

La qualité, les usagers et la restructuration ou comment changer les objectifs politiques des statistiques internationales de l'éducation

ROSER CUSSÓ¹

Groupe de recherche sur les acteurs internationaux (GRAID)
Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles
Avenue Jeanne, 44
1050 Bruxelles, Belgique
rosercusso@hotmail.com

Que mesurer et pourquoi : la définition d'un programme statistique international

Quel est l'enjeu de la production des statistiques internationales d'éducation ? À première vue, il s'agit de disposer de données nombreuses, variées et récentes permettant de se faire une idée, la plus fidèle et complète possible, de la situation de l'éducation dans le monde. Un tel projet (qu'on peut appeler programme statistique international) comporte inévitablement des choix. Définis par les organismes internationaux –à assemblée intergouvernementale pour la plupart–, les programmes internationaux sont discutés et adoptés par les représentants des États membres. Les différents pays sont donc supposés s'accorder sur ce qui doit être mesuré et pourquoi. Les données doivent aussi servir aux objectifs nationaux, du moins en partie. Un certain nombre d'objectifs établis directement à l'échelon international sont également à considérer. La définition et la conciliation de tous ces objectifs politiques s'accompagnent d'autres décisions d'ordre plus technique concernant la couverture, la comparabilité ou la publication des données. Cette mise en œuvre du programme dépend en grande mesure des moyens disponibles, ces derniers étant, de nouveau, tributaires de la décision politique. En effet, le budget et la part des ressources octroyée aux statistiques sont adoptés par les représentants gouvernementaux.

1. Roser Cussó a travaillé aux services statistiques de l'UNESCO entre 1994 et 2001. Elle effectue une recherche post-doctorale au sein du GRAID, financée par le FNRS (Belgique) et fait partie de l'Institut de Recherches de la FSU.

En bref, la production de données internationales sur l'éducation est une activité nettement politique, tout particulièrement la définition de la mission du programme statistique (Veut-on mesurer l'éducation de masse ou les compétences de base ? Veut-on connaître le sexe et l'âge des étudiants ou plutôt la catégorie socioprofessionnelle de leurs parents ?). Elle suppose donc une grande responsabilité et une influence considérable sur les rapports et les études qui en sont dérivés. Pendant plusieurs décennies, c'est l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) qui a eu la responsabilité principale de la production des statistiques internationales de l'éducation. Cette responsabilité découlait de sa mission au sein du système des Nations Unies (NU) et de la représentativité intergouvernementale de sa Conférence générale. Celle-ci réunit tous les deux ans presque deux cents États membres représentant presque la totalité des pays et territoires du monde.

Si la mission du programme statistique est donc politique, quel était le choix de l'UNESCO ? Compte tenu des limites techniques qui s'imposent à toute production de données, quelle que soit la mission retenue, quelles étaient les contraintes du programme statistique mis en œuvre ?

Développement, droit à l'éducation et éducation de masse

Le programme statistique de l'UNESCO a été longtemps encadré par l'objectif général du droit à l'éducation (UNESCO 2000). Il s'agissait principalement de mettre à la disposition des États membres des données comparables pour les aider à planifier et à répandre l'éducation de masse et l'alphabétisation. Ces objectifs découlaient des politiques de "développement" soutenues depuis les années 1940 par les NU. Ces politiques étaient, en principe, approuvées par les représentants des États membres, non sans tensions importantes dans la conjoncture de la guerre froide.

Depuis leur création, les NU –via leurs agences et leurs commissions spécialisées– encourageaient la standardisation des statistiques nationales (enquêtes sur les ménages, recensements démographiques...) avec, entre autres, la définition de méthodologies et de catégories statistiques communes. Ces activités statistiques devaient permettre une plus grande comparabilité internationale et une meilleure information sur le pays en vue de faciliter leur cheminement vers le développement.

Les politiques de développement étaient, du moins au début, d'inspiration keynésienne. Elles étaient axées sur le libre-échange et la diffusion du cercle vertueux épargne-production-consommation qui dans les pays du Sud devait être, en gros, remplacé par l'enchaînement investissement (extérieur)-production-consommation. Ces politiques étaient également axées, entre autres, sur le rôle

de l'État comme fournisseur des services éducatifs. Le modèle scolaire des pays du Nord devait être répandu dans le reste du monde non seulement dans le contexte des politiques de développement économique, mais aussi dans le cadre de la théorie de la modernisation qui les encadrait. Cette dernière reposait entre autres sur : "la capitalisation et la mobilisation des ressources, le développement des forces productives et l'augmentation de la productivité du travail ; [...] la mise en place de pouvoirs politiques centralisés et la formation d'identités nationales ; [...] la propagation des droits à la participation politique, des formes de vie urbaine et de l'instruction publique" (Habermas 1993, 2-3).

