Education comparée / nouvelle série, n°3, pp. 45-68

Statistique et politique : la force et les limites des données

Des indicateurs-objectif aux indicateurs-condition en éducation

Roser Cussó[1]
Université Paris 8-Saint Denis, France

RÉSUMÉ

Si les statistiques internationales contribuent depuis longtemps à formaliser les objectifs généraux de l'éducation (indicateurs-objectif), elles sont, aujourd'hui, davantage utilisées pour décrire les moyens de les atteindre (indicateurs-condition). Ces derniers sont encadrés par des conditionnalités[2] et des coordinations de plus en plus normatives ; la Fast Track Initiative (FTI) de la Banque mondiale en est un exemple. Cette évolution sous-tend une transformation significative de la manière de concevoir la politique publique et de la place accordée à l'expertise statistique. Dans le cadre de la FTI, cette dernière est omniprésente, la décision politique (et culturelle) se réduisant à l'adoption des « meilleurs » arbitrages. La force des données (notamment la discussion qu'elles peuvent susciter) est souvent bornée au rôle de renforcement de conclusions « univoques », tandis que les limites des chiffres (leur caractère construit et la diversité d'approches) ne sont pas vraiment prises en compte.

ABSTRACT

If international statistics have contributed for a long time to the formalization of the general objectives of education (goal-indicators), they now define more often the means employed towards obtaining such goals

1 Historienne et démographe, Roser Cussó est maître de conférences, Département de sociologie, Université Paris 8-Saint Denis.
Courrier électronique : rosercusso@hotmail.com.
Site : http://www.univ -paris8.fr/sociologie/?page_id=105.

2 La conditionnalité dans l'aide internationale est l'ensemble des conditions exigées par les grandes organisations économiques internationales en échange de prêts aux pays du Sud.

(conditionality-indicators). The World Bank's Fast Track Initiative (FTI) is an example of the latter. This evolution underscores a significant transformation in the perception of public policy and the place granted to statistical expertise. In the context of the FTI, this latter expertise is omnipresent, with political (and cultural) decisions being reduced to the adoption of "best practices". The strength of data (especially the discussion it may bring about) is mostly restricted to the role of reinforcement of "straightforward" conclusions, while the limits of statistics (their constructed/political aspect and the diversity of approaches) are taken less into account.

RESUMEN

Si las estadísticas internacionales han contribuido durante mucho tiempo a formalizar los objetivos generales de la educación (indicadores-objetivo), estas son, actualmente, utilizadas más a menudo para describir los medios para alcanzarlos (indicadores-condición). La Iniciativa Fast Track (FTI) del Banco Mundial es un ejemplo de análisis más normativo de los indicadores. Esta evolución sustenta una importante transformación en la manera de concebir las políticas públicas así como en el papel otorgado a los expertos en estadística. En el marco de la FTI, el uso de datos es omnipresente, la decisión política (y cultural) reduciéndose a la adopción de las "best practices". La solidez de los datos (incluida la discusión que estos pueden generar) se restringe a menudo a la función de reforzar conclusiones supuestamente "inequívocas", mientras que los límites de las cifras (su carácter construido/político y la diversidad de enfoques) no son realmente tomados en cuenta.

ZUSAMMENFASSUNG

Während internationale Statistiken schon lange dazu beitragen, die übergeordneten Ziele von Bildung und Erziehung zu formalisieren (Zielindikatoren), so werden sie heute vermehrt dazu genutzt, auch die Mittel zu beschreiben, um diese Ziele zu erreichen (Bedingungsindikatoren). Letztere sind dabei von zunehmend normativen Konditionalitäten und Koordinierungen eingerahmt. Ein Beispiel dafür ist die Fast Track Initiative (FTI) der Weltbank. Diese Entwicklung stärkt einen bedeutsamen Wandel im Verständnis öffentlichen Handelns sowie des Stellenwerts statistischer Befunde. Omnipräsent ist Letzteres im Rahmen der FTI, denn politische – und kulturelle – Entscheidungen beschränken sich auf die Übernahme von „best Practices". Die Macht der Daten (insbesondere die Diskussion darüber, was sie leisten können) ist oftmals darauf beschränkt, unkomplizierte Schlussfolgerungen zu bekräftigen. Nicht bedacht werden demgegenüber die Begrenzungen von Zahlen – ihr konstruierter Charakter und die Vielfalt von Erhebungsansätzen.

Statistique et politique

La production des connaissances statistiques est un enjeu à la fois scientifique et politique. Les données peuvent renforcer significativement une étude savante aussi bien qu'une proposition normative. Les chiffres et leur interprétation apportent la force que confère la description quantitative de la « réalité ».

Toutefois, les statistiques, comme construction, n'offrent pas une vision unique et définitive de la réalité (Desrosières, 2003). Il n'y a pas une seule approche pour rendre compte d'une question, pas un seul procédé pour la quantifier, pas une seule possibilité conceptuelle et méthodologique pour définir un indicateur. Les analyses quantitatives restent très puissantes, mais soumises à la même critique que les analyses plus qualitatives.

D'une part, la production de statistiques suppose des choix en termes de couverture et de méthode. La mesure du chômage est exemplaire : le taux de chômage peut varier fortement selon qu'on se réfère à la définition du Bureau international du travail (BIT)[3] ou aux données sur les demandeurs d'emploi[4], l'inactivité par découragement étant souvent sous-estimée dans les deux cas... D'autre part, la production de statistiques suppose également des choix d'ordre plus théorique et/ou normatif : on décide, par exemple, de mesurer une dimension plutôt qu'une autre pour un même phénomène ou un même champ. Au niveau de l'Union européenne, et dans le contexte de l'évaluation des politiques de l'emploi, l'analyse du taux d'emploi est privilégiée par rapport à celle du taux de chômage. Ce choix introduit une nouvelle perception de ces politiques : elles se centrent moins sur la lutte contre le chômage – représentée par le taux de chômage – et davantage sur la volonté d'élargir le

3 Dans la définition du BIT, un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence.

4 Basées le plus souvent sur l'inscription volontaire des personnes dans les agences pertinentes. En France, c'est l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), institution actuellement en voie de réforme.

nombre d'actifs employés – représentée par le taux d'emploi (Salais, 2003)[5].

