

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

ANNIE VINOKUR

Laboratoire Développement et Transition — FORUM (CNRS)

Université de Paris X-Nanterre

vinokur@u-paris10.fr

“Le génie est soumis aux mêmes lois que celles qui régissent la production de coton et de sucre. L’offre s’adapte à la demande. Des restrictions peuvent en diminuer la quantité et des avantages la multiplier”,
Thomas B. Macaulay, *On the Athenian Orators* (1824)

En vertu du principe de subsidiarité, les organisations internationales ne sont pas autorisées par leurs chartes fondatrices à s’immiscer directement dans les politiques d’éducation de leurs pays membres. Leur action dans ce domaine est donc principalement indirecte, visant États et opinions publiques dans le but de persuader, légitimer, inciter : “dialogue, consensus sont au cœur de l’OCDE”, précise cette dernière organisation sur son site [A:\dataoecd\33\18\1955301.pdf]. Pour être efficace à cette échelle, leur discours sur l’éducation doit se présenter comme normatif et universel, scientifiquement fondé, nécessaire. Pour autant, il a profondément changé depuis cinquante ans. Se souvient-on encore que l’OCDE, actuelle propagandiste de l’ultra-libéralisme éducatif, donnait en 1961 la France et l’URSS en exemple aux autres pays pour leurs méthodes de planification centralisée et leur financement public de l’éducation (OCDE 1962, 58+) ? On s’interroge ici sur les enjeux économiques de ces changements de discours et sur les modèles théoriques sur lesquelles ils s’appuient.

Il est dans la logique de l’accumulation capitaliste que les employeurs désirent trouver sur le marché une force de travail immédiatement productive, suffisamment surabondante pour peser sur les salaires et les conditions de travail, qu’ils puissent fixer le temps nécessaire et rejeter rapidement et dont ils n’aient pas à supporter les frais de reproduction hors travail direct (éducation, chômage, maladie, vieillesse). Des institutions non capitalistes sont

donc indispensables pour assurer l'entretien et la reproduction élargie du stock de force de travail dont le capital a besoin mais qu'il ne peut lui-même assurer directement (De Brunhoff 1976). En ce qui concerne l'éducation, même aux époques où les institutions du secteur non capitaliste traditionnel (famille, Église, corporation, etc.) assuraient la quasi-totalité des fonctions de reproduction hors travail direct, la puissance publique était mobilisée — par la voix des économistes — pour produire les nouvelles qualifications nécessaires (mercantilistes) ou discipliner dans les écoles élémentaires la force de travail ordinaire (classiques). Avec la disparition du rôle du secteur traditionnel dans la production de la main-d'œuvre nécessaire à l'accumulation, la gestion de cette fonction est renvoyée aux institutions non capitalistes relevant de la puissance publique. Les stratégies mises en œuvre par les employeurs dans ce but sont foncièrement pragmatiques. Les doctrines diffusées par les organisations internationales en font partie depuis le milieu du XX^e siècle.

La thèse soutenue ici est que, au cours du dernier demi-siècle, le discours des organisations internationales sur l'éducation a varié avec les besoins immédiats des économies dominantes en main-d'œuvre formée et qu'il s'est appuyé à chaque étape, en fonction de l'objectif recherché, sur l'un ou l'autre des instruments de légitimation et/ou d'action fournis par le corpus de l'"économie de l'éducation", sous-discipline de la science économique instituée aux États-Unis au tournant des années 1950-1960.

On distinguera dans cette période trois étapes, symbolisées par trois métaphores correspondant aux représentations dominantes des rapports entre éducation et économie, et sur lesquelles s'appuie le discours normatif. La métaphore "industrielle" est convoquée dans les années 1960 lorsqu'il s'agit de produire en rangs serrés les nouveaux bataillons de l'armée du travail qualifié nécessaires au régime d'accumulation qui se met en place dans les cadres nationaux. Lorsque, dans la décennie qui suit, ce régime entre en crise, c'est à une métaphore "sportive" que l'on fait appel pour tenter de freiner l'autonomisation incontrôlable de la demande scolaire en disqualifiant l'institution elle-même. Enfin, depuis les années 1980 et la montée en puissance d'un nouveau régime d'accumulation mondial, le découplage réalisé entre l'école et l'emploi permet, en recourant à une métaphore "boursière", de légitimer la banalisation du service d'enseignement.