Cependant, l'école dans les pays industrialisés avait correspondu au développement du salariat et à la mise en place, par la suite, d'"un système collectif de reproduction socialisée hors travail dans le cadre politique de la nation" (Vinokur 2002, 4). La tradition structuraliste (un certain relativisme culturel) qui avait marqué l'origine de l'UNESCO (Lévi-Strauss 1952) la rendait réticente devant l'adoption complète de cet objectif international. Il était certainement marqué d'ethnocentrisme et ne prenait pas en compte le fait que, par exemple, dans beaucoup de pays du Sud, le salariat n'était pas généralisé. Cette relative réticence et le caractère intergouvernemental de l'UNESCO ont favorisé quatre orientations principales : (i) les données statistiques étaient toujours d'origine officielle, étant en général dérivées des recensements scolaires ; (ii) malgré la standardisation internationale des chiffres, certains caractères nationaux, notamment les structures des systèmes d'éducation, étaient conservés au moment de calculer les indicateurs ; (iii) tout en adhérant à l'objectif de la mesure du progrès vers l'éducation de masse, les palmarès des États membres étaient évités ; (iv) les indicateurs produits mesuraient la capacité des systèmes scolaires à accueillir et à retenir les élèves (taux de scolarisation, survie scolaire, dépenses publiques...) plutôt que ce qu'on appelle aujourd'hui les résultats des systèmes (par exemple, les acquis scolaires des élèves) –ces aspects étant souvent mesurés à l'échelle nationale, selon des objectifs nationaux. En ce qui concerne la mise en œuvre du programme, assurée par l'Office statistique (devenue Division des statistiques en 1991), quatre autres orientations d'ordre technique peuvent être signalées : (i) la couverture de tous les États membres et non-membres était assurée dans la mesure du possible ; (ii) les mêmes méthodes de collecte, de traitement et d'analyse des données étaient appliquées à tous les pays (base de données et questionnaires communs, mêmes indicateurs, nomenclature et type de publications) ; (iii) un haut degré de comparabilité des données entre les pays aussi bien qu'entre les différentes années était assuré et maintenu à travers les séries temporelles ; (iv) les études statistiques étaient plus descriptives que normatives, ce fait expliquant que des corrélations entre les variables (par exemple, entre le salaire des enseignants et le taux de scolarisation) étaient rarement calculées et/ou analysées. Pour plus de détails sur la définition et la mise en œuvre du programme statistique de l'UNESCO voir Cussó & al. (2005a).

En bref, la comparaison entre les pays correspondait aux objectifs internationaux plus ou moins consensuels du développement, mais également à une façon particulière d'envisager le dialogue entre les nations. Comparer, c'était examiner et échanger, mais pas toujours –ou pas forcément– déterminer des modèles communs et univoques à partir de l'analyse des indicateurs internationaux, aussi rigoureuse soit-elle. C'est cette distance critique, ayant permis une comparabilité internationale solide et souple à la fois, qui a été ensuite ébranlée par une nouvelle perception de ce que les données de l'éducation devraient refléter.

Le bouleversement de la production statistique en quatre temps

Quatre événements et/ou facteurs ont marqué le changement de mission politique du programme statistique de l'UNESCO. Premièrement, une forte critique de la qualité des données de l'Organisation a été développée, notamment à partir des années 1990. Deuxièmement, ce qui a été décrit comme étant les nouveaux besoins des usagers a nourri l'idée selon laquelle le programme statistique de l'UNESCO manquait de "pertinence". En troisième lieu, le fait que d'autres agences ont commencé à produire leurs propres données sur l'éducation a affaibli la position de l'Organisation. Enfin, ces trois éléments ont favorisé le quatrième, c'est-à-dire la décision de réformer les services statistiques de l'UNESCO.

La critique de la qualité des données de l'UNESCO

Dans les années 1980, la définition de la qualité des données statistiques, jusque-là fondée essentiellement sur leur "justesse", évolue. La nouvelle définition prend en compte tout le "processus" de production statistique. "Le souci d'objectivation de 'normes de qualité' est lié en partie à [la] tendance plus générale à la contractualisation et à la facturation des prestations entre administrations", à l'émergence, dans les années 1980, du "management participatif moderne" ainsi qu'au développement du lien entre les statistiques nationales et l'affectation de ressources internationales (Desrosières 2003, 52). Ce processus s'étend à la sphère internationale. Actuellement, il est, en principe, admis que la qualité des statistiques internationales ne se définit plus uniquement par leur justesse, mais par un ensemble de critères : la comparabilité, la cohérence, la précision (fiabilité et exhaustivité) et le caractère récent et accessible (matériellement et intellectuellement) des données (Eurostat 2002, Carson & al. 2001). La pertinence par rapport aux besoins des utilisateurs, bien qu'elle soit plus difficile à quantifier, serait