Ce papier analyse l'évolution de ces choix ainsi que celle de l'usage qui est fait des indicateurs dans le contexte des statistiques internationales de l'éducation. Dans les années 1950-1990, produites essentiellement par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), les statistiques de l'éducation étaient marquées par le droit à l'éducation et la volonté de « modernisation » sociale et économique des pays du Sud. Elles étaient ainsi partagées entre le but de promouvoir l'accès de tous aux différents niveaux d'enseignement et celui d'assurer la productivité économique des systèmes éducatifs (Resnik, 2006). Ceci, dans un contexte de tension autour du respect de la diversité culturelle des Etats membres (Cussó, 2006a). Les années 1990 ont été marquées par l'émergence des objectifs de l'*Éducation pour tous*[6] . Ils sont principalement basés sur l'analyse à la fois des résultats des systèmes éducatifs (qualité, pertinence) et de l'usage des financements par rapport à ces résultats (efficience). Des classements des pays ont été introduits (ou renforcés) par d'autres organismes internationaux[7], tandis que l'UNESCO a définitivement perdu son hégémonie dans le domaine de la production des statistiques de l'éducation (Cussó et al., 2005).

Le contenu et le type d'analyse des statistiques internationales ont également évolué : des indicateurs centrés sur la mesure de la participation scolaire et de la dépense publique –taux bruts de scolarisation ou pourcentage du Produit intérieur brut (PIB) consacré à l'éducation– vers des indicateurs centrés sur la mesure des acquis scolaires des élèves et sur l'analyse du lien entre les coûts et les

5 Le taux de chômage est le rapport du nombre de chômeurs à la population active ; le taux d'emploi est le rapport du nombre d'occupés à la population « en âge de travailler ». Il est donc possible d'augmenter le taux d'emploi sans forcément diminuer le nombre de chômeurs.

6 http://www.unesco.org/education/efa/fr/index.shtml

7 Voir par exemple, le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html

résultats des systèmes éducatifs. Les techniques économétriques (i.e. l'analyse multivariée) ont connu un essor sans précédent (Cussó, 2007).

Cette transformation des statistiques de l'éducation correspond à une transformation politique de la manière de faire la politique, tout au moins au niveau international. Peu à peu, les données destinées à évaluer l'état d'avancement des systèmes éducatifs par rapport à des objectifs plus ou moins larges (i.e. assurer l'accès à l'enseignement) sont complétées et utilisées pour définir les moyens politiques pour atteindre ces objectifs (i.e. assurer cet accès par la définition d'un certain taux d'encadrement). Dans ce contexte, la multiplication d'enquêtes et l'analyse multivariée viennent renforcer la conditionnalité des prêts et des aides aux pays du Sud. En filigrane, c'est la doctrine d'un budget public restreint (Gobin, 2007) et de l'efficacité de la dépense qui sous-tend les choix des statistiques et de leur interprétation.

La manière dont les indicateurs-objectif sont aujourd'hui complétés par la production d'indicateurs-condition dans le contexte de la Fast Track Initiative (FTI), un programme de la Banque mondiale destiné aux pays endettés (ou à revenu relativement faible), nous permettra d'illustrer les évolutions et les transformations évoquées ci-dessus. Nous discuterons, entre autres, le mirage statistique des mesures « les plus efficaces » pour souligner le besoin d'une diversité d'expertise. Sans condamner l'analyse quantitative au relativisme, cette diversité serait, au contraire, un gage de pluralité politique et culturelle.

Les Objectifs du Millénaire

Certains observateurs considèrent que la précision croissante des objectifs internationaux est une avancée dans le chemin du développement et de la réduction de la pauvreté des pays du Sud. Ces objectifs, quand ils sont chiffrés et accompagnés d'une échéance dans le temps, seraient une garantie d'efficacité des programmes. Par exemple, l'objectif de la scolarisation universelle devrait être calibré par des repères tels que accroître le *« taux net de scolarisation dans le primaire d'ici à l'année 2015 »*. C'est dans cet esprit que les huit Objectifs

du Millénaire, approuvés au sein des Nations Unies (NU) en 2000 et dont la plupart devraient être atteints en 2015 (voir le tableau 1) ont été complétés par 18 sous-objectifs (ou cibles) auxquels 48 indicateurs ont été également associés. Le taux net de scolarisation dans le primaire est ainsi un des indicateurs attachés à la mesure des progrès vers le deuxième objectif, « *Assurer l'éducation primaire pour tous* ».