Les années 1960 : l'enjeu de la mobilisation scolaire et la métaphore industrielle

La fin des années 1950 et le début des années 1960 sont, aux États-Unis, une période d'intense recherche sur les facteurs de la croissance économique, recherche stimulée par l'appel d'offre du gouvernement fédéral sur la question : "comment augmenter de 1 % le taux de croissance de l'économie américaine dans les vingt prochaines années ?". L'Université de Chicago et le National Bureau of Economic Research y répondent en produisant un corpus d'inspiration néoclassique, la théorie de l'investissement en capital humain, qui comporte deux volets.

Le premier est microéconomique. L'instruction accroît la productivité des travailleurs, donc, sur un marché du travail supposé concurrentiel, leur salaire. L'éducation est un investissement que, s'ils sont libres de leurs choix, les individus entreprennent et financent tant que son taux de rendement est supérieur ou égal à celui des placements alternatifs. Le mécanisme est autorégulateur : une pénurie de travailleurs formés doit élever le taux de rendement de l'instruction et donc susciter une demande accrue ; un excédent doit le réduire et inciter les individus à renoncer à poursuivre leurs études. Aux externalités près, qui ne peuvent être prises en compte dans le calcul individuel, l'allocation optimale des ressources à l'éducation est réalisée sur un libre marché des services d'enseignement.

Le second volet est macroéconomique. Les seuls accroissements quantitatifs des inputs de travail et de capital ne permettent pas de rendre compte de la croissance économique observée dans le passé. L'amélioration qualitative du facteur travail par l'instruction est convoquée pour résoudre l'énigme. D'après les travaux de Denison, présentés à la conférence sur "Le facteur résiduel et la croissance économique" (OCDE 1964), la prolongation de la scolarité aurait été la principale source de la croissance de l'économie américaine depuis 1929, et il suffirait d'accroître d'une année scolaire la durée moyenne des études pour augmenter de 0,7 % le taux de croissance de cette économie dans les vingt prochaines années.

Les organisations internationales ne font pas appel au volet microéconomique de la théorie, qui a été mis en sommeil jusqu'aux années 1980. Le rapport de la Conférence de l'OCDE tenue en 1961 à Washington sur "Les politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement" (1962, 29) précise : "Il est clair toutefois qu'en ce qui concerne l'éducation, nous n'avons pas la ressource de nous fonder sur un système de marché au fonctionnement plus ou moins automatique. Le rôle important des choix individuels [...] ne doit pas être oublié. Toutefois, si les écoles étaient aux mains d'entreprises privées non subventionnées, l'adaptation du système

à l'évolution technique, sociale et économique ne coïnciderait pas nécessairement avec l'intérêt national, étant donné la nature même de l'éducation. Il faut donc admettre que le développement du système éducatif doit s'effectuer dans le cadre d'une politique nationale de l'éducation."

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale pour le Nord, des indépendances politiques pour le Sud, la période des années 1950-1960 est en effet marquée par une très forte pénurie de main-d'œuvre qualifiée, contrastant avec la période de chômage des diplômés de l'avant-guerre. Les appareils bureaucratiques des grandes firmes industrielles, comme ceux des administrations, ont besoin de nourrir une hiérarchie fine de postes intermédiaires du travailleur collectif, les emplois tertiaires se multiplient. Pouvait-on attendre du libre jeu de la demande individuelle sur un marché des services éducatifs qu'il fournisse l'accroissement nécessaire de l'offre de personnel qualifié? Certainement pas. Les revenus sont trop faibles pour assumer la dépense d'instruction; la pénurie générale de main-d'œuvre est telle que les jeunes trouvent aisément à s'employer dès la fin de leurs études élémentaires; les anticipations de gains liés à l'instruction —calées sur l'expérience de la période précédente— sont trop aléatoires. Surtout, il faut former les nouveaux bataillons très rapidement et cela dans les proportions quantitatives et qualitatives requises. Enfin, intégrer dans une société salariale nationale une population encore largement issue du secteur traditionnel suppose un nouveau contrat social dans lequel, en principe, la place de chacun est déterminée moins par sa naissance que par sa "valeur" personnelle hors marché, certifiée par le diplôme que confère une instance autonome. Tout ceci suppose un financement et une offre publics et centralisés (OCDE 1966). L'UNESCO, qui pour sa part avait déjà lancé en 1957 la "course à l'éducation", recommandant aux gouvernements de consacrer 5% du PIB aux dépenses de scolarisation, a fait de la planification de l'éducation sa priorité en 1962.

