

Les statistiques de l'éducation de l'UNESCO: restructuration et changement politique

ROSER CUSSÓ¹

Chercheur post-doctoral FNRS

Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles,

cusso@institut.fsu.fr

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a longtemps été le seul organisme intergouvernemental à produire et à diffuser des statistiques internationales sur l'éducation. Cette mission, inhérente aux activités de l'organisation, n'est plus exclusive depuis les années 1990, lorsque d'autres institutions internationales —notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)— commencent à collecter et à publier leurs propres statistiques de l'éducation. Cette nouvelle production statistique n'est pas toujours originale, mais elle permet de renforcer la vision du rôle social et politique de l'éducation soutenue par ces institutions: "Une description quantitative du fonctionnement des systèmes éducatifs peut permettre aux pays de comparer leurs propres performances à celles des autres" (OCDE 2000, 5, traduit par l'auteur). En fait, depuis les années 1980, l'idée selon laquelle les statistiques de l'éducation doivent servir à mesurer, entre autres, la capacité de concurrence économique des nations commence à s'imposer dans les forums internationaux sans que cette approche soit tout à fait adoptée par l'UNESCO, toujours attachée au droit à l'éducation (UNESCO 2000. *Le droit à l'éducation*) et au modèle social-démocrate qui lui est associé. Malgré les premiers signes de réforme de l'UNESCO à la fin des années 1980, la division des statistiques continue à

¹ Roser Cussó a travaillé dans les services statistiques de l'UNESCO de juin 1994 à décembre 2001. Sa thèse de doctorat (Cussó 2001) analyse, entre autres, le lien entre l'expertise de la Banque mondiale dans le domaine démographique et sa politique économique. Ce papier est dédié au personnel de l'ancienne division des statistiques de l'UNESCO. L'auteur remercie particulièrement Vittoria Cavicchioni, Sabrina D'Amico, Souad Aouad El Boustani et Marie-Paule Gicquel. Les opinions exprimées dans cet article sont de l'entière responsabilité de l'auteur.

mesurer l'extension de l'éducation de masse et de l'alphabétisation plutôt que la performance comparative des systèmes éducatifs des États membres.

Les services statistiques de l'UNESCO ont cependant fini par être restructurés. La création de l'Institut de Statistique de l'UNESCO (ISU) en 1999 est une étape décisive de la réforme. Bien que le programme statistique de l'UNESCO soit préparé par le Secrétariat et approuvé uniquement par les États membres (au moment de la Conférence générale), deux organismes ont un rôle fondamental dans l'origine et dans le déroulement de la restructuration: la Banque mondiale et le "National Research Council" (États-Unis).

La critique de la qualité des statistiques de l'UNESCO est le point de départ du processus de restructuration. Le manque de pertinence, de développement et de fiabilité des statistiques de l'organisation est souligné à plusieurs reprises par la Banque mondiale, notamment depuis les années 1980, lorsque la Banque propose, sans succès, de créer un Fonds international pour l'amélioration de la recherche en éducation. Présentée à une réunion du "Board of International Comparative Studies in Education" (BICSE), une étude préparée conjointement par le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et la Banque mondiale conclut que les statistiques de l'UNESCO sont limitées, peu fiables et pas facilement accessibles (Puryear 1995). À remarquer également l'interprétation des problèmes des statistiques de l'éducation soutenue par S. P. Heyneman qui a participé à la restructuration. Ayant aussi collaboré avec la Banque mondiale en tant que spécialiste en éducation, S. P. Heyneman décrit la "triste histoire" des services statistiques de l'UNESCO insistant sur le besoin urgent de réforme et de modernisation de ces services (Heyneman 1999). Il dénonce, entre autres, la résistance de l'UNESCO à revoir la place —pour lui marginale— donnée aux statistiques de l'éducation. Les influences marxistes et un respect exagéré des différences culturelles expliqueraient ce refus (Heyneman 1999, 68).

Au moment de la restructuration, les textes des consultants engagés par l'UNESCO reprennent la critique de la qualité des statistiques tout en identifiant les dysfonctionnements des services statistiques. Ils proposent une série de mesures: amélioration de l'efficacité des services (orientés vers les utilisateurs), définition de procédures de qualité, améliorations informatiques, développement de méthodes modernes de gestion des activités et du personnel (renouvellement, autonomie et flexibilité), changement d'organigramme et redéfinition de la mission des services (prise en compte du nouveau contexte international). Il s'agirait de remplacer un fonctionnement jugé dépassé et bureaucratique par une gestion moderne, plus rationnelle, fondée sur le travail en équipe et en réseau, organisée par projets et orientée vers l'efficacité et la qualité (Boltanski & Chiapello 1999). Les textes de la restructuration contiennent également un avertissement: si la réforme n'est pas réa-

lisée, d'autres agents plus performants vont se charger de la production des statistiques internationales.