Tableau 1. Objectifs du Millénaire pour le développement

OBJECTIF 1 - Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim	CIBLE 1 - Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
	CIBLE 2 - Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim
OBJECTIF 2 - Assurer l'éducation primaire pour tous	CIBLE 3 - D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires
OBJECTIF 3 - Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	CIBLE 4 - Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard
OBJECTIF 4 - Réduire la mortalité infantile	CIBLE 5 - Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
OBJECTIF 5 - Améliorer la santé maternelle	CIBLE 6 - Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle
OBJECTIF 6 - Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	CIBLE 7 - D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et avoir commencé à inverser la tendance actuelle
	CIBLE 8 - D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle
OBJECTIF 7 - Assurer un environnement durable	CIBLE 9 - Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ; inverser la tendance actuelle à la déperdition de ressources environnementales

	CIBLE 10 - Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable
	CIBLE 11 - Réussir à améliorer sensiblement, d'ici 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis
OBJECTIF 8 - Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	CIBLE 12 - Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisibles et non discriminatoires. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international
	CIBLE 13 - S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels, et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté
	CIBLE 14 - Répondre aux besoins particuliers des États enclavés et des petits États insulaires en développement
	CIBLE 15 - Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme

	CIBLE 16 - En coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes
	CIBLE 17 - En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement
	CIBLE 18 - En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous

Source : http://www.un.org/french/milleniumgoals/

Toutefois, ce type de démarche n'est pas exempt d'ambiguïtés. Les indicateurs ont, dans ce contexte, une forte dimension normative. D'une part, ils se focalisent sur des domaines spécifiques (sur la scolarisation universelle – cible 3 – mais aussi sur l'intégration dans le système de libre-échange – cible 12[8]). D'autre part, ils servent à évaluer et, souvent, à juger les avancées des pays concernés par rapport à ces cibles. Ils marquent donc un premier niveau dans la relation entre la statistique et la politique. Une première étape seulement, car les Objectifs du Millénaire et la plupart de leurs cibles et indicateurs restent assez généraux, donc relativement flexibles : ils laissent à chaque pays une marge d'adaptation, tout au moins en principe[9].

8 Les politiques protectionnistes sont implicitement découragées : « Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisibles et non discriminatoire. » On retrouve ces principes dans le travail de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Weber, 2003).

9 Tandis que les indicateurs relatifs à la cible 12 (« Proportion du total des importations des pays développés […] en provenance des pays en développement […] admises en franchise de droit » ou « Estimation des subventions agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur PIB ») expriment clairement l'objectif d'encourager le non-protectionnisme et de limiter les politiques publiques des pays du Nord, ils ne définissent pas toutefois des repères chiffrés concrets.

Vers des conditionnalités intermédiaires plus précises

Cette relative flexibilité des Objectifs du Millénaire peut être, en gros, analysée selon deux perspectives. Pour la première, ces objectifs devraient rester assez généraux pour laisser aux pays le choix des moyens de les atteindre et/ou de les interpréter (notamment les cibles les plus normatives). Pour la deuxième perspective, le système serait trop souple, donc pas assez efficace. C'est le point de vue défendu dans la contribution de J.-Ph. Platteau « Les questions occultées par le Millenium ». Selon l'auteur : « une série d'objectifs […] doivent être remplis à un moment donné du temps sans que rien ne soit dit sur ce qui se passe avant et sur ce qui se passe après la date fatidique » (Platteau, 2005 : p28).

Deux raisons de bon sens sont avancées. D'une part, les « pays pauvres » risquent de « postposer les efforts demandés et de consentir l'intégralité de ceux-ci en dernière minute » (Platteau, 2005 : p28). D'autre part, la question de la « soutenabilité » se poserait aussi : « Un pays peut donc très bien concevoir une stratégie qui lui permettra d'atteindre les objectifs fixés à temps mais non pas maintenir les performances obtenues dans le temps » (Platteau, 2005 : p28).

Ces deux questions sont liées, à leur tour, à deux autres facteurs : le pilotage (management) et le financement (ressources). Implicitement, les « pays pauvres » tendraient, toutes choses égales, à avoir une mauvaise gestion (ou des difficultés sérieuses), il leur faudrait un bon pilotage. En parallèle, ces pays sont souvent dépendants du financement extérieur, « le problème peut provenir du fait qu'ils ne possèdent pas les ressources suffisantes pour poursuivre les objectifs une fois le soutien extérieur interrompu ou réduit » (Platteau, 2005 : p29).

En conclusion, il conviendrait de définir des objectifs intermédiaires assortis de conditions plus précises (dans le langage international, des conditionnalités) dans le domaine de la gestion et de l'usage des ressources financières. En effet, « toute la stratégie d'aide

conditionnelle incorporée dans les plans d'ajustement structurel repose sur l'idée qu'il ne sert à rien d'aider un pays s'il n'a pas établi des conditions indispensables à l'utilisation efficace de celle-ci » (Platteau, 2005 : p29).

La définition d'objectifs intermédiaires relatifs surtout à la gestion des ressources financières ouvre une deuxième étape dans la relation entre la statistique et la politique. Il ne suffirait plus de dire qu'il faut accroître le « taux net de scolarisation du primaire d'ici à l'année 2015 » ; il serait également question de préciser des repères intermédiaires, par exemple : « situer le pourcentage des dépenses consacrées aux items autres que les émoluments autour de 33% du total des dépenses de l'enseignement primaire » (voir le tableau 2). Une éventuelle baisse de la part consacrée aux salaires des enseignants (émoluments) est implicitement préconisée dans un tel repère du moment où les salaires représentent très souvent plus de 67% des budgets ordinaires publics d'éducation. Dans ce contexte, nous pouvons parler du passage des indicateurs-objectif (de caractère politique, mais le plus souvent assez généraux) aux indicateurs-condition (plus précis, davantage marqués politiquement[10]).

Des indicateurs-objectif aux indicateurs-condition

Organisme international crée en 1946, la Banque mondiale soutient depuis longue date ce type de raisonnement et d'action. Elle assortit de conditionnalités plus ou moins détaillées les prêts qu'elle octroie. En plus des programmes d'ajustement structurel que la Banque a soutenus dans les années 1980, c'est également le cas d'un programme plus récent, la Fast Track Initiative (FTI). Cette initiative a été lancée en 2002 sous forme d'un partenariat mondial entre les bailleurs de fonds[11] et les pays du Sud. Tous les pays à faible revenu dont il est

10 Dans le cas de la Méthode ouverte de coordination (MOC) de l'Union européenne (Cussó, 2004), les indicateurs utilisés (en principe des indicateurs-objectif) fondent un nouveau mode de gouvernement entraînant une véritable « mise en discipline » des Etats participants (Dale, 2004).