Le volet macroéconomique de la théorie du capital humain, très largement diffusé, sert en revanche à légitimer une intervention massive des pouvoirs publics qui utilise des instruments de planification entièrement étrangers au modèle théorique. Ce que souligne la conclusion de la Conférence sur le "facteur résiduel": "d'une façon générale, l'opinion a prévalu que si l'on écarte la méthode d'analyse par la productivité marginale, il n'existe pas de règle théorique universelle qui puisse guider l'établissement des programmes de scolarisation. La seule autre solution pratique est le pragmatisme. En tout état de cause il est paradoxal de s'inspirer de la théorie de la productivité marginale pour établir de tels programmes, étant donné que les tenants de cette théorie sont généralement opposés à la planification" (OCDE 1964, 308).

On fait appel principalement, en effet, aux méthodes de la planification dite "dans l'optique des besoins de main-d'œuvre", sur le modèle des balances

de main-d'œuvre du Gosplan soviétique. La vitrine internationale de cette méthode a été le Projet Régional Méditerranéen de l'OCDE (Parnes 1962). Une fois définis les besoins de l'économie à l'horizon du plan, l'enseignement s'organise sur le mode industriel. Dans le premier ouvrage à utiliser le terme d'"économie des ressources humaines" et destiné aux "planificateurs socio-économiques", Hector Correa (1963) —économètre de l'école de Tinbergen et directeur de l'Institut International de Planification de l'Éducation (IIPE) de l'UNESCO, créé en 1962— établit une "fonction de production du travail" qui combine une matière première, l'être humain, avec d'autres inputs dont le principal est l'offre d'instruction. À la conférence de Kungälv, des méthodes sont élaborées de prospection de la matière première et d'évaluation des "gisements d'aptitudes" en fonction de leur teneur en QI et de leur coût d'extraction (Halsey & al. 1962). Les obstacles institutionnels à la continuité de la chaîne de montage, du primaire au supérieur sont levés. La fonction de production scolaire est rationalisée : l'élève est un "semi-produit", les échecs et les abandons des "déchets scolaires" éventuellement recyclables. Les flux de sortie approvisionnent des "parcs" de diplômés que les entreprises "achètent sur pied".

Tant la pénurie de diplômés que le coût du rodage sur le tas des nouveaux embauchés incitent les firmes à stabiliser les qualifiés dans les firmes : rémunération à l'ancienneté, salaires différés, plans de carrière, pensions d'entreprise, etc. Dans les pays du Nord tend à s'établir, au travers de dures luttes sociales, un régime d'accumulation intensive fondé sur la production et la consommation de masse dans le cadre national. Ce qui se construit alors est un système dans lequel : (a) le salaire n'est pas un "prix" d'ajustement sur le marché mais un "tarif" relevant d'un barème politiquement déterminé sur la base du partage ex ante des gains de productivité (conventions collectives, salaire minimum, etc.) et largement adossé à la qualification (diplôme); (b) le capital ne peut se saisir de la force de travail dont il a immédiatement besoin sans abonder un fonds collectif de reproduction hors travail de la population (protection sociale, éducation). Dès lors la sécurité des anticipations des surcroûts de rémunération attendus de l'éducation est assurée et la demande d'instruction augmente rapidement. Elle explose également dans ceux des pays du Sud où les débouchés d'une structure scolaire calquée sur celle des anciennes métropoles sont presque exclusivement constitués par l'appareil d'État qui, de surcroît, garantit fréquemment aux diplômés un emploi dans l'administration. Entre 1960 et 1968 les effectifs scolarisés auraient pratiquement doublé dans le monde et les dépenses publiques d'instruction en prix courants presque triplé (Faure 1972).

Les années 1970 : l'enjeu de la disqualification de l'institution scolaire et la métaphore sportive

Dès la fin des années 1960 apparaissent en force dans le discours les thèmes non plus de la pénurie mais de l'excédent : "inflation scolaire", "suréducation", "chômage des diplômés", "inadéquation" entre formation et emploi. Dans les pays de la périphérie, la scolarisation n'a pas engendré le décollage économique espéré et se heurte à l'inélasticité des emplois publics et des ressources budgétaires. Dans les pays du centre, les soulèvements étudiants de 1968 et la montée du chômage alimentent les thèses de la responsabilité des systèmes éducatifs et de leur planification dans la genèse d'un surplus économiquement coûteux et politiquement dangereux.

Le mécanisme autorégulateur du modèle du capital humain n'a pas fonctionné. On constate à l'inverse une stabilité des salaires et l'élévation des exigences de diplôme à l'entrée des emplois, ce qui entretient d'autant plus la pression de la demande scolaire (effet de cheminée) que les alternatives réelles —secteur traditionnel et emplois peu qualifiés— s'amenuisent. Dans la logique de la planification, l'ajustement des flux à la baisse est techniquement possible, mais il ne l'est pas politiquement. Se multiplient alors les diagnostics de crise, dont le plus diffusé, "La crise mondiale de l'éducation" de Ph. Coombs (1968), directeur de l'IPE, impute le coût excessif des dépenses publiques d'enseignement et l'inadéquation générale entre formation et emploi à l'insuffisante adaptation de l'éducation aux révolutions mondiales scientifiques, démographiques, économiques et sociales. L'analyse est donc menée en termes de dysfonctionnements : l'éducation doit s'adapter. Mais comment ?