un facteur fondamental de la qualité des données. Ce dernier point marque un tournant : la décision politique est considérée dorénavant comme étant un élément de la qualité, en la rendant ainsi technique, du moins en principe. Cette évolution correspond également au passage de l'harmonisation des données (selon une nomenclature internationale) à la standardisation de la conception et de la gestion mêmes des programmes statistiques nationaux (Cussó 2004). D'un point de vue historique, elle correspond également au passage du comparatisme propre des politiques de développement (comparer à des fins politiques) au "comparativisme" de la mondialisation (Cussó & al. 2005b). Dans cette conjoncture nouvelle, la comparaison accompagne une nouvelle façon de concevoir et d'exercer le gouvernement, comme c'est le cas de la méthode ouverte de coordination (MOC) mise en œuvre par l'Union européenne. Le fait que le processus de la MOC a autant d'influence politique –sinon plus– que ses objectifs (par exemple, augmenter les diplômés du supérieur en sciences) est analysé par Dale à travers le concept de gouvernementalité (Dale 2004). La MOC se caractérise, en effet, par l'établissement de calendriers, la définition d'indicateurs-cible ou "benchmarks", l'échange de "bonnes pratiques", l'adoption de mesures communes et l'évaluation des résultats.

La critique de la qualité des données de l'UNESCO provient essentiellement d'autres entités internationales, notamment de la Banque mondiale, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 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 des statistiques de l'éducation produites par l'UNESCO est noté à cette occasion. Plus tard, une étude préparée par l'UNICEF et la Banque mondiale pour la réunion de 1993 du "Board of International Comparative Studies in Education" (BICSE, constitué par le National Research Council en 1988, lui-même mis en place par la National Academy of Sciences en 1916) critique durement la qualité des statistiques de l'UNESCO, mentionnant la perte de confiance de la communauté internationale dans la fiabilité des données produites par l'Organisation (Puryear 1995). Selon cette étude, l'UNESCO n'a pas été capable de s'adapter aux nouvelles demandes d'information statistique, se laissant entraîner par la résistance de certains pays à comparer leurs systèmes éducatifs, surtout en ce qui concerne les acquis scolaires des élèves. Ces critiques sont confirmées par Heyneman (1999), tandis que l'OCDE se concentre sur le besoin de réviser la "Classification internationale type de l'éducation" (CITE) (OCDE 1989). La CITE, approuvée par l'UNESCO en 1978, n'aurait pas permis de refléter certains aspects des systèmes éducatifs, notamment la destination ultérieure des programmes (vers le marché du travail ou vers des études plus poussées) ou la formation professionnelle des adultes. La CITE finit par être révisée en 1997 (UNESCO 1997).

La critique à l'encontre des données de l'UNESCO s'attaque, mais ne s'attarde pas, au gros du travail statistique développé depuis une quarantaine d'années : le maintien d'une base de données pouvant produire presque une centaine d'indicateurs sur l'éducation, la continuité des séries temporelles, la comparabilité entre les pays, la publication, entre autres, d'un annuaire statistique depuis 1963 (UNESCO 1999). Par ailleurs, il est admis que les problèmes de couverture et de fiabilité des statistiques de l'UNESCO étaient essentiellement dus à la dégradation des capacités nationales et/ou au manque d'engagement des pays au moment de produire les données nécessaires pour remplir les questionnaires de l'UNESCO : "Les principaux problèmes qui touchent les statistiques globales sur l'éducation trouvent leur origine au niveau national, plutôt qu'à l'échelle internationale" – "The principal problems afflicting global education statistics are at the national, rather the international, level" – (Puryear 1995, 80). Le principal reproche reste donc le manque de mesure et de comparaison directe de la performance des systèmes éducatifs, surtout en ce qui concerne les acquis scolaires des élèves (Cussó 2003). Autrement dit, la mission politique des statistiques de l'UNESCO aurait manqué de pertinence.

Les usagers

Sur quelles bases une nouvelle mission politique serait-elle plus "pertinente", c'est-à-dire, de meilleure "qualité" ? La demande de nouvelles informations de la part des usagers fut mise en avant au moment de critiquer les statistiques de l'UNESCO. Ces usagers ne seraient plus tellement les représentants des États, mais plutôt les membres de la société civile : les employeurs, les parents, les associations... Les représentants des États sont souvent soupçonnés de refuser la mesure : "La majorité des décideurs politiques cherche à éviter la critique" – "Most policymakers seek to avoid criticism" – (Puryear 1995, 88) ou alors, le problème est "en partie l'ignorance, en partie l'inertie" – "partly ignorance and partly inertia" – dans un contexte où "une culture de la mesure doit être créée" – "A culture of measurement needs to be established" – (Puryear 1995, 87). D'autres rapports critiques sur les statistiques de l'UNESCO reprennent des arguments similaires. Ainsi, selon les membres du BICSE, auteurs d'un rapport commandé par l'UNESCO en 1995, il faut noter les "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 [...]" (Guthrie & al. 1995, 50). Selon le BICSE, la concurrence économique internationale n'est pas un sujet de débat, mais une réalité à prendre en considération dans la définition du programme statistique. Le rapport inclut un plan d'action pour améliorer la qualité et la pertinence des statistiques internationales de l'éducation.

