés en stratégies sectorielles. Ceux-ci sont cependant largement déterminés par un schème opératoire prédéfini et structuré par un set d'instruments et de technologies élaborés de façon exogène. Ce mode de relation s'apparente à la relation d'agence observée dans les fonds de pension entre le mandant (principal) et le mandataire (agent) qui poursuivent a priori des intérêts divergents. Le mandant (en l'occurrence ici le bailleur) « fixe [à l'agent] des objectifs de résultats, assortis d'incitations (punitions/récompenses), et met en œuvre les procédures nécessaires pour vérifier si et comment ces objectifs ont été satisfaits » (Vinokur 2008 :4).

Dans le domaine de l'éducation, les objectifs à atteindre sont fixés par les plans décennaux (plans d'action des stratégies sectorielles). Ils sont réévalués chaque année à l'occasion de la revue sectorielle qui réunit les représentants des bailleurs de fond intervenant dans le secteur éducatif (les partenaires techniques et financiers dans le jargon de l'aide internationale) mais également les agents de l'administration centrale et déconcentrée, les représentants des syndicats et des ONG présentes sur ce terrain, ou encore les représentants des parents d'élèves et des associations éducatives. Au cours de cette « grande messe » de l'éducation, les représentants de l'administration et du gouvernement revêtent leurs habits d'experts pour présenter leur bilan à grand renfort de chiffres qui biaisent parfois la réalité.

D'un bout à l'autre du continent (voire de la planète), les politiques éducatives sont énoncées dans le langage commun des matrices d'indicateurs chiffrés et des algorithmes qui garantissent leur standardisation et leur itération. L'élaboration et l'adoption d'outils et de procédures (instruments) standardisées répond à la fois aux besoins de régulation des échanges entre les partenaires mais également aux contingences de la gestion d'un espace internationalisé qui suppose un langage et des cadres de référence communs (Vinokur 2003 : 91). Si comme nous l'avons vu la grammaire de ce nouveau langage produit des formes spécifiques d'énonciation et d'objectivation des réalités sociales, elle définit également des catégories nouvelles et produit de la différenciation (entre ceux notamment qui ont accès et qui maîtrisent ces nouveaux langages et les autres), porteuses de relations inégales ou tout au moins déséquilibrées. La manière dont les normes et les procédures sont négociées par les bureaucraties des services de l'Etat et les courtiers du développement constitue une arène où s'exercent de puissants jeux de pouvoirs. L'un des principaux ressorts de cette capacité à agir repose précisément sur la maîtrise qu'ont les agents de ces nouveaux

langages constitués par les normes et les procédures internationales. Le métalangage des chiffres et des procédures qui semble diluer la décision politique dans l'application aveugle de standards et de normes n'empêche pas les agents d'agir de façon autonome, suivant leurs propres intérêts²³.

Réformes éducatives et nouvelles formes de hiérarchisations bureaucratiques

Dans le domaine de l'éducation, comme ailleurs, l'accumulation de réformes et de projets a contribué à nourrir et à renforcer le poids des bureaucraties africaines. En termes de volume d'une part, avec la multiplication de postes et de missions d'experts chargés de diagnostiquer, contrôler et évaluer les processus. D'autre part, l'introduction de ressources supplémentaires à la fois matérielles et symboliques génère également de nouvelles hiérarchisations et rapports de force au sein de ces bureaucraties.

Les réformes développées depuis vingt ans dans le secteur de l'éducation ont ouvert de nouveaux espaces de promotion sociale et d'avancement professionnel. Au sein des ministères de l'éducation, certains fonctionnaires sont nommément désignés pour servir d'interlocuteurs aux bailleurs en charge d'un projet spécifique. Une position clé qui permet à la fois de capter et distribuer ces ressources symboliques et matérielles et de passer éventuellement du côté de l'expertise transnationale. Le statut d'expert, qui présuppose la maîtrise du langage de la réforme (ses modèles, ses indicateurs, l'usage du power point), offre des possibilités très élevées d'accumulation de capital symbolique mais surtout matériel, en particulier dans les pays africains où le niveau des honoraires ou des salaires est sans commune mesure avec le traitement des hauts fonctionnaires de l'administration.