La théorie du capital humain connaît alors une éclipse au profit de deux approches qui ont en commun de s'intéresser à la fonction de certification de l'école, occultée jusque-là (Vinokur 1995). Dans les théories "du filtre" (Arrow 1973), l'école post-obligatoire a moins pour fonction de former les travailleurs que d'informer les employeurs sur leurs aptitudes préexistantes, ce qui a deux implications politiques. La première est que, dans la mesure où l'école est une "boîte vide" en ce qu'elle n'accroît pas la productivité des travailleurs mais se borne à l'étalonner, toute intervention publique visant à réduire la durée des études et intensifier la sélection ne peut être que rationnelle socialement et individuellement. La seconde, le postulat de concurrence sur le marché du travail étant maintenu, est que c'est aux individus de financer l'acquisition des certifications, dont ils sont les seuls bénéficiaires des rendements. Dans les approches empiriques de la "segmentation du marché du travail", celui-ci n'est plus concurrentiel : l'accès aux "bons" emplois, rares, n'est pas régulé par le prix mais rationné par les procédures non marchandes

que sont les signaux d'employabilité, parmi lesquels les diplômés. Les travailleurs entrent donc non en concurrence, mais en compétition pour l'emploi (Thurow 1975). L'image de référence est celle du sportif visant le podium : seul le meilleur gagne, les autres perdent le bénéfice espéré de leur entraînement. La théorie des jeux, avec la fable du dilemme du prisonnier, est convoquée. Les compétiteurs ne pouvant s'entendre, la pénalité attachée au fait de renoncer à poursuivre ses études si les autres continuent est telle que leur poursuite par tous est le résultat le plus probable. D'où "l'effet boule de neige" de la demande et la dévalorisation continue des diplômés par l'exigence d'un niveau de diplôme croissant pour un même emploi. Comme Alice derrière le miroir, il faut courir de plus en plus vite pour rester à la même place. Il n'y a donc pas de rapport bi-univoque entre diplôme et productivité, ni de mécanisme spontané d'équilibre diplôme-salaire : le déséquilibre est cumulatif et le gaspillage social correspondant peut s'analyser comme un "potlatch scolaire" (Millot 1980), un jeu à somme non pas nulle mais négative. Il en découle logiquement la nécessité de recourir à l'intervention d'une autorité extérieure pour freiner la course aux diplômés tout en maintenant leur hiérarchie. Une autre possibilité, dans les deux approches, est la diversification vers des signaux non scolaires des politiques d'embauche des employeurs (expérience professionnelle, relations personnelles, origine sociale, etc.).

Le discours des organisations internationales est dès lors fort embarrassé : il est aussi périlleux politiquement de renvoyer le financement des études aux familles que de préconiser l'instauration de *numerus clausus*, et cela d'autant plus que le mythe selon lequel le chômage serait dû à l'insuffisante formation des travailleurs entretient les études comme traitement idéologique et social —sinon économique— du chômage.

L'UNESCO effectue alors un revirement de doctrine au tournant des années 1970, passant du mot d'ordre de la scolarisation de masse à celui de l'éducation permanente. La légitimation, qui ne pouvait ouvertement s'appuyer —comme dans le cas de la "course à la scolarisation"— sur des arguments économiques, en est confiée au rapport Edgar Faure "Apprendre à être" (1972), auquel l'UNESCO a donné une exceptionnelle diffusion.

Les systèmes scolaires sont inefficaces, coûteux, livresques, sclérosés et inégalitaires. Est dépassé le modèle académique "qui marque pour l'abstraction une préférence qui semble traduire le préjugé social de l'aristocratie" (xxxiii), où la relation maître-élève est "une relation de dominant à dominé" (89) et la hiérarchie des niveaux, du primaire au supérieur, "chargée de connotations discriminatoires" (67). Surtout, "la production de diplômés dépasse les capacités d'absorption de l'économie, créant ainsi un chômage catégoriel dont les inconvénients ne se limitent pas seulement à un défaut de rentabilité, mais se traduisent par des dégâts psychologiques et sociaux dont