Les demandes des usagers sont également mises en avant par l'OCDE. Dans la première édition de *Regards sur l'éducation*, il est signalé qu'un large public (parents, élèves, directeurs d'école, chercheurs, décideurs) souhaite "connaître la qualité de l'enseignement dispensé" ou encore "pouvoir se renseigner sur les résultats obtenus par les divers établissements" (OCDE 1992, 9). Les usagers seraient également à l'origine du processus d'harmonisation accrue des statistiques et des méthodes : "C'est pour répondre à cette demande d'information comparée que le CERI (Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement) a lancé le projet sur les indicateurs internationaux de l'enseignement (INES)" (OCDE 1992, 10).

Dans le cadre des travaux de l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) sur la qualité des statistiques nationales, l'émergence de l'utilisateur des données est aussi centrale. Ici encore, l'utilisateur répond à une définition large et hétérogène comprenant, entre autres, chefs d'entreprise et décideurs politiques nationaux et européens : "D'une part, celles-ci [des statistiques fiables et objectives] sont nécessaires aux responsables au niveau communautaire, national, local et aux chefs d'entreprises pour prendre leurs décisions. D'autre part, elles permettent à l'opinion publique et aux médias de se faire une idée précise de la société contemporaine et d'évaluer les résultats notamment de l'action politique. Bien sûr, les statistiques nationales demeurent importantes au niveau des États membres. Les statistiques de l'Union européenne (UE), quant à elles, sont indispensables pour toute décision et évaluation au niveau européen." <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/FR?catalogue=Eurostat&service=about_catalogue#D3> (site modifié ultérieurement).

Toujours dans les activités animées par Eurostat, dans le rapport du "Leadership group" (LEG) sur la qualité des statistiques de l'Europe, créé en 1999, si les utilisateurs (syndicats ou employeurs) peuvent avoir des besoins différents, des intérêts opposés ne sont pas envisagés. La dimension conflictuelle de la définition d'un programme statistique est évacuée à travers la mise en œuvre de mécanismes de consultation "utilisateur-producteur" –user-producer– tels que "des conseils statistiques, i.e. des institutions où des experts extérieurs à l'institution statistique discutent du développement général des programmes statistiques" ; "Des enquêtes-clients explorant les besoins d'un vaste groupe d'utilisateurs" ; "Des accords formalisés entre les producteurs et les utilisateurs clés des statistiques" – Statistical councils, i.e. institutions where experts external to the statistical institution discuss the general development of the statistical programmes ; Costumer surveys exploring the needs of a large group of users ; Formalised agreements between producers and important key users of statistics. Des programmes destinés à sensibiliser les usagers à leurs besoins sont également prévus : "Des programmes incitant la prise de conscience des usagers quant à la qualité et les utilisations

possibles des données statistiques” –Programmes promoting user awareness of quality characteristics and possible uses of statistical figures– (LEG 2001, 12).

En résumé, l'appel aux besoins des usagers s'accompagne d'un aplatissement de la complexité de la demande de données et de leur usage. Les représentants gouvernementaux restent les principaux acteurs de l'action publique, mais une autre autorité se consolide, supposée être capable d'aider à trancher de façon objective sur les nouveaux besoins : les experts et les consultations.

La production de statistiques par d'autres agences

Le programme statistique de l'UNESCO n'étant pas toujours modifié, d'autres agences internationales commencèrent à produire des statistiques d'éducation, notamment depuis les années 1990. Comme signalé dans le rapport du BICSE : “À moins de percevoir à l'UNESCO une forte adhésion à son programme de statistiques, les organismes externes sont peu susceptibles de considérer l'[UNESCO] comme le véhicule le plus approprié pour financer et mettre en œuvre leurs propres idées d'amélioration des statistiques et des indicateurs de l'éducation” (Guthrie & al. 1995, 5).