11 Comprenant plus de 30 organismes dont des agences bilatérales (de la plupart de pays européens, du Canada, des Etats-Unis, du Japon, de la Nouvelle

établi qu'ils sont engagés dans la réalisation de l'objectif de la scolarisation primaire universelle peuvent bénéficier d'un soutien de l'Initiative fast track (voir l'encadré 1). La FTI est donc directement liée au deuxième objectif du Millénaire, encadré également par le programme Education pour tous de l'UNESCO.

Encadré 1. Procédure d'obtention des financements et pays participants

Pour obtenir l'approbation de l'Initiative fast-track, un pays doit pouvoir se prévaloir d'une stratégie pour la réduction de la pauvreté ou d'une politique équivalente, et d'un solide programme sectoriel dans le domaine de l'éducation, ayant reçu l'approbation des bailleurs de fonds du pays[12].

Les bailleurs de fonds nationaux entérinent, au niveau du pays, le programme sectoriel d'éducation du pays. Parmi les bailleurs de fonds, l'un d'entre eux accepte d'agir en qualité d'agence principale de coordination et se charge d'organiser l'évaluation du programme national, en ayant recours au guide et au cadre indicatif d'évaluation de l'Initiative fast-track, avec la participation de tous les organismes donneurs concernés. La principale agence de coordination se charge de préparer un rapport sur l'évaluation, avec notification d'approbation, et de le soumettre aux pouvoirs publics, aux partenaires de développement du pays et au Secrétariat fast-track.

Les 36 pays suivants avaient obtenu l'approbation de leurs programmes d'éducation et bénéficiaient d'un soutien au titre de la FTI : Albanie, Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Georgie, Ghana, Guinée, la Guyane, Haïti, le Honduras, Kenya, Kirghizstan, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Moldavie, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Niger, République Centrafricaine, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Tadjikistan, Timor Oriental, Vietnam, Yémen et Zambie.

Zélande…), des organismes régionaux (Commission européenne) et internationaux (Programme des NU pour le développement (PNUD), ONU-SIDA, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), UNESCO, Banque mondiale) et des banques de développement (Banque africaine de développement (BafD), Banque asiatique de développement (BasD), Banque interaméricaine de développement (BID).

12 « A credible education sector plan should be comprehensive and address key constraints to accelerating progress toward universal primary education in the areas of policy, data, capacity, and financing. »
http://www.fasttrackinitiative.org/library/factsheet_endorsement.pdf

Source : http://www.education-fast-track.org/default.asp

La FTI se caractérise par le développement et l'usage poussé de l'expertise statistique. Les indicateurs retenus pour mesurer les progrès vers le deuxième objectif du Millénaire sont le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire, le taux de survie scolaire à la cinquième année du primaire (la proportion d'écoliers commençant la première année d'études et achevant la cinquième) et le taux d'alphabétisation des personnes de 15 à 24 ans. Dans une étude de 2002, la Banque mondiale a, de son côté, proposé et calculé un autre indicateur : le taux de complétion ou taux d'achèvement du primaire (le nombre d'inscrits en dernière année du primaire, moins le nombre de redoublants, en pourcentage de la population à l'âge correspondant à la dernière année du primaire[13]). C'est à partir des conditions actuelles des « pays en développement » ayant atteint ou étant relativement proches d'atteindre 100% pour cet indicateur (combiné avec le taux brut de scolarisation) qu'un modèle de bonne gestion et de bonne utilisation des ressources devrait être généralisé (bonnes pratiques) ou, tout au moins, utilisé pour estimer les besoins en financement externe. En plus des variables relatives à l'enseignement, le modèle comprend des indicateurs-repères tels que les « Revenus du gouvernement en % du PIB », autrement dit sa politique fiscale (voir le tableau 2).

13 Cette définition se réfère au proxy du taux de complétion puisque « […] not all countries report the number of children 'graduatiing from' or 'completing' primary school. […] many low-income countries only report enrollments at the beginning of the year. […] For countries where actual primary graduates are reported, the primary completion rate estimate uses that number. » (Banque mondiale, 2002 : p18).

Tableau 2. Benchmarks (repères) pour la qualité et l'efficacité de l'enseignement primaire

		Moyennes de l'échantillon		
Services offerts	Max-Min 1999/2000 (1)	Tout l'échantillon (2)	Pays avec les taux de complétion les plus élevés (3)	Repères 2015 (4)
Moyenne du salaire des enseignants exprimé en multiple du PIB par habitant	0,6-9,6	4,4	3,6	3,5
Taux d'encadrement	13-78,9	46	39,6	40
% des dépenses consacrées aux items autres que les émoluments	0,1-45,0	23,8	25,2	33
Pourcentage de redoublants	0,0-36,1	16,6	8,2	10 ou moins
Pourcentage d'élèves dans le privé	0,0-76,6	9,9	11,5	10
Mobilisation de ressources nationales				
Revenus du gouvernement en % du PIB	8-55,7	19,6	20,7	14/16/18
Dépenses de l'éducation en % du budget ordinaire	3,2-32,6	16,9	18,5	20
Dépenses dans le primaire en % des dépenses ordinaires de l'éducation	26-66,3	49,3	47,2	50

Source : Banque mondiale, 2002.