l'amplitude menace désormais l'équilibre du corps social" (xxiv). Pour autant il faut rejeter toute tendance malthusienne à rationner l'instruction en la mesurant étroitement aux perspectives d'emploi (xxxv). Ce qu'il faut c'est d'abord désinstitutionnaliser l'école, i.e. "déconnecter le diplôme de l'emploi: la motivation fondée sur l'emploi, si elle est incapable d'assurer une véritable démocratisation, présente aussi le lourd inconvénient d'accréditer l'idée que tout diplôme crée le droit à un emploi de qualification correspondante. Dès lors les diplômés qui ne peuvent trouver l'activité correspondante à leur qualification s'estiment dupés et préfèrent s'installer dans le chômage plutôt que de s'abaisser à occuper un métier moins brillant, que d'ailleurs on a négligé de leur apprendre" (xxxiii). L'école n'a pas compétence "à exercer la lourde responsabilité d'opérer les tris décidant de l'accès à la vie professionnelle" (89), "la responsabilité de la sélection devant être assumée principalement par les employeurs" (231). Il faut ensuite désétatiser l'enseignement, le décentraliser, "supprimer les cloisonnements entre les secteurs public et privé, entre le corps professoral fonctionnarisé et ceux qui assument des tâches éducatives occasionnelles". Il faut enfin, et surtout, dériver l'appétit de connaître de l'école vers l'éducation permanente itérative et la "cité éducative", de manière à "optimiser la mobilité professionnelle et susciter en permanence le désir d'apprendre et de se former" (xxxv). Récupérant aussi bien les thèses d'Illich (1971) que celles des socialistes du XIX^e siècle (Dommanget 1970), le rapport veut libérer le savoir du monopole scolaire qui empêche jeunes et adultes de bénéficier de toutes les formes non scolaires d'épanouissement personnel et d'acquisition des connaissances, depuis le retour aux sources de la communauté africaine jusqu'aux technologies de l'information, en passant par le travail productif. Il convient simultanément de "ranimer la motivation naturelle qui porte l'homme vers la connaissance" et de "désenchanter l'automatisme diplôme/emploi" (ibid). Utopie libératrice ou projet de soumission totale aux besoins de l'économie? "Apprendre à être" est le brouillon du projet pédagogique total qui se déploie à partir des années 1980.

Depuis les années 1980: l'enjeu de la banalisation des services d'enseignement et la métaphore boursière

Revenons au problème initial: la nécessité, pour l'accumulation du capital, de la production non capitaliste d'un surplus permanent de main-d'œuvre par rapport à ses besoins immédiats. La planification quasi militaire de l'offre scolaire de l'après-guerre, si décriée ensuite, avait en fait réussi, dans un temps record et dans des proportions qualitatives acceptables, à fournir les

contingents nécessaires. Dans les conditions qui étaient alors indispensables pour susciter et soutenir la demande, i.e. l'articulation diplôme-emploi-salaire assurant la sécurité des anticipations de gains liées aux études, elle a de surcroît enclenché un processus cumulatif, autonome, de production de surplus. Ce qui est a priori très satisfaisant du point de vue des employeurs, mais sous deux conditions : (a) le surplus doit effectivement pouvoir servir à réduire les coûts du travail, ce qui suppose l'élimination des obstacles institutionnels à la libre détermination des salaires sur le marché. La négociation collective des qualifications adossées aux diplômes doit céder le pas à la négociation individuelle des compétences, la certification de ces dernières servant exclusivement à l'information des employeurs ; (b) le financement de la production de la main-d'œuvre qualifiée ne doit pas peser sur les profits. La libération des mouvements de capitaux, en mettant les pays en compétition pour les attirer ou les retenir, tend à réaliser ces deux conditions : déconstruction des rapports salariaux administrés et dumping fiscal. La "surqualification" n'est alors plus, en soi, un problème, sauf dans la mesure où l'allongement des études scolaires alourdit le coût du service public et prive l'économie d'un volant de main-d'œuvre jeune, flexible et peu exigeante.

Deux nouveaux facteurs requièrent toutefois le recours aux organisations internationales, dans la mesure où il s'agit de modeler les comportements des individus et des pouvoirs publics.