La Banque mondiale, l'OCDE ou l'UNICEF produisent des statistiques, des projets et des recommandations pour l'éducation. L'UNICEF organise ses propres enquêtes statistiques sur l'éducation dans le cadre des “Multiple Indicator Cluster Surveys” (MICS) depuis 1998. Depuis la fin des années 1980, l'OCDE collecte, traite et diffuse, toujours en collaboration avec l'UNESCO, des données statistiques sur ses États membres (OCDE 2004). Depuis 1997, les statistiques sur l'éducation d'un autre groupe de pays (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 d'une vingtaine de pays non-membres de l'OCDE. Les données sur l'éducation de treize autres pays sont collectées et traitées par Eurostat dans le cadre du programme “Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy” (PHARE). Ce programme, faisant partie de la stratégie de pré-access à l'UE, a été lancé en 1989 pour la Pologne et la Hongrie, et a été ensuite élargi à d'autres pays de l'Europe centrale et de l'Est. Les questionnaires statistiques standardisés utilisés par Eurostat et l'OCDE sont dérivés de ceux de l'UNESCO. Ils ont été rebaptisés “questionnaires UOE”, à partir des sigles UNESCO, OCDE et Eurostat.

Enfin, suivant de près les activités de l'Association internationale pour l'évaluation des acquis scolaires (IEA) –qui a lancé notamment la “Troisième étude internationale sur mathématique et science” (TIMSS)–, l'OCDE apparaît à la fin des années 1990 comme l'agence internationale leader dans le domaine

de la mesure des acquis des élèves. L'OCDE a conçu et organisé le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Le PISA 2000 a été principalement axé sur l'évaluation des "compétences nécessaires dans la vie courante" acquises par des échantillons d'élèves de 15 ans (OCDE 2001, 14). Il a évalué la culture mathématique, les sciences et surtout la compréhension de l'écrit.

L'analyse des résultats de ces enquêtes a inclus la définition de classements de pays sur des échelles numériques. 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'OCDE et l'UNESCO (OCDE-UIS 2003b). Cette collaboration fait partie des activités des services statistiques de l'UNESCO après leur restructuration.

La restructuration des services statistiques de l'UNESCO

La critique de la qualité des données et la production de statistiques de l'éducation par d'autres agences ont conduit à la restructuration des services statistiques de l'UNESCO. C'est dans cette conjoncture qu'un rapport a été commandé par l'UNESCO au BICSE en 1995 (Guthrie & al. 1995). La réforme a été initiée cette même année et s'est concrétisée en 1999, par la création de l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU). Comme signalé plus haut, l'amélioration de la qualité des statistiques a été l'origine et, en principe, le principal objectif de la réforme, accompagnée par ailleurs du transfert de l'Institut au Canada et de l'entier renouvellement de son personnel. Les quatre premières années d'existence de l'ISU n'ont cependant pas été marquées par le renforcement de la production des données. La couverture et la diversité des indicateurs ainsi que le développement de la base de données étaient sensiblement les mêmes en 2003 que dans le passé (UIS 2003, Cussó 2003).

Les objectifs du programme statistique semblent, en revanche, évoluer sensiblement avec la collaboration –signalée plus haut– de l'ISU avec l'OCDE dans l'enquête PISA pour des pays non-membres de l'OCDE. Il importe de noter également la création d'un classement de pays selon un index synthétique de l'Éducation pour tous (EPT) (UNESCO 2003). Malgré l'adaptation (en cours) de la mission du programme statistique de l'UNESCO suite aux critiques, la pertinence politique des données de l'éducation (ce qu'elles devraient refléter) continue aujourd'hui à être souvent définie par l'OCDE et/ou par la Banque mondiale. La section suivante explore les conséquences de la nouvelle production statistique ainsi que ses limites.

La nouvelle production statistique : plus hétérogène, plus normative

Les premières productions statistiques de la Banque mondiale, d'Eurostat ou de l'OCDE ne sont pas toujours novatrices en termes de couverture et de diversité des indicateurs. Les questionnaires statistiques utilisés par l'OCDE et par Eurostat (UEO), dérivés des questionnaires de l'UNESCO, produisent un éventail similaire de données et d'indicateurs. Toutefois les questionnaires ont très vite été modifiés et des statistiques complémentaires collectées et analysées dans les publications de ces institutions suite à des enquêtes spécifiques. De ce fait, on peut affirmer aujourd'hui que les indicateurs diffusés par ces agences sont sensiblement plus variés que ceux publiés par l'UNESCO (OCDE 2004). Cette diversification de la production statistique aura, toutefois, trois conséquences "techniques" importantes : (i) une comparabilité, en principe, plus poussée avec l'interprétation plus stricte de la CITE ; (ii) une certaine régionalisation des indicateurs ; (iii) la rupture des séries temporelles. Les nouvelles productions statistiques facilitent surtout le développement de nouvelles expertises. Dans ce sens, deux autres conséquences –plus générales– de la diversification statistique peuvent être également notées : (i) une plus grande intervention dans le fonctionnement des entités statistiques des États membres (liée à la définition de la qualité présentée plus haut) ; (ii) de nouveaux traitements et de nouvelles présentations des statistiques permettant des analyses plus normatives des politiques d'éducation.