En effet, on est loin de l'objectif chiffré plus général d'accroître le « taux net de scolarisation du primaire d'ici à l'année 2015 ». Les nouveaux repères sont plus précis. Dans ce sens, il est important de s'attarder sur la méthode qui a amené à définir ces repères. Par exemple, le « Taux d'encadrement de 40 élèves par enseignant » n'est pas choisi au hasard. Il est supposé être un seuil d'efficacité dans la gestion des ressources nationales, permettant, par-là, d'atteindre plus rapidement la scolarisation universelle recherchée.

La Banque mondiale a, en effet, calculé une moyenne des indicateurs des « Pays avec les taux de complétion les plus élevés » (colonne 3 du tableau 2) pour définir les meilleurs repères (colonne 4). Ces moyennes sont parfois ajustées. Par exemple, le « revenu du gouvernement en % du PIB autour de 14/16/18% - dépendant du niveau de PIB » (colonne 4) aurait, en principe, dû être autour de 20,7% (colonne 3)… Dans le cadre de sa politique d'austérité, la Banque mondiale propose, en fait, de maintenir à leur niveau des budgets publics à l'origine plus bas que les budgets moyens des pays « performants »[14]. En fait, il est considéré que « […] the lowest income countries typically have more difficulty mobilizing tax revenues than do whealthier countries […] » (Banque mondiale, 2002 : p46). L'austérité est également justifiée par des études qui montreraient que réformer est plus efficace que le (simple) fait d'augmenter le financement : « […] the attainment of universal primary completion depends even more crucially on education system reform than on incremental financing. » (Banque mondiale, 2002 : pix) – pour une présentation de ces études voir également Coulclough et al. (2000) et Al-Samarrai (2002). L'étude de la Banque propose ensuite d'augmenter les dépenses de l'éducation par rapport au budget public total[15]. Enfin, il s'agirait également de privilégier le primaire, réduisant par-là la part de dépenses consacrée aux autres niveaux d'enseignement. L'enseignement supérieur étant supposé être plus rentable pour les individus, il devrait être davantage financé par des ressources privées (Psacharopoulos et al., 2002)[16].

14 En général, « […] the downward movement is considered a quality improvement. […] the adjustment upwards is considered an efficiency improvement. » (Banque mondiale, 2002 : p43)

15 Dans un bon nombre de cas (pays à faible revenu et à faible croissance), même si la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation augmente, lorsque le budget public global diminue par rapport à la richesse nationale, la part du PIB consacrée à l'éducation peut baisser. Donnant priorité aux arbitrages, ce dernier indicateur n'est pas utilisé dans les repères de la Banque mondiale. Voir les séries temporelles de la part du Produit national brut (PNB) consacrée à l'éducation dans UNESCO (1999).

16 On laisse entendre que cette démarche est plus porteuse pour l'intérêt général, voire plus « juste », car l'argent public épargné peut être consacré aux « pauvres ». Un argument similaire a été mis en avant par A. Schleicher (chef de la division *Indicateurs et analyse* à l'OCDE et responsable de PISA) dans un texte destiné au Conseil européen (Schleicher, 2006). Enfin, voir également la lecture critique de la

Des questions de méthode…

Ces repères statistiques et leur efficacité sont légitimés par la technicité de la méthode de calcul des indicateurs et de leur analyse. Des problèmes méthodologiques peuvent, toutefois, être soulignés. Tout d'abord, les analyses soutenant que les taux de rendement des investissements privés seraient supérieurs aux taux de rendement des investissements publics (ou sociaux), notamment pour l'enseignement supérieur – (Psacharopoulos, 1981 ; 1985 ; 1994 ; Psacharopoulos et al., 2002 ; Banque mondiale, 1986) – ont été largement critiqués du point de vue des problèmes relevés dans les données de base, dans le système de calcul, dans la méthodologie et dans les présupposés théoriques sous-jacents (Vinokur, 1987 ; Bennell, 1996 ; Cussó, 2006b)[17].

Appelés « pays en développement » à faible revenu, les pays considérés dans les calculs de la FTI (pays-modèle, pays-cible) ont toutefois des caractéristiques très diverses en termes d'histoire, de population, de distribution de revenu, de niveau d'endettement, de système éducatif, de statut des enseignants…[18] Cela peut introduire un certain nombre de biais. Par exemple, tandis que la structure démographique peut varier sensiblement (pourcentage d'actifs et d'inactifs), le salaire moyen des enseignants est rapporté au PIB par habitant (comprenant toute la population).

D'autres problèmes peuvent être soulevés. L'hypothèse de base est que le taux de complétion du primaire est corrélé avec les autres

---

communication de la Commission européenne « Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation » COM(2006)481 dans M. Demeuse et A. Baye, (2007).

17 Par exemple, A. Vinokur constate que les moyennes régionales des taux de rendement de l'éducation ne sont pas pondérées (il s'agit d'une moyenne arithmétique des taux nationaux) et, dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, elles sont basées sur un nombre réduit de pays (moins d'un cinquième des quarante-huit Etats et territoires de la région). En outre, les années d'observation varient entre 1954 et 1984, « *Or* […] *le taux de rendement privé des études supérieures est passé de 15,4 à 5,3% aux Etats-Unis entre 1969 et 1976* […] » (Vinokur, 1987 : p922).