À ce dispositif s'opposent les critiques du syndicat de l'UNESCO, d'une partie du personnel et de quelques États membres. Se fondant essentiellement sur des arguments juridiques et professionnels, ils signalent les essais pour contourner le règlement concernant le personnel et l'absence d'une vraie étude de faisabilité sur la délocalisation des services statistiques. Cependant, il n'y a pas eu de contre-expertise technique des propositions concernant le développement ou la fiabilité des statistiques —propositions en fait assez restreintes dans les textes des consultants. Le décalage entre les résultats escomptés de la restructuration et ce qui a été effectivement réalisé à la suite de la réforme pouvait également constituer un argument critique important. En effet, la portée limitée du renforcement de la production statistique, du moins au cours des quatre premières années d'existence de l'ISU, a mis en évidence que la priorité a été en fait donnée aux buts politiques et institutionnels: nouvelle orientation, semi-autonomie et transfert de l'ISU au Canada.

Les évaluations des experts extérieurs se sont donc imposées avec force par leur caractère apparemment dépolitisé, parce qu'elles étaient fondées essentiellement sur la critique de la qualité des statistiques. Elles se sont également appuyées, même si c'est de façon indirecte, sur des faits accomplis: une partie des statistiques internationales de l'éducation était déjà produite par d'autres agences. Parallèlement, les contre-critiques internes citées plus haut, fragilisées par les attaques portées à la réputation de l'UNESCO, n'ont pas réussi à se constituer en expertise effective et avec une légitimité propre capable de concourir avec celle de la restructuration. Enfin, et ceci est très important, la réforme a eu lieu sans que les États membres n'aient véritablement abordé la question essentielle de savoir quelle signification sociale et politique l'organisation veut donner aux statistiques de l'éducation.

Les services statistiques de l'UNESCO des années 1950 aux années 1990

Jusqu'au début des années 1990, la division des statistiques de l'UNESCO a été la seule entité au monde à dessiner et à mettre en œuvre un programme statistique international sur l'éducation. La définition et l'envoi des différents questionnaires statistiques depuis les années 1950, la création et l'adoption de la *Classification internationale type de l'éducation* (CITE) en 1976, la publication annuelle de l'*Annuaire statistique de l'UNESCO* depuis 1963 et d'autres études spécifiques, ainsi que l'organisation de nombreux séminaires et ateliers

internationaux, témoignent de l'existence d'un travail continu de standardisation, de collecte, d'analyse et de diffusion de données sur l'éducation. Cependant, les services statistiques étant longtemps considérés comme des supports à l'exécution des programmes des autres secteurs, il apparaît très vite évident que l'UNESCO ne donne pas aux statistiques la dimension médiatique que d'autres organismes internationaux donnent aux chiffres qu'ils produisent. Le style et l'orientation des études statistiques ne se sont pas non plus "adaptés" aux nouveaux besoins de la mondialisation et de la mesure quantitative du développement. D'autres agences publient des classements des pays selon le degré de développement économique ou autre depuis un certain temps (Banque mondiale 1978, PNUD 1990). L'origine intellectuelle de l'UNESCO, influencée par une perspective structuraliste, explique, en partie, que l'organisation n'ait pas publié de classements ni d'indices internationaux mesurant et comparant la performance des pays en matière d'éducation, du moins jusqu'en 2003.

L'UNESCO éprouve une profonde crise institutionnelle et politique dans les années 1980. Dans le contexte des polémiques autour de la déclaration sur les moyens d'information et de la proposition d'un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication, plusieurs voix critiques attaquent l'UNESCO pour son manque d'adaptation, sa dimension bureaucratique et son orientation "tiers-mondiste". Les États-Unis sont à la tête de ces critiques. En 1983, en plein renouveau libéral de l'administration américaine, le secrétaire d'État annonce la décision de se retirer de l'organisation, pour des raisons "touchant à l'orientation idéologique, au budget et à la gestion" (Conil Lacoste 1993, 208). Le retrait des États-Unis devient effectif en décembre 1984, suivi de ceux du Royaume-Uni et de Singapour. Une des conséquences immédiates du retrait de ces pays a été la perte de 30% du budget régulier tandis qu'environ 20% des fonds extra-budgétaires étaient également retirés entre 1983 et 1987. Les États-Unis ont dirigé une partie importante des fonds destinés à l'éducation vers d'autres agences et institutions internationales, parfois bilatérales. Il importe de noter que le Royaume-Uni a réintégré l'UNESCO en juillet 1997. Le retour des États-Unis a été approuvé au cours de la 32^e session de la Conférence générale, fin 2003.

Mis à part les restrictions économiques, le départ des États-Unis signale la perte du monopole intellectuel de l'UNESCO dans le domaine de l'éducation, déjà entamée dans la décennie précédente: "Dans son rapport sectoriel de 1971, la Banque [mondiale] n'hésite pas à lancer la charge contre les programmes d'éducation de masse jugés trop coûteux." (Laïdi 1989, 57). L'UNESCO cesse définitivement d'être la seule grande agence internationale qui s'occupe de produire des recommandations sur l'éducation. La Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'OCDE ou l'UNICEF produisent des projets, des recommandations et même,