L'OCDE encourage une plus forte standardisation des indicateurs, notamment avec l'établissement –autant que faire se peut– d'un nombre fixe d'années d'études (six années) pour l'enseignement primaire ou l'application plus stricte des catégories relatives à l'enseignement supérieur. Ce que nous avons appelé la "régionalisation" des indicateurs dérive des différences entre les méthodes de traitement et d'analyse des données de la part de l'UNESCO et de celle des autres agences. L'OCDE utilise des données démographiques et économiques nationales pour le calcul des indicateurs pertinents (à la place de celles standardisées par les NU et la Banque mondiale, utilisées par l'UNESCO). Certains indicateurs sont calculés selon des méthodes légèrement différentes de celles utilisées par l'UNESCO. Il est possible de retrouver des chiffres différents pour un même indicateur, pour un même pays. De son côté, la Banque mondiale a publié, entre autres, des taux d'achèvement du primaire à partir d'indicateurs calculés par l'UNESCO ou avec les données de l'UNESCO, mais aussi à partir de données nationales traitées directement par la Banque, ces dernières n'étant probablement pas, de ce fait, traitées et/ou harmonisées de la même manière (Banque mondiale 2002, UIS 2003). Enfin, la standardisation des statistiques selon la révision de la CITE en 1997 (UNESCO 1997) et la "régionalisation"

des indicateurs ont également conduit –en partie– à une rupture des séries statistiques temporelles de l'UNESCO. Même si l'ISU récupère une bonne partie des données des autres agences pour calculer les indicateurs pour toutes les régions avec les mêmes méthodes, les séries historiques de ces mêmes indicateurs (les années précédant 1990) n'ont pas été recalculées et vérifiées –à ce jour– avec les révisions démographiques les plus récentes des NU.

Nous avons également souligné deux autres conséquences, plus générales, de la diversification de la production statistique. D'une part, celle-ci s'est accompagnée, surtout dans l'UE, d'une plus grande intervention, au moins en principe, dans la gestion et les objectifs des entités statistiques nationales. Un processus d'harmonisation des méthodes de production statistique des États membres a été, en effet, entamé par Eurostat (Cussó 2004). D'autre part, pour l'UE, l'OCDE et la Banque mondiale, les nouvelles productions statistiques sont l'occasion de la mise en œuvre d'analyses plus normatives des politiques et des systèmes d'éducation. Elles permettent, tout d'abord, de renforcer la vision du rôle socioéconomique de l'éducation de ces institutions. Selon l'OCDE : "Une description quantitative du fonctionnement des systèmes éducatifs peut permettre aux pays de comparer leurs propres performances à celles des autres" (OCDE 2000, 5). Ensuite, la publication de classements des systèmes éducatifs nationaux selon, par exemple, les résultats de l'enquête PISA, met en relief la relation étroite entre l'évaluation statistique internationale et la réforme des systèmes éducatifs, indirectement –et parfois directement– défendue par l'OCDE, la Commission européenne (CE) ou la Banque mondiale. Le lien entre la nouvelle comparaison internationale et la modification, à terme, des politiques nationales est souligné par un des membres de l'OCDE, en évoquant la question de la qualité de l'éducation et des programmes scolaires : "Le débat sur les programmes, qui, comme le débat sur la qualité, intéresse avant tout le cycle obligatoire, débouche sur la question plus vaste des finalités de l'école. [...] On a jugé que le programme très important d'activités sur la réforme des programmes, lancé par le CERI à la fin des années 1980 supposait au préalable une analyse précise de ces divergences [politiques à l'égard du programme national]. [...] La première phase de cette activité a donc été centrée sur l'examen des tendances récentes en matière de réforme des programmes dans les pays Membres" (Papadopoulos 1994, 208).

De son côté, la Banque mondiale cite et/ou présente, dans ses publications, des analyses de corrélation ou des graphiques montrant, par exemple, l'absence de lien significatif entre la dépense publique d'éducation et la durée moyenne de la scolarisation (Banque mondiale 2001). Malgré leurs limites évidentes (Desrosières 2004, 6), ces analyses permettent de mettre en avant l'idée que l'efficacité dans l'usage et dans l'allocation des ressources a un effet plus positif sur l'éducation qu'une simple augmentation du budget public –thèse discutée par Cussó (2005a). Parallèlement, le calcul des taux d'achèvement de l'enseignement primaire est