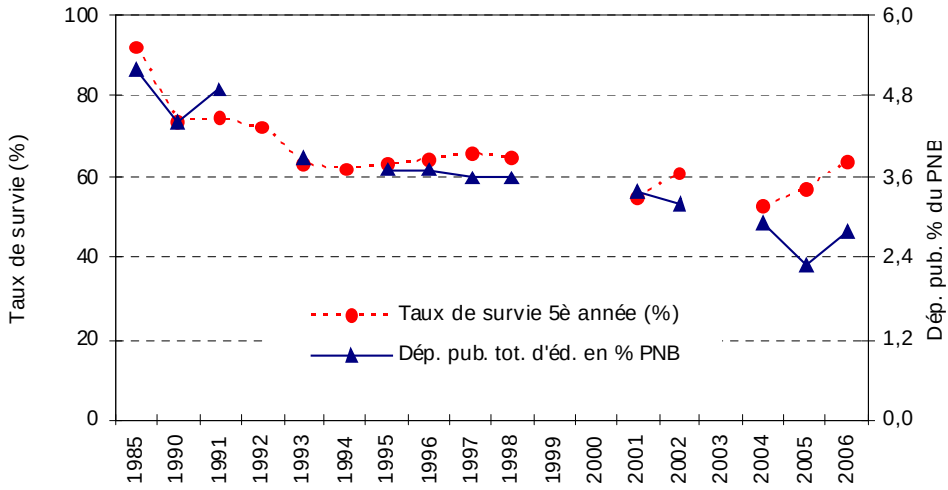
18 Ceci est reconnu : « Target parameters may not be optimal in different country contexts » mais justifié : « The ultimate value of this framework is as a guide to the direction of reform […] » (Banque mondiale, 2002 : pp65-66).

indicateurs (benchmarks), ce qui devrait être, au minimum, fondé sur des séries temporelles longues. Le taux d'encadrement et le taux de redoublement sont utilisés comme des variables de ressources financières. Or ils peuvent avoir un impact sur la qualité de l'enseignement et sur le pourcentage de diplômés (élément pas toujours mesuré dans le taux de complétion qui est souvent un taux brut de scolarisation de la dernière année du primaire, moins les redoublants). Dans ce sens, il est conclu que « […] presenting the results in this format helps to isolate the impact of the various reforms needed in a specific country context » (Banque mondiale, 2002 : p48). La structure de la population scolaire et sa distribution public/privé, le degré de subvention du secteur privé par l'Etat, la part du financement par les ménages dans les différents niveaux d'enseignement… ont une grande incidence dans le pourcentage des dépenses d'éducation par rapport au total et dans la part consacrée au primaire : cet impact n'est pas, en principe, pris en compte. En outre, les repères macroéconomiques proposés, étant conjoncturels, ne sont pas forcément les plus efficaces dans la durée pour les pays-cible. Une partie de ces derniers expérimentent une stagnation économique depuis de longues années (Cussó, 2006b).

Enfin, nous avons déjà souligné (Cussó, 2006b) les problèmes que pose l'affirmation de la Banque mondiale selon laquelle certains choix (arbitrages, réforme) seraient plus efficaces que (la seule) augmentation du budget public (Banque mondiale, 2001a). En guise de contre-expertise, le graphique 1 ci-dessous montre, en fait, comment la réduction des dépenses publiques s'est accompagnée de la diminution d'un des indicateurs des Objectifs du Millénaire (le taux de survie scolaire dans le primaire) pour le cas d'un pays à faible revenu, la Mauritanie. La réduction des dépenses publiques de l'éducation en pourcentage du Produit national brut (PNB) à partir des années 1980 semble, en effet, avoir un impact négatif sur le taux de survie : ce dernier a perdu presque une quarantaine de points de pourcentage entre 1985 et 2004 (de 92% à 53%), tandis que les dépenses publiques en pourcentage du PNB ont été réduites de plus de la moitié entre 1985 et 2005 (de 5,2% à 2,3%). En 2006, un regain à la fois des dépenses publiques totales d'éducation en pourcentage du PNB (2,8%) et du taux de survie scolaire à la 5e année du primaire

(64%) peut être observé[19]. On peut ainsi noter le possible effet négatif sur la scolarisation des politiques d'ajustement structurel et celui de la limitation budgétaire prescrite depuis les années 1990.

Graphique 1. Mauritanie : dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PNB et taux de survie scolaire à la 5e année du primaire, plusieurs années



Source : UNESCO (1999), Banque mondiale (2001b), http://stats.uis.unesco.org

Des questions politiques…

Au vu des questions méthodologiques restées ouvertes dans l'expertise de la Banque mondiale, il n'est pas possible de soutenir « sans équivoque »[20] que les repères contenus dans le tableau 2 sont les plus efficaces, à partir des données disponibles. En fait, la Banque présente une analyse statistique parmi d'autres analyses possibles. Or,

19 Toutefois, le taux brut de diplômés attendu dans l'enseignement primaire pour 2005 restait de 25% (indicateur présenté comme un « proxy de la complétion » dans l'enseignement primaire).
http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx

20 En référence à la page v dans Banque mondiale (2002).

si les expertises et leurs résultats peuvent varier, comment donc trancher à partir des connaissances disponibles ? Le choix politique reste une question de fonctionnement démocratique ou (si l'on veut) de réponse politique (pratique) face à la diversité d'expertise, d'opinion ou de vision de la société et de son avenir. Les élus sont supposés discuter et trancher en dernière instance dans un contexte de débat ouvert ; par exemple, dans le cadre à la fois du parlement, du multipartisme, de la négociation collective… (sans exclure d'autres formes d'expression sociale et culturelle de la politique – Abélès, 1990).