dans certains cas, des statistiques de l'éducation. L'UNICEF organise, depuis 1998, ses propres enquêtes statistiques sur l'éducation dans le cadre des "Multiple Indicator Cluster Surveys" (MICS). Dès le début des années 1990, l'OCDE collecte, traite et diffuse, toujours en collaboration avec l'UNESCO, des données statistiques sur ses États membres — trente pays en 2002 (OCDE 2002). Depuis 1997, les statistiques sur l'éducation dans onze autres pays — dix-neuf en 2002 (OCDE-UIS 2003a)— sont également collectées par l'OCDE dans le cadre d'un projet conjoint avec l'UNESCO et avec le financement de la Banque mondiale, le "World Education Indicators" (WEI). Ce projet concerne les données sur l'éducation des pays non-membres de l'OCDE les plus peuplés et/ou de ceux dont le système statistique est particulièrement développé. Les données sur l'éducation de treize autres pays sont collectées et traitées par l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) dans le cadre du programme PHARE. Il fait partie de la stratégie de pré-access à l'Union européenne. Enfin, l'OCDE a fortement orienté le processus de révision et le nouveau contenu de la CITE adoptée par l'UNESCO en novembre 1997. Cette orientation s'est manifestée, par exemple, par l'introduction du niveau 4 (enseignement post-secondaire non universitaire) et par la définition et la classification des programmes éducatifs par rapport à leur orientation : vers le marché du travail ou vers la poursuite d'études plus avancées.

La perte de la contribution financière des États-Unis a justifié un premier ensemble de réformes au sein de l'UNESCO. Un groupe consultatif international est créé fin 1988 pour conseiller le directeur général sur la gestion du personnel et l'efficacité du secrétariat. Il évoque les thèmes suivants : "décentralisation, délégation d'autorité aux gestionnaires sur les ressources allouées à leur programme, distinction plus nette entre coût des programmes et dépenses administratives, en vue de limiter plus rigoureusement ces dernières [...]" (Conil Lacoste 1993, 321). La réduction du personnel fait également partie des nouvelles mesures. En 1975, le personnel permanent comptait 3457 membres, ce nombre étant d'environ 2150 en avril 2003. Parallèlement au gel et à la suppression de postes permanents ainsi qu'aux mesures d'incitation à la retraite anticipée, la proportion de personnel temporaire (surnuméraires et consultants) augmente au cours de la période ainsi que les activités sous-traitées, souvent financées par les fonds extra-budgétaires. C'est dans ce contexte que le personnel permanent de la division des statistiques souffre d'une forte réduction et passe de cinquante et un membres en 1984 à trente-trois en 1994, année où le nombre de postes permanents est gelé. C'est également l'année où le processus de restructuration des services statistiques commence.

Restructuration des services statistiques et création de l'institut de statistique de l'UNESCO

Qualité des statistiques et orientation du programme : le rapport BICSE

Comme signalé plus haut, en 1983, la Banque mondiale avait lancé l'idée de créer un fonds pour l'amélioration de la recherche en éducation. Le besoin d'améliorer la qualité et la pertinence des statistiques de l'éducation produites par l'UNESCO est déjà signalé à cette occasion. Plus tard, l'étude préparée par l'UNICEF et la Banque mondiale pour la réunion du BICSE de 1993 s'attaquera durement à la qualité des statistiques de l'UNESCO, en mentionnant la perte de confiance de la communauté internationale par rapport à la fiabilité des données produites par l'organisation (Puryear 1995). L'UNESCO n'aurait pas été capable de s'adapter aux nouvelles demandes d'information statistique, se serait laissé entraîner par la résistance de certains pays à comparer leur système éducatif, surtout en ce qui concerne la performance scolaire des élèves, facteur non mesuré par les enquêtes statistiques annuelles de l'UNESCO. À la suite de ou faisant suite à ces critiques, le directeur général de l'UNESCO invite les membres du BICSE à préparer un plan d'action pour améliorer la qualité et la pertinence des statistiques internationales de l'éducation. Ces experts rédigent le rapport intitulé *Les statistiques de l'éducation dans le monde. Renforcer le rôle de l'UNESCO*, connu comme le rapport BICSE. Publié en 1995, ce rapport est financé par l'UNESCO et la Banque mondiale ainsi que par le "National Center for Education Statistics" et la "National Science Foundation" (États-Unis).

Les recommandations du rapport portent sur plusieurs domaines : activités, procédures, méthodes, mission du programme, structure institutionnelle, etc. Malgré l'importance octroyée à la fiabilité ou à la couverture des statistiques, les recommandations d'ordre technique et méthodologique destinées à améliorer ces aspects de la qualité des données ne sont pas particulièrement développées (Cussó 2003). Le BICSE constate surtout l'inadéquation de l'orientation du programme de l'UNESCO par rapport à la nouvelle place de l'éducation et des statistiques de l'éducation dans le monde. Les pays rivalisent pour attirer les investissements des firmes internationales, les gouvernements n'étant plus tout à fait les maîtres des politiques économiques : "La technologie moderne, par son existence et la poursuite de son développement, a contribué à la formation de sommes impressionnantes de capitaux d'investissement dans le secteur privé, souvent (voire habituellement) hors du contrôle immédiat des gouvernements." Dans ce contexte : "[...] il existe [...] une forte dépendance vis-à-vis de la formation de capital humain pour défendre la position concurrentielle d'un pays dans le monde et sa structure

civique interne". "Les données comparatives internationales [...] indiquent [...] la capacité des autres pays qui peuvent être des concurrents dans le domaine du commerce ou de l'investissement" (BICSE 1995, 31 et 34). Selon le BICSE, le lien entre l'éducation et la concurrence économique internationale n'est pas un sujet de débat mais une réalité à prendre en considération dans le dessein du programme statistique. C'est là où se trouve un des principaux buts du rapport : appuyer un changement d'orientation politique globale vis-à-vis de la fonction des statistiques internationales de l'éducation au nom des "besoins modifiés des États membres en capital humain, l'internationalisme croissant au sein des entreprises du secteur privé, et l'apparition d'organismes d'envergure dédiés au bien-être d'autrui [...]" (BICSE 1995, 50).

