

KONSTANTINOS SIAKARIS

ORGANISATIONS INTERNATIONALES
ET POLITIQUE ÉDUCATIVE LE PROJET
RÉGIONAL MEDITERREANNÉEN LE CAS DE GRÈCE

Depuis plus d'une décennie, l'influence des Organisations Internationales dans l'exercice de la politique éducative au niveau national fait l'objet de la recherche scientifique. La bibliographie s'enrichit progressivement et les Organisations Internationales attirent de plus en plus l'intérêt, dans la mesure où les questions éducatives "s'internationalisent".

Dans le cadre d'une réflexion sur ce sujet, il serait utile de recourir à des expériences plus anciennes pour tirer quelques conclusions. Parmi ces expériences, nous allons traiter celle du Projet Régional Méditerranéen. L'organisme en question est l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), dont les études sur l'éducation, dans les années '60 et '70, ont influencé la problématique en la matière. Des termes tels que l'«économie» et la «planification» de l'éducation reflètent non seulement le climat de l'époque ("l'état de providence" fort dans les pays occidentaux, la concurrence entre l'Est et l'Ouest et les tentatives des pays développés d'influencer les pays du tiers monde), mais ils renvoient à la demande de mettre en rapport l'enseignement avec l'économie et, plus particulièrement, avec le marché du travail. Cette même demande demeure toujours en vigueur, même si aujourd'hui elle se pose différemment, la "société du savoir" étant un des termes nouveaux dans lequel cette demande s'exprime. Dans cette perspective et, en mettant en avant la qualité de l'enseignement, l'OCDE analyse aujourd'hui les systèmes éducatifs en fonction des performances scolaires des élèves. On est loin des analyses quantitatives des années '60, cependant on peut s'interroger si la logique dominante est bien différente.



Le Projet Régional Méditerranéen (PRM) était donc une des premières tentatives de l'OCDE pour planifier l'éducation. Il fut élaboré au début des années '60 dans une période d'expansion économique, lorsque les pays occidentaux, sous le choc du premier Spoutnik, tentaient de mettre l'éducation au service du développement économique et social. C'est ainsi qu'on a élaboré la théorie du capital humain, pour expliquer la part du développement économique non attribuable aux facteurs tels que le capital et le travail. La volonté de la mise en valeur des ressources humaines a donc conduit à la planification de l'éducation, jusqu'à cette époque là négligée dans la plupart des pays occidentaux. Le PRM fut élaboré sur la base d'une des méthodes de la planification de l'éducation, celle de "l'approche main d'oeuvre". Parmi ces méthodes, on peut citer celle de la "demande sociale" et celle du "taux de rendement", cette dernière étant basée sur la théorie du capital humain.

C'était d'abord lors de la Conférence de la Haye (1959) que fut posé le problème. La planification de l'éducation, selon la conception principale, a deux tâches principales:

- a. Prévoir l'évolution de la demande future de main-d'oeuvre et y adapter la production du système d'enseignement.
- b. Résoudre le conflit qui peut opposer l'enseignement destiné à l'épanouissement de l'individu et l'enseignement adapté à la croissance économique.

D'autre part, développer les ressources humaines nationales en vue de la croissance économique et répondre au défi de la concurrence économique et militaire internationale, était la conception centrale qui fut élaborée surtout lors de la Conférence de Washington (1961)¹. C'est alors que, vu les différences de niveau de développement entre les pays, on a proposé des objectifs distincts pour les pays Européens. La notion de relations entre l'économie et l'enseignement est plus générale que celle de la Conférence de la Haye, en admettant que la rentabilité sociale et privée des investissements dans l'enseignement serait forte mais qu'elle ne représentera qu'une partie du rendement social supplémentaire

1. La Conférence de Washington concernait «les politiques de croissance et d'investissement dans l'enseignement».



que l'on peut s'attendre. La planification, est, donc, considérée comme l'un des grands moments permettant d'aborder avec succès la situation complexe entraînée par la recherche des objectifs de la croissance.