Le premier est la transformation profonde des modes de gestion de la main-d'œuvre par les firmes déployées à l'échelle mondiale et donc des caractéristiques qualitatives requises de la force de travail : flexibilité, initiative, autonomie, adaptabilité, capacité de réponse rapide et efficace non plus aux injonctions de la hiérarchie mais aux signaux horizontaux du marché ou de la machine. Faire payer leur formation par les travailleurs est un moyen de réduire les dépenses publiques, mais c'est aussi —peut-être surtout— un instrument pédagogique d'adaptation précoce et continue des jeunes aux signaux du marché, d'autant plus puissant qu'ils seraient amenés à emprunter pour financer leurs études. Des systèmes de certification internationale des compétences sont également nécessaires pour assurer la transparence des nouveaux marchés du travail, favoriser les migrations de personnel qualifié et les délocalisations, et piloter soûplement les contenus des formations au plus près des besoins immédiats des firmes : les certifications internationales, temporaires ou jetables, de l'industrie des technologies de l'information, en fournissent le modèle (Adelman 2000).

Le second est la pénétration des capitaux concentrés dans les secteurs non marchands publics, parmi lesquels l'enseignement. Jusqu'ici la rentabilisation des investissements de l'industrie de l'éducation ne peut être assurée sans une participation importante de fonds ou de services publics (entreprises d'e-learning associées aux universités ; firmes de testing, de consulting, de

gestion des établissements, etc. travaillant en sous-traitance des pouvoirs publics, joint ventures et franchisages entre établissements publics et privés, système des “vouchers”, partenariats public/privé dans la recherche, etc.). Mais les perspectives de rentabilisation des technologies de l'information dans l'enseignement commercial supposent également la possibilité de s'adresser directement aux individus en tant que libres consommateurs de produits éducatifs finement différenciés et “granularisés”.

Le problème est donc d'obtenir que pouvoirs publics et individus soient conduits, sans violence politique, à s'adapter d'eux-mêmes en permanence — en tant que producteurs et consommateurs— aux besoins rapidement évolutifs de l'accumulation : “Dans la mesure où le politique apparaît inévitable, les institutions internationales ont cherché à éviter le problème en se référant aux courants de l'économie politique qui tendent à dépolitiser les perceptions et les interprétations” (Hibou 2000).

Dans le domaine des politiques d'éducation, le premier de ces courants est la théorie néo-classique microéconomique de l'investissement en capital humain, le second la théorie néo-institutionnaliste des contrats et des organisations. Ce pour quoi est convoquée une double métaphore boursière. D'un côté l'image de l'individu investisseur rationnel sur le libre marché, qui fonde le report sur les ménages du financement et du choix des services d'enseignement. De l'autre la figure de l'actionnaire institutionnel imposant ses préférences au décideur via les méthodes de la “corporate governance”, transposées à la mise aux normes internationales de la régulation publique des systèmes éducatifs. Dans les deux cas l'individualisme méthodologique permet d'occulter les conflits et les rapports de pouvoir, et donc, pour reprendre la terminologie des organisations internationales, de ne plus parler de “politique” mais de “management” de l'éducation.

On a vu que, dans l'arsenal des instruments de politique retenus par les organisations internationales, le volet microéconomique de la théorie du capital humain avait été écarté depuis les années 1960. Ses théoriciens se réfugient entre-temps, à la suite de Gary Becker (1965), dans l'élaboration d'une théorie générale des comportements humains visant à affermir l'hégémonie de la science économique sur l'ensemble des sciences humaines et sociales. À partir des années 1980, en revanche, le modèle prend du service actif et d'abord à la Banque mondiale, confrontée aux problèmes que pose la réduction des dépenses publiques d'éducation dans les pays sous ajustement structurel. Dans sa première application à “l'Éducation en Afrique Subsaharienne” (1988), moyennant quelques hypothèses peu réalistes et des méthodes statistiques discutables (Vinokur 1987), le calcul des taux de rendement privés fait apparaître, e. g., que la scolarité primaire rapporterait à l'enfant africain moyen du 45 % par an. Si les parents africains ne se précipitent pas sur ce placement, ce ne peut être que parce que les monopoles

publics de l'enseignement en limitent l'offre. Sur un libre marché des services d'enseignement, financés par les familles aidées éventuellement par un système de prêts, la demande d'instruction accrue compenserait et au-delà la réduction des dépenses publiques imposée par les plans d'ajustement structurels. Plus généralement, le taux de rendement "social" étant calculé en ajoutant les dépenses publiques aux coûts d'opportunité privés, sans modification des rendements (les externalités de l'éducation n'étant pas mesurables, on les omet), par construction les particuliers ont toujours plus intérêt à financer leur formation que la société dans son ensemble. La méthode est toujours utilisée dans les mises à jour périodiques des calculs de taux de rendement par la Banque mondiale (Psacharopoulos & Patrinos 2002) et fonde également désormais les recommandations de l'OCDE. Les taux de rendement privés de l'éducation post-obligatoire étant "dans l'ensemble très supérieurs au taux d'intérêt réel et au taux de rendement des autres investissements productifs. En procédant simultanément à un relèvement des droits de scolarité et à un élargissement des dispositifs de prêts aux étudiants, on pourrait contribuer à la réalisation d'objectifs d'équité sans compromettre l'efficacité" (OCDE 2001). Le traitement de l'éducation en tant que placement financier banalisé a évidemment pour corollaire la banalisation du service d'enseignement comme service marchand, qui relève de l'OMC.

