



HAL
open science

La méthode ouverte de coopération en Europe : des statistiques pour une nouvelle politique d'éducation

Roser Cusso

► **To cite this version:**

Roser Cusso. La méthode ouverte de coopération en Europe : des statistiques pour une nouvelle politique d'éducation. Séminaire RAPPE Les comparaisons nationales et internationales de politique éducative, May 2004, Paris, France. hal-01519396

HAL Id: hal-01519396

<https://hal.science/hal-01519396>

Submitted on 7 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La méthode ouverte de coordination : des statistiques pour une nouvelle politique d'éducation

Roser Cussó¹

Résumé : La MOC se caractérise, entre autres, par la définition de critères de référence communs (*benchmarking*). Pour l'éducation, ces critères sont calculés à partir de la moyenne des trois Etats membres les plus proches à la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE. Les indicateurs des Etats-Unis et du Japon fournissent également des repères. Quels sont-ils les effets de ces comparaisons ? Les facteurs en jeu sont multiples et la MOC n'est pas très contraignante. Toutefois, les efforts des Etats pour « jouer » à l'intérieur du processus peuvent contribuer à la réforme des systèmes éducatifs. Cette dernière ne serait pas toujours directement proposée, mais plutôt suscitée par le fait que la MOC et les nouvelles statistiques sont l'expression d'un changement de paradigme des politiques publiques. D'une part, l'introduction de nouveaux indicateurs (les compétences des élèves du PISA) et de nouvelles catégories (les « orientations ultérieures » de la CITE-1997) modifie la représentation de l'éducation et de ses fonctions. D'autre part, la MOC accompagne la redéfinition à la fois de la mise en œuvre politique et du débat public.

L'éducation et l'Europe : les objectifs stratégiques

Selon le traité de Rome (1957), le Conseil européen pouvait « *établir les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun* ». Cette porte ouverte à une politique commune effective n'a cependant pas été vraiment franchie. Dans la préparation du traité de Maastricht, signé en 1992, la question de l'éducation et de la formation commence à prendre une dimension européenne un peu plus concrète. La rédaction finale du traité laisse toutefois la responsabilité principale des questions d'éducation aux Etats membres (article 127, devenu 149), avec une compétence communautaire plus affirmée pour la formation professionnelle.

En 1995, le *Livre blanc sur l'éducation et la formation* marque un tournant (CE, 1995). Il introduit le lien entre l'éducation et l'ensemble stratégique « *croissance, compétitivité et emploi* », déjà analysé dans un Livre blanc précédent (CE, 1993). Cette perspective est ratifiée par le Conseil européen de Lisbonne en 2000 qui a retenu l'objectif stratégique suivant : l'Union devrait, d'ici à 2010, « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Il a été surtout souligné que ces changements appelaient non seulement à « *une transformation radicale de l'économie européenne* », mais aussi à « *un programme ambitieux en vue de moderniser les systèmes de sécurité sociale et d'éducation* ». Le Conseil a donc accordé une reconnaissance centrale au rôle joué par les systèmes d'éducation et de formation dans la stratégie économique et sociale de l'Union européenne (UE).

¹ Roser Cussó est Professeur des universités à l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne. Sa recherche porte sur l'histoire de l'expertise internationale, notamment sur l'évolution de l'usage des statistiques démographiques, économiques et d'éducation (UNESCO, OCDE, Banque mondiale, Union européenne, Société des Nations).

En 2001, le Conseil européen a entériné trois objectifs stratégiques à atteindre à l'horizon 2010² : les systèmes d'éducation et de formation devraient allier qualité, accès et ouverture sur le monde. Un an plus tard (Barcelone, 2002), le Conseil a approuvé un programme de travail détaillé, « Education & Formation 2010 », pour la mise en œuvre de ces buts (et treize objectifs concrets associés) (voir l'encadré 1). Le programme prévoit l'utilisation de la méthode ouverte de coordination (MOC), déjà appliquée dans le domaine de l'emploi. La mise en œuvre de la MOC souligne le passage de la coopération technique (évaluation de l'efficacité des systèmes éducatifs au niveau *national*) à la coordination politique (définition d'objectifs communs). La MOC, instituée par le traité d'Amsterdam, se caractérise par la définition de *benchmarks* (étalonnage), l'établissement de calendriers, la comparaison des « bonnes pratiques » et l'évaluation des progrès des Etats membres par rapport aux objectifs. Le programme de travail était au début défini sur trois phases, la première démarrant le second semestre de 2001 ; la deuxième, en 2002 et la troisième phase, entre la seconde moitié de 2002 et la fin de 2003 (Conseil européen, 2002). La Commission européenne (CE) est particulièrement active dans le domaine de la définition, l'analyse et le suivi des objectifs. Un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du plan de travail a été publié en 2004 (CE, 2004). La dimension statistique a un rôle central dans ces activités.