Pour Svernilson et ses collaborateurs la notion de planification a un caractère plutôt opérationnel. Pour eux, il s'agit d' "études attentives permettant de prévoir l'évolution des facteurs et la soigneuse coordination de l'ensemble des mesures permettant, dans la mesure du possible, d'obtenir les résultats désirés". Cette opération de planification complexe exigeait la mise en place de structures administratives spéciales à l'intérieur des ministères de l'Éducation en coopération avec d'autres organismes. Alors que l'approche de la "main-d'oeuvre" fut plutôt préconisée dans la Conférence de la Haye, dans celle de Washington on insista sur l'approche de "la demande sociale". Svernilson rejetta l'hypothèse d'une relation immuable entre le développement de l'enseignement et le niveau économique d'un pays.

On pourrait dire que le PRM est né de l'approche de la "main-d'oeuvre" pour les pays les moins industrialisés, alors que l'approche de "la demande sociale" conduisit au projet IPE (Investissement en matière de la planification de l'enseignement).

L'approche de la "main-d'oeuvre" prône la complémentarité entre le système économique et le système d'enseignement, les besoins en personnel qualifié du premier étant considérés comme l'un des objectifs du second. Pourtant, les possibilités de substitution sont nulles entre les catégories professionnelles (ou entre niveaux d'éducation) considérées et infinies à l'intérieur de celles-ci. Cette relation entre les deux systèmes étant considérée de nature technologique permet-elle à cette approche d'éviter le dilemme: l'éducation comme un bien de consommation ou d'investissement? On pourrait cependant s'interroger sur le rapport entre la notion de besoins qui repose sur des critères "technologiques" ou "sociaux" et la demande exprimée par le marché du travail.

Les prévisions d'effectifs dérivées de l'approche de "main-d'oeuvre" reposent sur trois considérations principales:

- a. La prévision, probable ou souhaitée, de l'expansion de l'économie.
- b. Le rapport censé exister entre le développement des divers secteurs de l'économie et la nombre d'individus possédant certaines qualifications.



c. Le rapport censé exister entre les qualifications professionnelles et le niveau d'instruction.

Comme le souligne T. Kristensen, le but du Projet est de considérer le système éducatif actuel dans chaque pays concerné; d'estimer les besoins scolaires à long terme, en particulier ceux qui sont relatifs à la main-d'oeuvre scientifique et technique dans le cadre du développement économique pour l'année-horizon 1975; enfin de formuler des plans détaillés, des estimations financières incluses, afin de satisfaire ces besoins.

Le principal intérêt de l'approche qui conduisit au PRM est qu'elle est directement liée aux objectifs économiques à long terme. La première des trois considérations citées ci-dessus se compose des étapes issues de la planification économique. On peut noter trois étapes:

1. La première est l'estimation du taux de croissance du PNB (et par secteur) pour appréhender la croissance économique à long terme (15 ans).
2. La seconde consiste à déterminer les futures tendances de la productivité sectorielle du travail (d'où résulte un taux de croissance de la productivité du travail pour l'ensemble de l'économie), tout en considérant des projections démographiques et les taux d'activité par âge et par sexe.
3. La troisième étape consiste à rapprocher les objectifs de taux de deux premières pour calculer l'emploi total et par secteur pour l'année finale.

La deuxième considération est celle des projections de la structure professionnelle (rapport entre le développement des différents secteurs de l'économie et le nombre des individus qualifiés). En d'autres termes la structure professionnelle actuelle de chaque secteur est projetée jusqu'à l'année finale par des méthodes telles que l'extrapolation des tendances passées, les comparaisons internationales, ou par des méthodes économétriques.

La troisième considération concerne le rapport entre qualifications professionnelles et niveau d'instruction. Cette étape a beaucoup de difficultés, dont l'hétérogénéité des catégories professionnelles est la plus importante, à savoir comment faire correspondre un niveau d'instruction à chaque catégorie.

Une fois le stock d'éducation par profession à l'année finale est connu, il reste à soustraire les "survivants" de la population actuelle



à l'année finale pour obtenir les nouveaux entrants par catégorie professionnelle et niveau d'éducation durant la période considérée.

L'étape finale consiste à traduire les besoins sur la période, en flux annuels des diplômés à produire par le système d'enseignement. Il y a plusieurs manières pour ce système de répondre à une série unique des besoins. En plus, le système d'enseignement réagit sur les prévisions de main-d'oeuvre par l'intermédiaire des professeurs (le "personnel qualifié" que le système requiert pour son développement.