Proposées comme des recommandations destinées à améliorer la qualité des statistiques, une bonne partie des conclusions du rapport BICSE et la recommandation de créer un institut semi-autonome seront présentées par le Secrétariat aux États membres pour approbation. Celle-ci sera donnée au cours des débats de la Conférence générale de 1997 (UNESCO 1997).

Management et fonctions de l'institut : le rapport Thompson

Après les recommandations du BICSE, il a été question de préciser davantage les fonctions du nouvel institut et de déterminer les changements préalables ou parallèles dans la gestion ainsi que dans la composition et le profil du personnel. Pour lancer le processus de transformation de la division des statistiques en institut, un comité directeur est créé à l'occasion de la réunion du conseil exécutif de l'UNESCO en mai 1998. Le comité est formé par neuf personnes dont le président a d'importantes responsabilités au sein de la Banque mondiale. Le comité a eu, provisoirement, les mêmes fonctions que le conseil d'administration de l'institut qui a dû être créé au cours des débats de la Conférence générale de 1999. Ces fonctions sont essentiellement d'approuver la politique générale et les activités de l'ISU et de recommander le choix du directeur. Le comité directeur a approuvé le plan de travail de la division des statistiques pour le biennium 1998-1999 et guidé la mise en place de plusieurs études sur les fonctions, la gestion, la politique du personnel et la structure du nouvel institut. Suivant le conseil du comité, l'UNESCO a recours aux services d'une société privée (le cabinet de consultants Coopers & Lybrand, associé à la société PricewaterhouseCoopers) pour rédiger des recommandations sur ces domaines. Le document *UNESCO International Institute for Statistics-Report* est préparé et livré en 1998. Le document est connu comme le rapport Thompson du nom de l'expert qui l'a rédigé (Thompson 1998).

Le document reprend le projet des statuts de l'institut et de ses futures fonctions, tel qu'approuvé par la Conférence générale en 1997, pour proposer un nombre de développements. Le point fort des recommandations portant sur les activités statistiques est le rapprochement avec les méthodes de l'OCDE. Comme c'était déjà le cas dans le rapport BICSE, on ne retrouve pas de recommandations particulièrement adaptées aux singularités des statistiques de l'éducation. L'OCDE, agence citée souvent comme référence, ne dispose pas, par exemple, d'une base de données de l'éducation comparable à celle de la division des statistiques. Comprenant des séries temporelles (une des valeurs ajoutées de l'organisation), la base de données de l'UNESCO présente des problèmes méthodologiques spécifiques. Enfin, toujours dans la même logique, l'expertise statistique des membres du personnel (pouvant évaluer, entre autres, la fiabilité et la couverture des données) n'est pas vraiment prise en compte dans le rapport Thompson.

Une bonne partie des recommandations du rapport Thompson est adoptée au cours de la session du Conseil exécutif de mai 1998. L'accent est mis sur le respect du règlement de l'UNESCO et la politique du personnel proposée est nuancée sans que cela ne suppose une décision précise concernant l'avenir du personnel de la division: "Les transferts de personnel de la division des statistiques s'opéreront sur la base de critères de qualité, non en vertu d'un statut préférentiel", et cette référence elliptique vise vraisemblablement le critère de l'ancienneté au sein de l'organisation (UNESCO 1998, 5). Le comité directeur désigne la nouvelle directrice de l'institut fin 1998 qui prend possession de son poste dans les locaux de l'institut début 1999.

Définition et mise en œuvre du programme de l'institut

Les lignes d'action du programme statistique définies par la direction de l'ISU pour le biennium 2000-2001 sont: déterminer les besoins actuels et futurs en matière de données statistiques et d'indicateurs; améliorer la collecte, la diffusion et l'utilisation de statistiques internationales comparatives, et renforcer les capacités statistiques des États membres (UNESCO 1999, 183). Les lignes d'action pour 2002-2003 sont: améliorer la base de données statistiques internationales de l'UNESCO; mettre au point de nouveaux concepts, méthodes et normes statistiques; renforcer les capacités statistiques des États membres, et développer l'analyse statistique et la diffusion de données utiles pour la formulation de politiques (UNESCO 2001, 203). Les problèmes propres à la transition vers la nouvelle structure de l'ISU et au transfert de l'institut au Canada expliquent, en partie, la réalisation assez limitée de ces objectifs, notamment en termes de renforcement de la production statistique. Toutefois, le faible développement de mesures techniques et opérationnelles concrètes est également à remarquer.