Encadré 1. Trois objectifs stratégiques et treize objectifs concrets associés

Objectif 1 : Améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'Union européenne

Objectif 1.1 - Améliorer l'éducation et la formation des enseignants et des formateurs

Objectif 1.2 - Développer les compétences nécessaires dans la société fondée sur la connaissance

Objectif 1.3 - Permettre à tous d'avoir accès aux TIC

Objectif 1.4 - Augmenter le recrutement dans les filières scientifiques et techniques

Objectif 1.5 - Optimiser l'utilisation des ressources

Objectif 2 : Faciliter l'accès de tous aux systèmes d'éducation et de formation

Objectif 2.1 - Ouvrir l'environnement d'apprentissage

Objectif 2.2 - Rendre l'apprentissage attrayant

Objectif 2.3 - Favoriser la citoyenneté active, l'égalité des chances et la cohésion sociale

Objectif 3 : Ouvrir au monde extérieur les systèmes d'éducation et de formation

Objectif 3.1 - Renforcer les liens avec le monde du travail et de la recherche et avec la société dans son ensemble

Objectif 3.2 - Développer l'esprit d'entreprise

Objectif 3.3 - Améliorer l'enseignement des langues étrangères

Objectif 3.4 - Accroître la mobilité et les échanges

Objectif 3.5 - Renforcer la coopération européenne

Les statistiques de l'éducation dans le contexte de la MOC

Les nombreuses références statistiques dans les documents de la CE sur l'éducation et la formation permettent de signaler d'emblée l'importance de la mesure dans ces textes. Les données statistiques confirment l'émergence de l'« société de la connaissance » et permettent,

² A partir des objectifs proposés par la Commission européenne (CE) après contribution des Etats « répondant à un questionnaire » (CE, 2001b).

surtout, le pilotage des nouveaux objectifs politiques (MOC). L'« argument statistique » peut de ce fait –et dans ce contexte– être analysé au même titre que d'autres éléments du discours politique. Néanmoins, les statistiques appartiennent à une catégorie quelque peu différente par rapport à d'autres genres argumentatifs. Elles sont situées entre leur dimension positiviste (ou réaliste) et leur caractère conventionnel, ou construit (Desrosières, 2003). Si ce dernier n'est plus à démontrer, la « réalité » montrée par les statistiques, même relativisée, ne reste pas moins présente et souvent médiatique. En effet, il est admis, par exemple, que les catégories pour classer des observations de nature sociale (i.e. catégories socioprofessionnelles ou celles liées au chômage) sont construites et qu'elles ne peuvent pas rendre compte de toutes les particularités du cas par cas. Du point de vue méthodologique, les techniques de mesure, aussi sophistiquées soient-elles, ne peuvent pas atteindre leur objet complètement comme l'illustre la discussion sur l'erreur *non-sample* dans le cas des registres civils ou des recensements scolaires. Cependant, il n'est pas moins vrai que les chiffres restent une référence, une façon, entre autres, de rendre compte de la réalité et d'y apporter, parfois, une analyse critique. Contrôler ou influencer leur production et/ou leur présentation (catégories, étendue, classements, comparaisons) comporte toujours un enjeu considérable.

Dans le cadre de la MOC, les indicateurs des Etats membres et leur comparaison doivent aider concrétiser les objectifs de Lisbonne à travers les « critères de référence » (voir l'encadré 2) : « [...] *la méthode ouverte de coordination sera appliquée au moyen d'indicateurs destinés à mesurer les progrès, de critères de référence permettant de fixer des objectifs concrets et d'échanges d'expériences et d'exams par les pairs afin de tirer des enseignements des bonnes pratiques.* » (CE, 2002 : p3).