LE CAS GRÈC

Cette démarche fut adoptée dans le cas de Grèce. Les objectifs du rapport étaient:

1. Une fois les taux d'accroissement planifiés atteints, quel type de structure de main-d'oeuvre qualifiée serait nécessaire en 1974 et en 1979 pour produire le produit national (PN) de ces années?
2. Quel serait le taux d'inscriptions par branche du système éducatif en 1974 si les besoins en main - d'oeuvre se produisaient dans la période 1961-1979?
3. Une fois les taux de croissance du revenu atteints, quelle structure dans le niveau bas non technique du système éducatif serait désirée en 1974 et en 1979 du point de vue social et culturel?
4. Quel serait le coût du programme total du développement de l'éducation et le charge qu'imposerait dans le budget national?

On a fait donc des projections pour le taux annuel d'accroissement du PNB: sur la base des prix de 1961, 6.0%, 7.0% et 6.0% pour les périodes 1961-64, 1965-1974, 1975-1979 respectivement. On a fait aussi des projections pour le taux annuel d'accroissement de la productivité: 6.1% et 5.9% pour les périodes 1965-1974 et 1975-1979 respectivement.

Les projections pour l'occupation sont celles qui résultent des projections de «output» et de productivité. Ces prévisions ont été faites pour l'agriculture, quatre secteurs de l'«Industrie» et trois secteurs des «Services». On prévoyait un taux annuel d'accroissement de 1.2%, 3.1% et 1.3% pour l'Industrie, de 1.6%, 2.5% et 1.9% pour les Services et de -1.5%, -1.7% et -1.5% pour l'agriculture et pour les périodes 1975-1979, 1965-1974 et 1961-1964 respectivement. Dans l'Industrie entre 1961 et 1971, le taux moyen annuel le plus élevé est celui des produits de métal (6.6%) et le moins élevé celui des produits de bois (2.5%).



Quant à la structure par catégorie professionnelle, on a fait des projections pour 61 "groupes d'occupation" de 1961 à 1974 et pour 17 groupes agrégés de 1974 à 1979 divisés en trois catégories de personnel: A supérieur, B moyen, C inférieur, une autre catégorie ("Class E") étant les agriculteurs.

Enfin les besoins éducatifs se sont projetés par branches de l'enseignement supérieur ou par types (technique et professionnel) de l'enseignement pour les années 1962-1974 ainsi qu'une projection totale pour les années 1975-1979. Ces besoins furent divisés, d'une part, suivant les besoins en main-d'oeuvre et, d'autre part, suivant "d'autres critères"; (82.2% et 17.8% pour les années 1962-1974 et 93.8% et 6.2% pour les années 1975-1979 respectivement).

Les événements politiques des années 1960 en Grèce, dont le coup d'Etat en 1967 était le plus important, ont bouleversé l'application du PRM. L'absence d'une politique cohérente de développement a rendu plus difficiles les buts qu'on a posés avec le Projet. Alors que le taux moyen annuel de la croissance de P.N.B. n'était pas loin des prévisions, les projections des besoins en main-d'oeuvre qualifiée se sont "heurtées" à la "demande social" pour l'éducation.

En effet, le Projet envisageait un accroissement du nombre des titulaires de diplômes universitaires pour la période 1961-1974 de 45.5%. Pourtant l'accroissement dans une période plus courte (1961-1969) était de 126.7% (!). La demande sociale pour l'éducation supérieure de type universitaire, la méfiance à l'égard de l'enseignement technique et professionnelle, d'ailleurs mal structuré et organisé à l'époque, ont provoqué des résultats dont le Projet n'avait pas pris en compte.

Le PRM a permis, d'une part, de mettre à l'épreuve sur place l'approche de la "main-d'oeuvre" et les techniques qui en sont dérivées et, d'autre part, a permis aux pays participants de s'engager dans la voie de la planification des besoins de main-d'oeuvre en créant des structures administratives spécialisées. Selon l'Evaluation Technique de la Première Etape du PRM "pour la première fois, il y a des espérances de faire face à ces questions (de planification de l'éducation) au niveau de la réalité quantitative plutôt qu'au niveau théorique".