Certains observateurs préfèrent parler de l'existence de deux légitimités : internationale et nationale. Tom de Herdt nous présente par exemple ces deux légitimités comme étant « la légitimité d'une politique qui a été écrite par des experts internationaux et qui se concentre sur la lutte contre la pauvreté et la légitimité d'une administration élue démocratiquement. Tous les régimes élus démocratiquement ne considèrent pas la lutte contre la pauvreté comme un objectif politique prioritaire. » (de Herdt, 2005 : p26). Une idée similaire est exprimée dans le rapport EPT de l'UNESCO : tandis que les « Governments clearly seek ways to manage and sometimes limit civil society participation in policy deliberations and to use organizations to legitimize rather than to influence the contents of sector plans », les donneurs sont présentés comme étant implicitement désintéressés dans l'usage de la société civile : « Donor organisations increasingly refer to the role civil society can play in holding governments accountable. » (UNESCO, 2007 : p174).

Bien que la/le politique puisse s'exprimer dans des modalités et dans des contextes divers, la légitimité du travail des experts internationaux peut-elle se comparer directement à celle du fonctionnement démocratique, aussi critiquable soit-il ? La Banque mondiale n'est pas un organisme gouverné par une assemblée où chaque pays équivaut à une voix. Dans le Conseil des gouverneurs le poids de chaque État est proportionnel à son apport de capital. Ensuite, même si l'on considère que cet organe est implicitement mandaté par les gouvernements nationaux, la discussion entre les représentants de ces derniers ne reflète pas, en principe, le débat

propre à la confrontation de différents partis et/ou projets politiques. Enfin, même si l'on fait abstraction de ces questions « institutionnelles », les expertises de la Banque mondiale sont non seulement discutables du point de vue méthodologique, mais elles coexistent avec d'autres perceptions des systèmes d'éducation (service public), de la « pauvreté » (notamment ses causes) et de la société en général (par exemple, le débat autour de la place donnée au contrôle collectif des ressources et à la diversité culturelle).

La force et les limites des données

La force des données et des études statistiques est dans leur diversité et dans la discussion qu'elles peuvent susciter (Le Bras, 1991). Parfois, la solution à un problème peut être définie de manière assez consensuelle. Mais c'est rarement le cas, différents moyens pouvant conduire à des résultats similaires. Enfin, les mêmes résultats (objectifs) peuvent ne pas être souhaités par tous. Ceci vaut surtout lorsqu'une certaine « pluralité » politique peut s'exprimer, que ce soit dans les pays du Sud, dans les pays du Nord ou dans les enceintes internationales[21].

Certes, l'idée qu'il serait possible de trouver scientifiquement (et/ou moralement) les mesures les plus justes, les solutions les plus efficaces au-delà du clivage politique (ou du clivage tout court) prend aujourd'hui de plus en plus de place. Dans le cadre de l'Union européenne, M. J. Rodrigues (responsable politique activement investie dans la définition de la stratégie de Lisbonne en 2000) croit, d'abord, à une convergence politique croissante : « Après une période de clivages idéologiques fortement marqués, une convergence plus grande paraît aujourd'hui se dessiner autour des valeurs de liberté,

21 La « pluralité » se réfère ici à des définitions du social et du politique multiples, contradictoires, éventuellement incommensurables : de là une pluralité stricto sensu. Cette perspective est plus en accord avec la dimension souvent subversive de la transformation politique et sociale. Pour cette pluralité, c'est précisément la supposée existence d'une moralité rationnelle ou tout au moins consensuelle (Rawls, 1973) qui peut être problématique.

d'égalité légale formelle et même, plus récemment, d'initiative et de responsabilités individuelles » (Rodrigues, 2005 : p8). Dans ce contexte : « Des nouvelles approches ont également été proposées pour redéfinir l'action politique et les structures politiques pertinentes. » (Rodrigues, 2005 : p9). Enfin, grâce à l'émergence d'un « nouvel horizon intellectuel[22] […] on pourrait se demander comment définir une méthode d'action politique capable de gérer la complexité et l'incertitude […] » (Rodrigues, 2005 : 9).

Peut-on là parler de consolidation de la gestion comme modèle d'exercice du pouvoir (Ogien, 2006) ? Sous couvert d'une supposée convergence politique, le lien entre des propositions politiques particulières et le choix d'un support statistique précis serait omis. Dans ce contexte, la manière de concevoir la politique publique est profondément transformée. L'étroitesse des premières politiques de « développement » (teintées d'une forte dose d'évolutionnisme) semble resurgir, dans le contexte des politiques de « mondialisation » par le biais du technicisme et d'une solide capacité de production de connaissance quantitative.

Enfin, si des objectifs internationaux généraux (indicateurs-objectif) continuent d'être définis, c'est au prix de leur flexibilité et de la possibilité d'analyse critique. Cette dernière devrait permettre de contrecarrer le risque d'un certain déterminisme historique selon lequel les évolutions politiques et sociales seraient soumises à des « tendances déterminantes fortes » malgré « un certain degré d'incertitude et d'influence de l'action humaine » (Rodrigues, 2005 : p8). Le caractère nettement normatif de la définition des objectifs intermédiaires (indicateurs-condition) et leurs limites méthodologiques étant soulignées, le rappel du fait que différents projets, perceptions et mesures politiques existent (encore) reste essentiel et ceci quel que soit le pays et le système politique en question, dans le Nord ou dans le Sud.

22 Par exemple : « Une nouvelle génération de modèles et d'outils mathématiques est aujourd'hui en train de se créer, en recourant à l'intelligence artificielle pour relever le défi de la complexité et de la multidimensionnalité » (Rodrigues, 2005 : p8).

Références bibliographiques

ABÉLÈS, M. (1990). *Anthropologie de l'Etat*, Colin, Paris.

AL-SAMARRAI, S. (2002). *Achieving education for all : how much does money matter ?*, IDS Working Paper 175, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.

Banque Mondiale (1986). Financing Education in Developing Countries : an exploration of policy options, Banque mondiale, Washington.