Les rapports BICSE et Thompson ne contenaient déjà qu'un nombre réduit de mesures destinées au travail proprement statistique (Cussó 2003). Tandis que les changements de structure, de gestion et de mission des services statistiques sont fort détaillés dans les rapports des experts, les recommandations d'ordre plus technique restent peu nombreuses et/ou générales. C'est ainsi que, du moins au cours des premières années d'existence de l'ISU, la direction de l'institut a donné priorité à l'organisation de réunions d'experts et d'ateliers internationaux par rapport, par exemple, au renforcement de la base de données. La reprise des ateliers a, sans aucun doute, suscité l'augmentation du taux de réponse aux questionnaires statistiques ainsi qu'une meilleure classification des programmes éducatifs nationaux. Cependant, l'effet de ces améliorations est, en quelque sorte, "diminué" si d'autres activités essentielles à la fiabilité, à la comparabilité, à la cohérence et à l'accessibilité des données ne sont pas développées en parallèle. C'est le cas des procédures techniques et statistiques nécessaires au maintien de la base de données : classification et codification des variables, automatisation des calculs, mise à jour des séries démographiques et économiques, calcul et/ou révision des séries estimées, etc. C'est aussi le cas des activités de traitement, de vérification et d'analyse des données telles que le contrôle de la cohérence des séries temporelles, la vérification de la couverture de tous les programmes éducatifs ou la validation des modifications auprès des sources nationales officielles. Le développement de ces activités a été, pendant les quatre premières années d'existence de l'ISU, fortement ralenti, parfois suspendu. Par exemple, les séries démographiques doivent normalement être mises à jour avec la dernière révision de la division de la population des Nations unies. La procédure de calcul automatique des indicateurs de l'éducation fondés sur les données démographiques est ensuite relancée pour toutes les années disponibles. Cette opération permet d'assurer la cohérence temporelle des séries statistiques, de vérifier les nouveaux indicateurs et de réajuster les séries estimées. La sélection d'indicateurs pour 1998 présentée dans les publications régionales de l'ISU de 2001 (rapports régionaux) ne prend pas en compte les révisions les plus récentes des séries démographiques ni les ajustements des séries scolaires qui s'ensuivent. En 2002 et 2003, nombre d'indicateurs pour 1998, 1999 et 2000 ont été calculés en utilisant les données démographiques plus récentes. Cependant, le fait que seules ces trois années sont concernées marque, pour l'instant, une discontinuité des séries temporelles, au moins en ce qui concerne les données présentées dans le rapport sur le suivi de l'Éducation pour tous publié en 2002 (UNESCO 2002) et les séries statistiques disponibles sur le site Internet de l'ISU (octobre 2003).

Parallèlement, l'ISU n'a pas créé ou du moins diffusé de nouveaux indicateurs couvrant tous les États membres. Sorties fin 2001 et en 2002, après l'interruption de l'*Annuaire statistique de l'UNESCO* en 1999 et la publication

du bilan statistique de l'Éducation pour tous (UNESCO 2000b), les publications régionales sur les statistiques de l'éducation contiennent sensiblement la même quantité et les mêmes types de données et d'indicateurs que ceux préparés par la division des statistiques (à l'exception des données sur les enseignants et les étudiants en équivalents plein temps qui ne permettent pas, pour le moment, de construire d'indicateurs comparables internationalement et, en partie, le taux brut d'admission à la dernière année du primaire ou taux d'achèvement) (UIS 2003). Cela concerne également la sélection de statistiques et d'indicateurs pour 1998, 1999 et 2000 disponibles sur le site Internet de l'ISU (octobre 2003). En outre, l'analyse des politiques éducatives des États membres n'a pas été particulièrement développée au sein de l'institut. Bien que les publications préparées conjointement avec l'OCDE (OCDE-UIS 2001, 2003a) contiennent un nombre considérable d'éléments d'analyse, elles ne concernent toutefois que les dix-neuf pays du projet WEI (voir également la publication sur le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) (OCDE-UIS 2003b). Enfin, le processus de révision de la nouvelle classification internationale de l'éducation (CITE97) n'a encore pas avancé depuis l'approbation par la Conférence générale en 1997 du document sommaire sur les niveaux d'éducation.

En résumé, comme signalé plus haut, les difficultés liées à la transition vers la nouvelle structure de l'ISU et au transfert de l'institut au Canada ont certainement pesé sur le développement de la production statistique. Ces difficultés rendent l'évaluation de la mise en œuvre du programme statistique complexe et, quelque part, incomplète. Une partie des activités est en cours et certaines lignes d'action sont très générales aussi bien qu'à long terme. C'est le cas du renforcement des capacités statistiques des États membres ou la mise au point de nouveaux concepts, méthodes et normes statistiques. Toutefois, les caractéristiques et les résultats des activités de l'ISU développées au cours de ses quatre premières années d'existence restent significativement marqués par les recommandations des experts, notamment par la priorité donnée aux changements institutionnels et de mission.

Le transfert de l'institut à Montréal: un processus aléatoire?