Encadré 2. Critères de référence européens

1. Pour 2010, tous les États membres devraient au moins réduire de moitié le taux de jeunes quittant prématurément l'école comparé au niveau de celui de l'année 2000 afin d'atteindre un taux moyen de l'UE de 10% ou moins.
2. Pour 2010, tous les États membres devraient au moins réduire de moitié le déséquilibre hommes-femmes parmi les diplômés dans les domaines de : mathématiques, sciences et technologie en assurant une augmentation significative du nombre total des diplômés, comparé avec celui de 2000.
3. Pour 2010, les États membres devraient veiller à ce que le pourcentage moyen de personnes âgées de 25 à 64 ans ayant au moins un niveau d'études secondaires supérieures atteigne 80% ou plus.
4. Pour 2010, le pourcentage de jeunes de 15 ans ayant de mauvais résultats en lecture, en mathématiques et en sciences sera au moins réduit de moitié par rapport à celui de l'année 2000 dans chaque Etat membre.
5. Pour 2010, le taux moyen de participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie dans l'UE devrait concerner 15% au moins de la population adulte en âge de travailler (classe d'âge de 25 à 64 ans) ; dans aucun pays le taux de participation ne devrait être inférieur à 10%.

Assurer la disponibilité d'indicateurs comparables apparaît, dans ce contexte, indispensable. C'est pourquoi il est spécifié qu'il : « [...] *sera nécessaire de disposer de données statistiques nationales correspondant aux indicateurs retenus.* » (Conseil européen, 2002). Et le domaine est

en expansion : « *Les travaux menés à ce jour ont permis d'identifier des domaines clés qui souffrent d'un manque de données pertinentes et comparables pour assurer le suivi des progrès au regard des objectifs fixés. Il s'agira d'une part d'améliorer la qualité des indicateurs existants et d'autre part d'établir des priorités pour le développement d'un nombre limité de nouveaux indicateurs [...].* » (CE, 2003a : p17). En attendant, certains indicateurs disponibles peuvent être exploités : « *Actuellement, l'indicateur comparable sur les compétences clés le plus fiable est fourni par l'enquête PISA [Programme international pour le suivi des acquis des élèves] de l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] qui couvre les niveaux atteints en lecture, en mathématiques et en sciences par des jeunes de 15 ans. Ces statistiques peuvent être considérées comme des variables de remplacement fiables pour l'ensemble des 'compétences nécessaires dans la société de la connaissance' [critère de référence n°4, voir l'encadré 2³].* » (CE, 2002 : p17).

Les critères de référence sont, le plus souvent, basés sur « *les trois États membres les plus performants* » (CE, 2002 : p3). Par exemple, les données des trois pays ayant les pourcentages les plus bas de jeunes de 18 à 24 ans quittant prématurément l'école sont regroupées (10,3%) (voir le tableau 1), pour pouvoir ensuite fixer un objectif chiffré commun, c'est-à-dire le pourcentage à atteindre pour l'ensemble de l'UE en 2010. Ce pourcentage « traduit » un des objectifs de Lisbonne (critère de référence n°1, voir l'encadré 2). La moyenne actuelle de l'UE (19,4%) devrait être réduite à la moitié, c'est à dire à 10% ou moins (CE, 2002 : p13).

Tableau 1. Indicateur clé pour suivre les progrès concernant les jeunes quittant prématurément l'école (2001) (CE, 2002 : p12)

	Moyenne UE (2000)	Moyenne des trois pays les plus performants (UE) (2000)
Jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation	19,4%	10,3 %

Source : Eurostat. Enquête sur les forces de travail.

Enfin, quand cela est possible, la comparaison entre l'UE et les Etats-Unis et/ou le Japon est également réalisée : « *Il est très important de s'apercevoir que ce déficit de financement est dû en majeure partie au faible niveau des investissements privés dans l'enseignement supérieur et dans la recherche et le développement dans l'UE [0,2% du PIB] en comparaison avec les Etats-Unis [1,2%].* » (CE, 2003b : p13). Les indicateurs des Etats-Unis et du Japon font, en fait, partie du « modèle destiné au suivi des progrès en matière d'éducation et de formation » (voir le tableau 2).

Tableau 2. Modèle destiné au suivi des progrès en matière d'éducation et de formation dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (CE, 2002 : p7)

Indicateur	Niveaux actuels			Progrès		Critères de référence	
	Moyenne UE	Moyenne des trois pays les plus performants	États-Unis et Japon	Jusqu'en 2004	Jusqu'en 2010	Pour 2004	Pour 2010

³ Pour la liste complète des indicateurs utilisés pour évaluer les critères de référence voir CE (2003a).

Il importe de noter également que : « *Des critères de référence (benchmarks) additionnels pourraient émerger durant la mise en oeuvre de ce programme de travail* » (CE, 2001a : p3). Le développement de nouveaux indicateurs est donc prévu, notamment sur l'aptitude d'apprendre à apprendre, l'efficacité des investissements en éducation et formation, la formation continue des enseignants et des formateurs, la cohésion sociale, les technologies de l'information et de la communication, la mobilité, etc.