l'occasion de la proposition d'une réforme du financement de l'éducation dans un certain nombre de pays (Banque mondiale 2002). Tout d'abord, l'estimation du financement national et international que certains pays nécessiteraient pour attendre l'achèvement universel du primaire (AUP) en 2015 (un des objectifs du millénaire des NU) est essentiellement fondée sur un seul indicateur-cible le taux d'achèvement. Ensuite, ces estimations sont l'occasion de fonder explicitement un modèle optimum de politique de dépense à partir des pratiques considérées les plus efficaces et de recommander, par la suite, une réforme macro-économique des pays emprunteurs selon ce même modèle (Banque mondiale 2002, 41). S'inspirant des pays ayant réussi l'AUP (ou étant en situation de le faire dans des brefs délais), la Banque préconise d'accorder la priorité de l'effort national au primaire, en consacrant à ce niveau d'enseignement 50% des dépenses publiques d'éducation et en diminuant en conséquence l'investissement dans le secondaire et le supérieur. Le modèle décrit également le niveau optimal du salaire des enseignants, le pourcentage d'enseignement privé recommandé ou le taux d'encadrement moyen le plus efficace. Un processus relativement similaire (bien que dans un contexte très différent) a été entamé par l'UE, avec la mise en œuvre de la MOC.

Conclusion : une prise de décision plus technique, des conséquences plus politiques

La réforme des services statistiques de l'UNESCO confirme l'importance stratégique des statistiques internationales de l'éducation dans le cadre de la mondialisation. Lorsque la critique de la qualité des données de l'UNESCO est analysée en détail, c'est surtout la rubrique "pertinence des données" qui apparaît la plus importante. Elle permet de prendre en compte l'objectif politique de la production de statistiques et de lui donner une place centrale dans le processus de réforme.

Le changement de mission politique a-t-il été ensuite discuté par les États membres ? La Conférence générale de l'UNESCO n'a pas vraiment débattu du rôle social et politique que l'Organisation souhaitait donner aux statistiques de l'éducation. Les termes du changement politique ont été principalement laissés aux experts, au nom de la qualité. Autrement dit, la focalisation sur les besoins des usagers a aidé à déplacer la décision politique vers le domaine technique. Il importe de noter ici que l'imaginaire autour d'une évolution politique qui octroierait une plus grande place à l'individu accompagne ce processus : "Alors que les politiques traditionnelles ont eu tendance à trop insister sur les dispositifs institutionnels, l'éducation et la formation tout au long de la vie se concentrent sur les personnes et sur les projets collectifs visant à créer une société meilleure"

(Commission européenne 2001). La référence aux “personnes” et aux “projets collectifs” permet de ne plus se poser explicitement la question du changement de contenu politique et social du projet collectif global, tout en laissant entendre que l'individu était absent dans les “politiques traditionnelles”. Toutefois, un décalage entre les demandes des usagers et les politiques proposées par la CE peut être signalé (Cussó 2005b). L'idée que la demande des usagers précède la décision politique se heurte également aux faits dans les pays du Sud : en se référant à la mesure des acquis des élèves, Puryear se demande “Pourquoi les parents, les décideurs politiques et les media la demandent-ils rarement ?” –Why do parents, policymakers and the media seldom demand them ?– (1995, 87).

En fait, parallèlement à l'importance accordée aux usagers, la nouvelle mission du programme statistique introduit une autre perception de la prise de décision internationale. Ainsi, par exemple, certaines questions relatives aux statistiques ne devraient pas être soumises au vote : “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 les votants.” –Reliable statistics cannot be sacrificed to popular opinion. Items of the UNESCO budget are the subject of a popular vote at every General Conference ; seminars may be more important to those voting– (Heyneman 1999, 72-73). Ou encore, “les gouvernements doivent percevoir que [l'évaluation de l'éducation] est une condition nécessaire à un bon gouvernement” –Governments must perceive that this [educational assessment] is what good government is about– (Puryear 1995, 88).

Enfin, chose importante, la nouvelle mission politique des statistiques internationales –appuyée par la diversification de méthodes d'élaboration des données– a permis l'émergence de nouvelles recommandations et de nouvelles expertises dans le domaine de l'éducation. Autrement dit, le comparatisme contemporain –que nous avons appelé comparativisme– est ouvertement lié à la réforme des systèmes éducatifs (du moins en principe) et à l'établissement de nouvelles conditions pour les prêts internationaux. Ainsi, par exemple, le fait de mesurer les “compétences nécessaires dans la vie courante” des élèves suppose : (i) que les acquis scolaires soient mesurés et évalués –du moins en partie– sur des critères définis internationalement (adoptés par les représentants des gouvernements) et non plus (ou plus seulement) sur les bases des objectifs nationaux (décidés en principe par des assemblées pluralistes) ; (ii) que, en conséquence, ces compétences devraient avoir à long terme une place importante dans les programmes scolaires des pays analysés.