L'idée de transférer l'institut hors siège n'était pas explicitement recommandée par le BICSE. En outre, le lieu d'implantation de l'ISU n'était pas défini dans le projet des statuts de l'institut approuvé par le conseil exécutif en mai 1999. C'est au cours de la session d'octobre 1999 que le conseil exécutif demande au directeur général de faire parvenir à tous les États membres une lettre circulaire invitant ceux qui le souhaitent à proposer un lieu pour l'installation de l'ISU. La Conférence générale approuve cette procédure en novembre 1999. Dans la lettre circulaire du directeur général (UNESCO

2000d), il est indiqué que les offres des pays doivent préciser un nombre de spécifications des sites proposés. Les pays sont invités à transmettre leurs propositions au secrétariat le 29 février 2000 au plus tard. Il revient ensuite à un comité ad hoc créé par le conseil d'administration de l'ISU d'étudier les propositions et de recommander le lieu d'implantation permanente de l'institut. Le comité, composé de quatre membres du conseil d'administration, recommande l'engagement d'une entreprise privée spécialiste en délocalisation de bureaux (ENGEL construction management services ltd) pour fournir l'expertise nécessaire à l'évaluation des sites proposés par le Canada, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Le choix du conseil d'administration de l'ISU s'est porté sur Montréal (Canada). Le transfert a été approuvé lors de la session du conseil exécutif de mai 2000.

Malgré la demande du directeur général de se prononcer sur "la question de savoir si l'institut doit être implanté en dehors du siège de l'UNESCO [...]" (UNESCO 2000e, 1), l'évaluation des spécifications pour le site de l'ISU n'a pas été précédée d'une vraie étude de faisabilité ni d'un débat sur le principe même du transfert de l'ISU hors du siège. Cette évaluation se fonde sur l'environnement de l'institut, les connexions de voyage internationales, le transport local, les activités de l'institut, la sécurité, les réseaux techniques, les conditions des bâtiments, les aspects financiers et les avantages octroyés aux fonctionnaires (UNESCO 2000c, Annexe II). Les implications politiques, stratégiques et professionnelles du transfert de tous les services statistiques de l'UNESCO loin du siège n'ont pas été particulièrement considérées. Ainsi, dans l'évaluation des sites, l'item "proche du siège de l'UNESCO" de la candidature parisienne a une valeur similaire (nombre de points) à celle de l'item "bâtiment de bureaux bien entretenu dans la durée depuis 1972" de la candidature des Pays-Bas (UNESCO 2000c, Annexe II).

Le transfert de l'institut —voté finalement par le conseil exécutif— est devenu un fait sans que l'intérêt de délocaliser les services statistiques vers un continent où se trouvent les États membres qui ont le moins besoin de soutien statistique ait été ouvertement discuté, et sans qu'ait été évalué si, et dans quelle mesure, le départ de l'unité statistique du siège, où se trouvent les secteurs avec lesquels elle interagit le plus, peut contribuer à l'amélioration du programme statistique.

Conclusion

La création de l'ISU illustre l'ambivalence de l'UNESCO à l'égard de la fonction et de l'avenir des services statistiques, mais aussi à l'égard de la position de l'organisation dans le contexte international. Tandis que le droit à l'éducation continue à être affirmé, la vision politique du BICSE ("National

Research Council”) et de la Banque mondiale a fortement orienté la définition du cadre institutionnel des services statistiques ainsi que la nouvelle mission du programme. C’est au sein de ces organismes que le besoin de mieux connaître la formation et la qualité de la force de travail (capital humain), surtout à partir des années 1980, a conduit tout naturellement à s’intéresser à la performance des systèmes éducatifs des différents pays (Heyneman 1999, 69). La mesure de cette performance est considérée nécessaire dans un contexte où l’évaluation devient une des principales techniques d’orientation de l’action. Pour ces institutions, l’éducation est principalement envisagée comme un facteur de régulation sociale (Cussó 2001), ce qui laisse au deuxième plan sa dimension historique et politique, produit des préférences et des tensions idéologiques et culturelles de chaque société.

Si le secrétariat a, certes, assumé et présenté aux organes de décision de l’UNESCO une bonne partie des conclusions des rapports des experts, on aurait pu s’attendre à ce que la signification politique et sociale que l’organisation veut donner aux statistiques de l’éducation soit au cœur du débat entre les États membres. Comment peut-on expliquer le fait que ce débat n’ait pas eu lieu ?

La difficulté d’articuler une critique adaptée à une restructuration en apparence dépolitisée et à une expertise fondée sur l’examen de la “qualité” des statistiques est un facteur central. En effet, malgré la position particulière du BICSE, ses recommandations se veulent neutres, appuyées sur la recherche d’une meilleure qualité des services et des données statistiques. Comparer et classer la performance éducative des différents pays —reflet de la capacité de concurrence économique des nations— se présente comme un besoin objectif et non comme un sujet de discussion. La définition de ce besoin s’appuie, en outre, sur une partie de la recherche universitaire, notamment les analyses économétriques qui formalisent l’existence d’une demande sociale d’éducation et de compétences ainsi que du besoin conséquent de leur mesure. La nécessité de réforme des services statistiques s’ensuit logiquement : la gestion, l’organisation du travail et le personnel apparaissent comme étant inadéquats par rapport à la nouvelle demande d’information. La mise en œuvre de nouvelles techniques de management est aussi urgente que l’introduction de nouveaux indicateurs. L’expertise des consultants a également bénéficié de la crédibilité qu’octroie le financement qui l’a rendue possible et qui a renforcé la légitimité de ses arguments. La critique de la qualité des statistiques de l’UNESCO a enfin trouvé un appui dans les faits accomplis : une partie des statistiques de l’éducation est déjà produite par d’autres agences. En bref, malgré le fait que les critiques et les recommandations des consultants semblent plus des moyens que de vrais arguments pour la restructuration, le déplacement de l’épreuve a été réussi.