L'expertise transnationale mobilise des acteurs nationaux et internationaux qui naviguent entre ces deux sphères. Le développement de formations centrées sur la maîtrise de ces outils (gestion de projets, statistique appliquée, etc.) et développées par des organismes privés est symptomatique de la très forte demande pour ce type de formations à forte valeur ajoutée. L'étude des parcours professionnels des acteurs de l'éducation révèle leur rôle déterminant pour accélérer les carrières et les inscrire dans une trajectoire internationale²⁴.

La capacité à contrôler, capter ou encore redistribuer les ressources matérielles et symboliques produites par les programmes internationaux définit de nouvelles hiérarchies qui

²³ Cette définition renvoie à la notion d'*agency*, popularisée par Jean-François Bayart et introduite par Anthony Giddens (1979). Le concept a été repris et redéfini selon une approche anthropologique par Jean-Pierre Olivier de Sardan (2001), (Bayart 2004).

²⁴ Une sociographie des acteurs de l'éducation en Afrique de l'Ouest est en cours dans le cadre de l'ANR MOPRACS (modèles, cultures et pratiques scolaires en Afrique de l'Ouest).

peuvent entrer en conflit avec les structures administratives traditionnelles. En Afrique, les administrations fortement hiérarchisées et centralisées s'apparentent à des « administrations de commandement », où les agents tirent leur autorité de leur statut et donc de leur place dans la chaîne de décision bien plus que sur leurs compétences effectives (Darbon 1994). Or l'accès aux ressources produites par les programmes internationaux (per diem, voyages d'études) dépend du positionnement de chacun dans la chaîne de commandement qui dépend dans certains cas du capital social que détiennent ces acteurs (solidarités familiales, ethniques, politiques). Ces logiques sociales échappent complètement aux réformes internationales basées sur une rationalité wébérienne.

Les freins et les difficultés observés dans la mise en œuvre de ces réformes globales ne renvoient pas nécessairement à des blocages fonctionnels (appelant une autre réforme...) mais peuvent être interprétés comme autant de formes de résistances, de négociation ou d'adaptation des acteurs sociaux à un processus extérieur et qui ne repose pas sur des représentations collectives partagées. En tant qu'institution, l'école joue un rôle central dans l'imposition de ce que Pierre Bourdieu appelle l'« arbitraire culturel » qui est à la fois le produit des structures cognitives dominantes et des rapports de production. Elle est au cœur de la construction « d'un ordre symbolique » (Bourdieu 1994: 127) véhiculé par un ensemble d'instruments, de normes et de procédures largement définies et diffusées en Afrique par le biais l'expertise internationale.

Au total, Les processus de réformes internationales qui sous-tendent les politiques publiques d'éducation redéployent l'espace du politique à une échelle globale. Dans une économie fondée sur la connaissance, la définition du régime des savoirs et le contrôle de leur distribution sont éminemment politiques. L'accès différencié aux ressources produites par ces réformes contribue également à diversifier et à complexifier les intermédiations des acteurs sociaux, constitutifs, à tous les niveaux de nouveaux rapports de pouvoirs.

Loin d'avoir dépolitisé la question scolaire, ces réformes globales contribuent à déplacer et à élargir le champ du politique en dessinant une nouvelle géopolitique de l'école. Instruments centraux de la gestion de la mondialisation, les réformes éducatives participent de la division internationale du travail. La gestion de cet espace global mobilise un certain nombre d'intermédiaires culturels, des « courtiers du développement » qui tout en maîtrisant la langue et la grammaire inscrivent leur action dans un espace social et politique local. Enfin, en dépit de leur ambition hégémonique, ces réformes sont parfois contestées, comme le

rappelle l'emprise grandissante de contre-modèles éducatifs structurés autour d'autres valeurs sociales et culturelles.