Le courant de pensée économique néo-institutionnaliste (qui est à l'origine du succès de la notion de "gouvernance") a pour objet, depuis la fin des années 1970, de pallier les insuffisances de l'analyse néoclassique de la coordination des activités économiques par le marché, sans renoncer aux postulats de l'individualisme méthodologique. Posée d'abord au niveau micro (Coase 1937 ; 1988), la question était : si le marché est le moyen le plus efficace pour allouer les ressources, pourquoi l'entreprise est-elle une structure de rapports non marchands ? Réponse : l'organisation peut être plus efficace que le marché lorsque, en situation d'incertitude, les coûts de transaction ou de coordination associés à la relation contractuelle marchande sont trop élevés. Sur ces bases, le néo-institutionnalisme se constitue en une école de pensée qui interprète dans des termes strictement économiques (de rendement et d'efficacité) aussi bien l'histoire et les relations sociales et politiques que les relations sociales internes à l'entreprise. La gouvernance est une notion qui peut être utilisée positivement, comme "analyse de la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'une firme, d'une collectivité décentralisée, d'un pays ou d'une organisation internationale ou de la société internationale" (Hugon 2002). Elle peut être utilisée normativement pour définir à la fois des règles rationnelles de partage entre marché et organisation et les formes d'organisation les plus efficaces, i.e. la bonne gouvernance. La question centrale, formulée dans la "théorie de l'agence" (Jensen & Meckling 1976), est donc celle de l'exercice

du pouvoir du mandant (le principal) sur le mandataire (l'agent) et "la bonne gouvernance est celle qui assure le meilleur contrôle au moindre coût" (Batsch 2002). Dans le cas de la firme, la corporate governance est l'ensemble des moyens d'incitation, de contrôle et de contrainte par lesquels les actionnaires ("shareholders") concentrés dans les fonds de pensions peuvent amener les dirigeants des entreprises, dont les intérêts ne sont pas nécessairement les mêmes et sur lesquels ils n'ont aucun pouvoir hiérarchique direct, à privilégier dans leurs décisions la rentabilité à court terme de leurs capitaux. L'émergence du thème de la bonne gouvernance au niveau macro remonte à la gestion après-vente des programmes d'ajustement structurel dans les pays endettés. L'inefficacité constatée (en termes de développement) des plans de la Banque mondiale est alors imputée par cette dernière non à la qualité des modèles économiques qui les sous-tendent, mais aux difficultés de leur mise en œuvre ("implementation") sur le terrain. Celles-ci renvoient aux obstacles et résistances qu'opposent les comportements et les organisations des pays endettés et plus particulièrement la défaillance des États (bureaucratiques, inefficaces, corrompus, etc.). Mais leurs chartes fondatrices interdisent aux organisations internationales de s'immiscer dans les affaires politiques intérieures des pays membres. Adoptée ensuite par l'OCDE et l'UE pour les pays développés, la bonne gouvernance se présente alors comme un ensemble technique de règles, institutions régulatrices, normes de contrôle et mécanismes incitatifs dont l'apolitisme est garanti par l'expertise et la légitimité par l'efficacité. Mais l'efficacité pour quelles fins ? Autant les fins poursuivies par les "shareholders" des firmes sont claires, autant celles des "stakeholders" (parties prenantes) de politiques aussi sensibles que celles relatives à l'éducation relèvent de la résolution politique de conflits entre intérêts divergents. Ce débat politique peut cependant être évité en inscrivant dans les principes de bonne gouvernance une source de légitimité du pouvoir susceptible de recevoir un large consensus : la démocratie. Toutefois la démocratie représentative, le plus souvent identifiée à la concurrence sur le marché électoral, est considérée comme insuffisante : "La complexité des problèmes et la diversité de la société civile sont désormais telles que le modèle de la démocratie représentative ne constitue plus une source d'inspiration suffisante. Le processus de réforme doit nécessairement s'ouvrir à des options plus novatrices" (Lebessis & Paterson 1999). La forme d'organisation non marchande la plus démocratique n'est donc plus la démocratie représentative, hiérarchique, mais la démocratie "participative", par laquelle la société civile participe de l'administration du bien public : "Nous devons cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité, et commencer à imaginer plutôt une mise en réseau dans laquelle les différents niveaux de gouvernance œuvrent conjointement à l'élaboration, à la proposition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques" (Prodi 2000). La procédure par