Comme développé plus haut, nombre de points faibles dans les évaluations des consultants peuvent cependant être soulevés. La mauvaise qualité

des statistiques produites auparavant n'a pas été prouvée comme l'illustre, entre autres, le faible nombre de propositions techniques concrètes et/ou nouvelles fournies par les experts. Cette restriction technique s'est, en partie, répercutée sur les activités de l'ISU, le renforcement statistique étant plutôt limité. Ceci confirme l'accent mis sur les changements institutionnels dont plusieurs conséquences peuvent être soulignées. Le transfert de l'ISU au Canada a affaibli l'interaction et les débats directs avec les autres secteurs et les organes directeurs de l'UNESCO. Du point de vue statistique, la valeur ajoutée des publications de l'organisation, les séries statistiques temporelles et la couverture de tous les pays du monde, ont été remises en question par le rapprochement des méthodes de travail de l'OCDE, parfois mal adaptées aux réalités des pays du Sud. Ainsi, par exemple, dans la recherche d'une plus grande comparabilité internationale, l'OCDE préconise de standardiser le nombre d'années d'études pour le calcul des indicateurs de l'enseignement primaire. Cette méthode devrait rendre les indicateurs plus comparables. Mais, en fait, dans les pays —souvent du Sud— où la durée du primaire diffère de la norme, les indicateurs standardisés cessent de refléter les particularités politiques, culturelles et institutionnelles. Ceci finit par nuire à la comparabilité.

L'UNESCO a également rejoint la méthodologie de l'OCDE dans un exercice qui n'est pas dépourvu de difficulté et d'ambiguïté : le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Après la mise en œuvre du PISA 2000 dans vingt-huit des trente États membres de l'OCDE, rejoints par le Brésil, la Fédération de Russie, la Lituanie et le Liechtenstein (OCDE 2001), treize autres pays ont intégré le programme en 2002. Les premiers résultats de l'enquête dans onze de ces pays ont été examinés dans un rapport préparé conjointement par l'ISU et l'OCDE (OCDE-UIS 2003b). Le PISA 2000 a été axé principalement sur l'évaluation des "compétences utiles pour la vie" acquises par des échantillons d'élèves de 15 ans. Ses résultats ont mis en relief les limites autant que l'enjeu politique de ce type de comparaison internationale. En effet, si le rendement d'un système éducatif est en général évalué par rapport aux objectifs que celui-ci s'est fixés, sa mesure selon les objectifs du PISA —même s'ils ont été concertés— a donné un résultat quelque peu décalé. Autrement dit, la quantité et la distribution de bonnes réponses aux items sur les "compétences utiles pour la vie" dépendent, en grande partie, de la prise en compte de ce type de compétences et de la façon de les mesurer dans les objectifs et dans les priorités des systèmes éducatifs nationaux. Cette comparaison internationale mène ainsi à se poser une question de fond. Une fois le décalage des systèmes éducatifs par rapport au PISA identifié, une réforme scolaire serait-elle pour autant souhaitable ? Est-ce la diversité des objectifs scolaires qui fait la richesse de l'éducation en Europe ou, tout au contraire, une réforme tendant à l'harmonisation de

l'école est-elle devenue indispensable ? En fait, les travaux et les publications de l'OCDE tendent à conforter le besoin de réforme des systèmes éducatifs et soutiennent une interprétation du rôle social de l'éducation proche de celle des experts qui ont évalué les statistiques de l'UNESCO. Supposée avoir essentiellement une fonction sociale régulatrice, l'éducation doit également contribuer à améliorer la formation et l'adaptabilité de la force de travail d'où, en partie, l'importance des "compétences utiles pour la vie" et la façon particulière de les mesurer. Ces dernières se définissent, par exemple, comme les compétences "pour faire face aux défis de la vie réelle", celles "dont les jeunes de 15 ans auront besoin dans leur vie future" par rapport aux "situations du monde réel" (OCDE 2001, 14). L'introduction de ce type d'interprétation dans les travaux de l'ISU est visible dans les publications que l'institut a préparées avec l'OCDE (OCDE-UIS 2001, 2003a, 2003b). Après la nouvelle période de transition depuis la délocalisation de l'institut, cette nouvelle orientation se confirmera-t-elle, comme recommandée dans les rapports BICSE et Thompson ?