Références bibliographiques

- BAUMAN Z. (1998), *Le coût humain de la mondialisation*, Hachette, Paris.
- BAYART J-F. (2004), *Le Gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Fayard, Paris.
- BERGAMASCHI I. (2011), "Le consensus post-Washington au Mali : trajectoires, usages et processus d'appropriation", thèse de doctorat de Sciences Politiques, SciencePo, Paris.
- BERGAMASCHI I. (2011), "Appropriation » et « lutte contre la pauvreté » au Mali : Interprétations, pratiques et discours concurrents", *Revue Tiers-monde*, n°205, pp. 135-150.
- BERNARD J-M., SIMON O., VIANOU K. (2005), *Le redoublement : mirage de l'école africaine? PASEC*, Confemen, Dakar.
- BERNARD J-M., SIMON O., VIANOU K. (2004), *Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC* PASEC, Confemen, Dakar.
- BIERSCHENK T., ELWERT G. et KOHNERT D. (1991), *The long-term effects of development aid- Empirical studies in rural West Africa*, MPRA Paper No. 4217. Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/4217>.
- BLOOM B.S. (ed.) (1956), *Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals*, Longmans, New York.
- BLUNDO G. et OLIVIER DE SARDAN J-P. (eds) (2007), *Etat et corruption en Afrique - Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers* (Bénin, Niger, Sénégal), Karthala, Paris.
- BOURDIEU P. (1994), *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Editions du Seuil, Paris.
- CROZIER M. et Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*. Editions du Seuil, Paris.
- CUSSO R. et D'AMICO S. (2005). "Vers une comparabilité plus normative des statistiques internationales de l'éducation : de l'éducation de masse aux compétences", *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, HS n°1, pp. 21-47.
- DARBON D. (1994), "L'aventure ambiguë des administrations africaines de succession française dites francophones", *Revue internationale de politique comparée* n° 1(2), pp. 201-222.
- DARBON D. (2003), "Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle", *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, pp. 135-152.
- DEMING W.E. (1993), *The new Economics for Industry, Government, Education*, MIT CAES, Boston.
- FERGUSON J. (1994), *The Antipolitics machine. Development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, University of Minnesota press, Minneapolis.
- GIDDENS A (1979), *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis*, MacMillan, Londres.
- HANUSHEK E. (2003), "The Failure of Input-based Schooling Policies", *The Economic Journal*, n°113, pp.64-98.
- HIBOU B. (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris.
- MINGAT A., Rakotomalala M. et Tan J-P. (2001). *Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). Guide méthodologique pour sa préparation*, Banque Mondiale, Washington.

NORMAND R. (2005), “La mesure de l’école : Politique des standards et management par la Qualité”, *Cahiers de la Recherche sur l’Education et les Savoirs*, Hors-Série N°1, pp. 67-82.

OLIVIER DE SARDAN J-P. (2001), “Les trois approches en anthropologie du développement”, *Revue Tiers-Monde*, n° 42 (168), pp.729-754.

SAMUEL B. (2009), “ Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les trajectoires de la planification au Burkina Faso”, *Sociétés politiques comparées*, n°16, <http://www.fasopo.org>).

SKINNER B.F. (1966), *The Technology of Teaching*, Appleton-Century-Crofts, New York.

VINOKUR A. (2003), “De la scolarisation de masse à la formation tout au long de la vie : essai sur les enjeux économiques des doctrines éducatives des organisations internationales”, *Education et sociétés*, n°12, pp. 91-104.

VINOKUR A. (ed.) (2005), “Mesures de la qualité des services d’enseignement et restructuration des services d’éducation”, *Cahiers de la Recherche sur l’Education et les Savoirs*, Hors-Série n°1, pp 83-108.

VINOKUR A. (ed.) (2007), *Pouvoirs et financement de l’éducation. Qui paye décide ?* L’harmattan, Paris.

VINOKUR A. (2008), “Les nouveaux enjeux de la mesure de la qualité en éducation”, *Revue inDIRECT*, n°12.