laquelle les agents y parviennent est le libre accord entre les parties prenantes, accord dont l'échange marchand est le modèle. Lorsque l'organisation non marchande est indispensable, ce libre accord prend les formes du contrat, de la convention, du partenariat public-privé etc., supposés conclus entre égaux et favorisant le brouillage des frontières entre services publics et firmes commerciales. On est bien ici dans le modèle néo-institutionnaliste, dans lequel l'organisation est un réseau de contrats non marchands au service du marché, produit a-historique de la libre décision d'individus rationnels.

L'accumulation du capital ne peut faire l'économie de la production non capitaliste de sa force de travail. À chacune des étapes de ce parcours, il a été fait appel aux États pour produire, financer, réguler ou contrôler l'offre de force de travail nécessaire au régime d'accumulation du moment. Il ne s'agit jamais, à chaque mutation de ce régime, de "moins" ou de "plus" d'État, mais toujours, par-delà les discours, d'un "autre" État. L'instrumentalisation des organisations internationales dans ce but exprime les intérêts communs du moment de capitaux dominants adossés à leurs espaces institutionnels et intellectuels d'origine. L'apport propre de ces organisations est dans l'élaboration progressive de méthodes de dépolitisation de l'une des plus politiques des questions de société.

Bibliographie

- ADELMAN C. 2000 "A Parallel Universe. Certification in the Information Technology Guild", *Change*, 32, 3, May/June
- ARROW K. J. 1973 "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*, 2
- BANQUE MONDIALE 1988 *L'éducation en Afrique Subsaharienne; pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion*, Washington DC
- BATSCH L. 2002 *Le capitalisme financier*, Paris, La Découverte
- BECKER G. 1965 "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal*
- COASE R.H. 1937 "The Nature of the Firm", *Economica*, Vol NS4
- COASE R.H. 1988 "The Nature of the Firm: Origin, Meaning and Influence", *Journal of Law, Economics and Organization*, 4.1. Spring
- COOMBS Ph. 1968 *La crise mondiale de l'éducation*, Paris, PUF
- CORREA H. 1963 *The Economics of Human Resources*, North Holland Pg.Co
- DE BRUNHOFF S. 1976 *État et capital*, PUG/Maspero
- DOMMANGET M. 1970 *Les grands socialistes et l'éducation*, Paris, Armand Colin, Coll.U
- FAURE E. éd. 1972 *Apprendre à être*, Paris, Éd. Fayard & UNESCO
- HALSEY A. H. éd. 1962 *Aptitude intellectuelle et éducation*, OCDE
- HIBOU B. 2000 *The Political Economy of the World Bank's Discourse*, Études du CERI, 39, janvier
- HUGON Ph. 2002 "Gouvernance", *Dictionnaire Encyclopédique*, Paris, Dalloz
- ILLICH I. 1971 *Une société sans école*, Paris, Seuil

- JENSEN M. & MECKLING A. 1976 "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3, Oct.
- LEBESSIS N. & PATERSON J. 1999 *Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne*, Bruxelles, Commission européenne, Cellule de prospective, CdP 99-750
- MILLOT B. 1980 *Le potlach scolaire*, Paris, Working paper, Conférence de l'International Sociological Association, Août
- OCDE 1962 *Politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement*, Conférence de Washington oct. 1961, Paris
- OCDE 1964 *Le facteur résiduel et le progrès économique*, Paris
- OCDE 1966 *Financing of Education for Economic Growth*, Paris
- OCDE 2001 "L'investissement en capital humain via l'enseignement et la formation post-obligatoires" *Perspectives Économiques de l'OCDE*, 70, décembre
- PARNES H. S. 1962 *Besoins scolaires et développement économique et social*, Paris, OCDE
- PRODI R. 2000 Discours prononcé devant le Parlement européen le 15 février
- PSACHAROPOULOS G. & PATRINOS H.A. 2002 "Returns to Investment in Education: A Further Update", *World Bank Policy Research Working Paper* 2881, sept.
- THUROW L. 1975 *Generating Inequality*, Basic Books
- VINOKUR A. 1987 "La Banque mondiale et les politiques d'ajustement' scolaire dans les pays en voie de développement", *Revue Tiers Monde*, t.XXVIII, 112, oct-déc.
- VINOKUR A. 1995 "Réflexions sur l'économie du diplôme", *Revue Formation-Emploi*, 52, oct-déc.