Banque Mondiale (2001a). Le système éducatif mauritanien, Banque mondiale, Washington.

Banque Mondiale (2001b). *World development indicators*, Banque mondiale, Washington.

Banque Mondiale (2002). Achieving Education for All by 2015 : Simulation Results for 47 Low-income countries, Banque mondiale, Washington.

BENNELL, P. (1996). Rates of return to education : does the conventional rattern prevail in sub-Saharan Africa ?, *World Development*, vol. 24, n°1, pp183-199.

COULCLOUGH, C., & AL-SAMARRAI, S. (2000). *Achieving schooling for all : budgetary expenditures on education in Sub-saharan Africa and South Asia*, IDS Working paper 77, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.

CUSSÓ, R. (2004). La méthode ouverte de coopération en Europe : des statistiques pour une nouvelle politique d'éducation, *Séminaire RAPPE Les comparaisons nationales et internationales de politique éducative*, 24-25 mai 2004, Paris.

CUSSÓ, R., & D'AMICO, S. (2005). From development comparatism to globalization comparativism : towards more normative international education statistics, *Comparative Education*, vol. 41, n°2, mai, pp199-216.

CUSSÓ, R. (2006a). Restructuring UNESCO's statistical services : The "sad story" of UNESCO's education statistics four years later, *International Journal of Educational Development*, vol. 26, issue 5, septembre, pp532-544.

CUSSÓ, R. (2006b). La Banque mondiale et l'éducation dans les pays 'pauvres' : quelques éléments pour une contre-expertise,

Questions vives. Éducation/économie : un conflit de valeur(s) ?, vol. 3, n°6, pp105-121.

CUSSÓ, R. (2007). SACMEQ, PASEC, PISA… les enquêtes sur les acquis des élèves et les politiques de mondialisation, *Les évaluations au niveau international : impacts, contradictions et incertitudes*, CIEP, Sèvres, pp79-89.

DALE, R. (2004). Forms of governance, governmentality and the UE's open method of coordination in Larner, W. et Walters, W. (éds.) *Global Governmentality*, Routledge, Londres, pp174-194.

DESROSIÈRES, A. (2003). Comment fabriquer un espace de commune mesure : harmonisation des statistiques et réalisme de leurs usages in Lallement, M. et Spurk, J. (éds.), *Stratégies de la comparaison internationale,* CNRS Editions, Paris, pp151-166.

DE HERDT, T. (2005). L'aide pour l'Afrique : trop ou trop peu ?, *Companies and NGOs join together for sustainable development*, Corporate Funding Programme, De Standaard, La Libre Belgique, Bruxelles.

DEMEUSE, M., & BAYE, A. (2007). La Commission européenne face à l'efficacité et à l'équité des systèmes éducatifs européens, *Education et Sociétés*, n°20, pp105-119.

GOBIN, C. (2007). Transformation de l'Etat et bouleversements des droits sociaux : la sécurité sociale, et le droit de retraite, en péril au sein de l'Union européenne, *Vivre ensemble au XXIème siècle. Actes du colloque international de l'Institut de sociologie, 7 et 8 octobre 2005*, Institut de Sociologie de l'ULB, Bruxelles, pp167-177.

LE BRAS, H. (1991). *Marianne et les lapins. L'obsession démographique*, Olivier Orban, Paris.

OGIEN, A. (2006). Sur un antagonisme entre principes d'altérité et de solidarité in Leroux, A. et Livet, P. (éds.) *Leçons de Philosophie Economique*, tome 2, Economica, Paris, pp306-330.

PLATTEAU, J.P. (2005). Les questions occultées par le Millenium, *Companies and NGOs join together for sustainable development*, Corporate Funding Programme, De Standaard, La Libre Belgique, Bruxelles.

PSACHAROPOULOS, G. (1981). « Returns to education : an updated international comparison », *Comparative education*, vol. 17, n°3, pp321-341.

PSACHAROPOULOS, G. (1985). « Returns to education : further international update and implications », *Journal of human resources*, vol. 20, n°4, pp583-604.

PSACHAROPOULOS, G. (1994). « Returns to education : a global update », *World development*, vol. 22, n°9, pp1325-1343.

PSACHAROPOULOS, G., & PATRINOS, H. (2002). « Returns to investment in education : a further update », *World Bank policy research working paper*, Banque mondiale, Washington.

RAWLS, J. (1973). *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford.

RESNIK, J. (2006). « Les organisations intergouvernementales et la 'boîte noire' éducation-croissance » in Carton, M. et Meyer, J.-B. (éd.), *La société des savoirs : trompe-l'œil ou perspectives ?*, L'Harmattan, Paris, pp205-232.

RODRIGUES, M.J. (dir.). (2005). Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010), Editions de l'ULB, Bruxelles.

SALAIS, R. (2003). Les politiques des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) in Zimmermann, B. (dir.) *Action publique et sciences sociales*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris.

SCHLEICHER, A. (2006). *The Economics of Knowledge : Why Education is Key to Europe's Success*, Lisbon Council-Policy Brief, Bruxelles.

UNESCO. (1999). *Annuaire statistique* de l'UNESCO 1999, UNESCO, Paris.

UNESCO. (2007). *EFA Global Monitoring Report 2008. Education for All by 2015. Will we make it ?*, UNESCO, Paris.

VINOKUR, A. (1987). « La Banque mondiale et les politiques d''ajustement' scolaire dans les pays en voie de développement », *Revue Tiers Monde*, décembre, vol. 23, n°4, pp919-934.

WEBER, L. (2003). *OMC, AGCS. Vers la privatisation de la société ?*, Editions Nouveaux Regards, Syllepse, Paris.