En résumé, la restructuration des services statistiques a été marquée par l'absence, au sein de l'organisation, d'une contre-expertise adaptée et organisée, portant sur tous les enjeux de la restructuration. La réforme a également mis en relief une évolution plus générale : l'affaiblissement des fonctions critiques et décisionnelles de la Conférence générale. Le fait que le débat sur la signification sociale et politique des statistiques de l'éducation n'ait pas eu lieu est un signe de cette évolution. Faisant suite aux restrictions budgétaires, au besoin d'obtenir des financements extérieurs et à la crise généralisée du multilatéralisme, la direction de l'UNESCO a embrassé une perspective plus gestionnaire du programme et du fonctionnement de l'organisation. Le discours général et les textes fondamentaux de l'institution continuent à affirmer le droit à l'éducation et le respect de la diversité culturelle avec vigueur, sans que leur éloquence ne réussisse à cacher une certaine perte d'influence sur le débat international. Dans ce contexte général, l'émergence d'une discussion critique et plurielle autour de la définition et de l'utilisation des statistiques internationales de l'éducation était peu probable.

Enfin, la restructuration a été, pour certains, une (première) solution au problème du développement de statistiques fiables et cohérentes avec les nouveaux besoins internationaux (Heyneman 1999). Pour l'UNESCO, le problème reste posé surtout en ce qui concerne sa place parmi les autres agences internationales. Pour S. P. Heyneman, il n'est pas approprié de soumettre à un vote certaines questions : "[...] les données fiables ne peuvent pas être sacrifiées à l'opinion populaire. Certains points du budget de l'UNESCO font l'objet d'un vote populaire à chaque session de la Conférence générale : les séminaires peuvent être plus importants pour ceux qui votent" (Heyneman 1999, 72-73, traduction de l'auteur). Au contraire, on peut noter

ici que c'est précisément la discussion approfondie de tous les enjeux de la réforme des services statistiques qui semble avoir fait défaut au sein de la Conférence générale. La prise de décision internationale, tendant à être consensuelle, semble se vider de son sens. C'est peut-être là une autre histoire. Ou plutôt, la problématique internationale à partir de laquelle l'histoire des statistiques de l'UNESCO ici retracée prend un sens supplémentaire.

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE 1978 *Rapport sur le développement dans le monde 1978*, Washington
- BICSE 1995 *Les statistiques de l'éducation dans le monde. Renforcer le rôle de l'UNESCO*, National Research Council
- BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E. 1999 *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard
- CONIL LACOSTE M. 1993 *Chronique d'un grand dessein : UNESCO 1946-1993*, Paris, UNESCO
- CUSSO R. 2001 *La démographie dans le modèle de développement de la Banque mondiale : entre la recherche, le contrôle de la population et les politiques néolibérales*, Thèse doctorale, Paris, EHESS
- CUSSO R. 2003 *La restructuration des services statistiques de l'éducation de l'UNESCO : une contre-expertise*, <<http://www.institut-FSU/chantiers/unesco/cusso.htm>>
- HEYNEMAN S. P. 1999 "The sad story of UNESCO's education statistics" in *International Journal of Educational Development*, Vol. 19, Janvier, 66-74
- LAIDI Z. 1989 *Enquête sur la Banque mondiale*, Paris, Fayard
- OCDE 2000 *Investing in education. Analysis of the 1999 world education indicators*, Paris
- OCDE 2001 *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) 2000*, Paris
- OCDE 2002 *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE — Édition 2002*, Paris
- OCDE-UIS 2001 *Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators — 2001 Edition*, Paris
- OCDE-UIS 2003a *Financing Education-Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators 2002 Edition*, Paris
- OCDE-UIS 2003b *Literacy Skills for the World of Tomorrow-Further Results from PISA 2000*, Paris
- PNUD 1990 *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, Paris, Economica
- PURYEAR J. M. 1995 "International education statistics and research: status and problems" *International Journal of Educational Development*, Vol. 15, Janvier, 79-91
- THOMPSON Q. 1998 *UNESCO International Institute for Statistics. Report*, Paris, Coopers & Lybrand
- UIS 2003 *Recueil de données mondiales sur l'éducation 2003*, Montréal
- UNESCO 1997 *Actes de la Conférence générale, vingt-neuvième session, Paris, 21 octobre-12 novembre 1997, v. 1 : Résolutions*, Paris
- UNESCO 1998 *Rapport du Directeur général sur la création de l'institut international de statistique de l'UNESCO, 154 EX/5, Add. 22 avril*, Paris
- UNESCO 1999 *Programme et budget approuvés pour 2000-2001*, Paris

UNESCO 2000a *Rapport mondial de l'éducation 2000. Le droit à l'éducation*, Paris

UNESCO 2000b *Éducation pour tous. Bilan à l'an 2000 : Document statistique*, Paris

UNESCO 2000c *Rapport du Directeur général sur le choix de l'emplacement de l'institut de statistique de l'UNESCO (UIS), 159 EX/36, 20 avril*, Paris

UNESCO 2000d *CL/3534, 21 janvier*, Paris

UNESCO 2001 *Programme et budget approuvés pour 2002-2003*, Paris

UNESCO 2002 *Rapport de suivi sur l'éducation pour tous 2002 : Le monde est-il sur la bonne voie?*, Paris