D'après la même Evaluation, il y avait des problèmes dans l'élaboration et l'application du PRM. Les données disponibles étant assez limitées, on doit considérer les possibilités de substitution plutôt comme indicatives que conclusives. En second lieu si l'on considère que les changements de productivité influencent les compétences de



la main-d'oeuvre, l'inverse est aussi très possible. D'autre part, il y a le problème d'agrégation dans les prévisions de besoins en main-d'oeuvre. Mais le problème le plus important est la difficulté de définir la correspondance entre niveau d'éducation et telle ou telle occupation.

Les critiques de la méthode selon laquelle le PRM fut élaboré sont de deux types; la première critique dite "philosophique" concerne le rôle du système éducatif: son but principal est-il la préparation des jeunes pour la vie professionnelle? La réponse, négative ou positive, ne peut pas être absolue. D'autre part, et c'est la deuxième critique, les prévisions précises pour guider le développement du système d'enseignement ne sont pas techniquement possibles. L'absence des données ne semble pas être la difficulté la plus importante.

Certains des points faibles du PRM, concernant son élaboration et sa mise en application en Grèce étaient les suivants:

1. Le PRM n'avait rien prévu au sujet de l'enseignement primaire (en supposant qu'il n'y a pas de rapport avec le marché du travail).
2. Les prévisions faites n'avaient pas pris en compte des changements éventuelles d'ordre technologique, économique, social ou culturel.
3. Le PRM n'avait pas tenu compte des rapports réciproques entre la demande et l'offre de l'enseignement.
4. Il n'avait pas pris en considération des impératifs de coûts auxquels était soumise la production de la main-d'oeuvre nécessaire.

Selon l'Evaluation Technique du PRM, il était nécessaire de suivre des projections de type "PRM" de deux façons: d'une part, par la collecte systématique des données et la mise en oeuvre des manières de "correction" des prévisions du projet continuellement; d'autre part, par des études "follow up" qui analyseraient d'une façon détaillée le développement actuel de l'économie et du système éducatif et qui les compareraient avec les développements estimés dans les projections du projet.

EPILOGUE

Entre les années '60 et '90, des changements importants ont survenu aussi bien dans le domaine de l'éducation que dans celui de l'économie. La crise des années '70 a amené à la fin du dit régime d'accu-



mulation fordiste et à l'adoption de la flexibilité comme principe de l'organisation du travail. Il s'agit d'un processus continu qui va en parallèle avec la mondialisation croissante de l'économie. Les systèmes éducatifs des pays européens, désormais de masse, affrontent une crise, qui est aussi bien une crise de leur fonctionnement interne que de leurs rapports avec la société. Pourtant la logique selon laquelle les organismes, tels que l'OCDE abordent la question de l'enseignement ne semble pas changer. Aborder l'enseignement en termes de qualité ne reflète-t-il la demande, difficilement dissimulée, d'adapter d'une façon permanente l'enseignement aux besoins du marché du travail?

BIBLIOGRAPHIE

- The Mediterranean Regional Project, Country Reports, GREECE, Paris, 1965.
- Forecasting educational needs for economic and social development, H. Parnes, OECD, Paris 1962.
- Policy conference of economic growth and investment in Education, Washington 16th - 20th October, 1961.
- Vol. 1. Summary report and conclusions, Keynote speeches.
- Vol. 2. "Targets for education in Europe in 1970" Paper by professor I. Svernilson in association with professor F. Edding and professor L. Elvin OCDE, Paris, 1962.
- A Technical Evaluation of the first stage of the Mediterranean regional project, OECD, Paris, 1967.
- Conference sur les politiques d'expansion de l'enseignement, Paris 3-5 juin, 1970, vol. VI. Le développement de la planification de l'enseignement, OCDE, Paris, 1971.
- Coombs (Ph.), Qu'est-ce que la planification de l'éducation, UNESCO, IPE, Principes de la planification de l'éducation, 1, Paris, 1970.
- L'enseignement dans les pays en voie de développement de l'OCDE, Tendances et perspectives, OCDE, Paris, 1974.