Repères bibliographiques

- BANQUE MONDIALE 2001 *Le système éducatif mauritanien*, Série département humain de la région Afrique
- BANQUE MONDIALE 2002 *Achieving Education for All by 2015 : Simulation Results for 47 Low-income countries*, Human development network, avril
- CARSON C.S. & LIUKSILA C. 2001 *Further steps toward a framework for assessing data quality*, Working paper IMF
- COMMISSION EUROPÉENNE 2001 *Réaliser un espace européen de l'éducation et de formation tout au long de la vie*, COM 678/F du 21/11/2001
- CUSSÓ R. 2003 "Les statistiques de l'éducation de l'UNESCO : restructuration et changement politique", *Éducation et Sociétés-12*, 57-72
- CUSSÓ R. 2004 "La méthode ouverte de coordination en Europe : des statistiques pour une nouvelle politique d'éducation", Séminaire *Les comparaisons nationales et internationales des politiques éducatives*, 24-25 mai, Paris, RAPPE, ministère de la Recherche
- CUSSÓ R. 2005a "La Banque mondiale et l'éducation dans les pays 'pauvres' : quelques éléments pour une contre-expertise", *Questions vives-6*, Université de Provence, 9-28
- CUSSÓ R. 2005b "Temps du savoir, temps d'employabilité : vers une adaptation accrue de l'enseignement au marché du travail en Europe", Colloque de l'Institut de Sociologie Vivre ensemble au XXI^e siècle, 6-7 octobre 2005, Bruxelles
- CUSSÓ R. & d'AMICO S. 2005a "Vers une comparabilité plus normative des statistiques internationales de l'éducation : de l'éducation de masse aux compétences", *Cahiers de la Recherche sur l'éducation et les savoirs-1*, Hors-série juin, 21-47
- CUSSÓ R. & d'AMICO S. 2005b "From development comparatism to globalisation comparativism : towards more normative international education statistics", *Comparative Education-41*, 2, mai, Bristol, Carfax Publishing, 199-216
- DALE R. 2004 Forms of governance, governmentality and the EU's open method of coordination, in Larner & al. (ed) *Global governmentality*, London, Routledge, 174-194
- DESROSIÈRES A. 2003 "Les qualités des quantités", *Courrier des statistiques-105-106*, 51-63 <http://www.insee.fr/ffc/docs_ffc/cs1051.pdf>
- DESROSIÈRES A. 2004 "Pour une politique des outils du savoir : le cas de la statistique", Conférence *Politics and knowledge : Democratizing knowledge in times of the expert*, 21-22 juin, Bergen, Université de Bergen
- EURSOTAT 2002 *Definition of quality in statistics*, Document Eurostat/A4/Quality/02/General/Definition
- GUTHRIE J.W. & HANSEN J.S. (ed.) 1995 *Les statistiques de l'éducation dans le monde. Renforcer le rôle de l'UNESCO*, Washington, National Research Council
- HABERMAS J. 1993 *Le discours philosophique de la modernité*, Paris, Gallimard
- HEYNEMAN S. P. 1999 "The sad story of UNESCO's education statistics", *International Journal of Educational Development-19*, janvier, 66-74
- LEG 2001 *Summary report from the Leadership group (LEG) on quality*, 31 juillet
- LÉVI-STRAUSS C. 1952 *Race et histoire*, Paris, UNESCO
- OCDE 1989 *A compendium of statistical information 1986-1987. Education in OECD countries*, Paris, OCDE

- OCDE 1992 *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, Paris, OCDE
- OCDE 2000 *Investing in education. Analysis of the 1999 world education indicators*, Paris, OCDE
- 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 2004 *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE. Édition 2004*, Paris, OCDE
- OCDE-UIS 2003a *Financing Education. Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators. 2002 Edition*, Paris, OCDE
- OCDE-UIS 2003b *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000*, Paris, OCDE
- PAPADOPOULOS G. S. 1994 *L'OCDE face à l'éducation, 1960-1990*, Paris, OCDE
- PURYEAR J. M. 1995 "International education statistics and research : status and problems", *International Journal of Educational Development-15*, janvier, 79-91
- UIS 2003 *Recueil de Données Mondiales sur l'Éducation 2003 -Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde*, Montréal
- UNESCO 1997 *Classification internationale type de l'éducation*, Paris, UNESCO
- UNESCO 1999 *Annuaire statistique de l'UNESCO 1999*, Paris, UNESCO
- UNESCO 2000 *Rapport mondial de l'éducation 2000. Le droit à l'éducation*, Paris, UNESCO
- UNESCO 2003 *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2003. Genre et éducation pour tous : le pari de l'égalité*, Paris, UNESCO
- VINOKUR A. 2002 "Mondialisation du capital et reconfiguration des systèmes éducatifs des espaces dominés", *Informations et commentaires-118*, janvier-mars, 4-10