Comment sont-ils produits les indicateurs analysés par la CE ? Le *benchmarking* international a-t-il toujours existé ? La section suivante analyse comment les nouveaux indicateurs de l'éducation –et leur usage– supposent une certaine rupture avec le programme statistique international mis en œuvre jusqu'à la fin des années 1980.

Qualité « totale » des statistiques : un comparatisme international poussé

Jusqu'à la fin des années 1980, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) avait la responsabilité de la collecte et de la diffusion des statistiques internationales de l'éducation pour tous les pays du monde. En interaction avec les Etats membres, elle définissait le programme statistique, autrement dit, les méthodes, les systèmes de classement et les questionnaires standardisés qui permettaient, après traitement et analyse des données, la production de séries statistiques internationales comparables sur l'éducation (UNESCO, 1999). Les données recueillies dans les questionnaires provenaient principalement des recensements scolaires nationaux. Le renseignement des questionnaires supposait avant tout un processus de standardisation des *produits* (selon les définitions internationales des catégories de classement telles que, par exemple, le « secondaire technique »). Sans négliger pour autant l'influence de la coopération internationale, la définition des programmes statistiques nationaux (objectifs, gestion, méthodes) était, en principe, de la responsabilité des Instituts statistiques nationaux (INS) des Etats membres. En outre, le travail statistique de l'UNESCO ne se centrait pas sur la production de classements de pays visant au *benchmarking*. Des données sur les acquis scolaires des élèves n'étaient pas collectées (Cussó *et al.*, 2005).

Dans les années 1980, l'OCDE négocie avec l'UNESCO l'exploitation des questionnaires statistiques de ses Etats membres, rejoint plus tard par Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes. Le fait de collecter, de traiter et d'analyser les données de l'éducation directement (et non à travers l'UNESCO) facilite plusieurs développements :

- i) une nouvelle façon de présenter et d'analyser les données et les indicateurs sur l'éducation se consolide (OCDE, 1992). Les comparaisons entre les pays sont plus poussées (introduction des *ranking* de pays) et l'analyse des indicateurs plus normative (« bonnes pratiques », analyses sur l'efficacité de la dépense, etc.).
- ii) les enquêtes spécifiques se multiplient, notamment sur les acquis scolaires –voir PISA (OCDE, 2001).
- iii) les statistiques sont introduites dans des processus de décision politique comme technique de gouvernement ou de « gouvernance » : la MOC de l'UE en est un exemple comprenant à la fois (i) des *benchmarking* et des « bonnes pratiques » et (ii) des indicateurs tels que les scores PISA.

iv) une nouvelle définition « élargie » de la qualité des statistiques va permettre d'introduire, du moins en principe, une harmonisation accrue à la fois des données et des processus de production des statistiques des Etats membres de l'UE.

Ce dernier point est particulièrement important dans les activités d'Eurostat. Le rapport du *Leadership group* sur la qualité des statistiques (LEG), constitué en 1999, a fait l'objet d'une *Déclaration sur la qualité du Système statistique européen* (SSE) –ce dernier étant formé par les Etats membres et Eurostat. Selon le LEG, la définition de la qualité des données ne peut plus se restreindre à la précision et la justesse des données. La qualité se définirait aujourd'hui par une longue liste de critères (« total quality ») : précision ; caractère récent ; accessibilité et clarté ; comparabilité ; cohérence ; exhaustivité ; pertinence. Egalement sont à prendre en compte le coût et la lourdeur de la production des données (Eurostat, 2002).

Les recommandations du LEG –au nombre de 22– tiennent compte à la fois de ces critères de qualité et de la façon de les atteindre (*Quality Management Systems, Current Best Methods...*). Du moment où, par exemple, une plus grande comparabilité des chiffres est recherchée, la réforme des méthodes de production de statistiques nationales peut s'avérer nécessaire. La pertinence des statistiques –ou la révision du programme statistique selon les besoins des « utilisateurs » (établis le plus souvent par des experts indépendants)– est également une des clés de voûte du changement du programme statistique national et de sa gestion. Selon la recommandation n°8 : « *Each ESS [SSE] member should provide a report regarding the present status of its user-producer dialogue [...].* » (LEG, 2001 : p13)⁴.

Ce processus confirme le glissement d'approche de l'harmonisation des *produits* à l'harmonisation des *méthodes* (Desrosières, 2003) (voir le tableau 3). L'harmonisation des produits suppose la définition de questionnaires et de critères de classement internationaux de la part l'organisme international (OI) qui centralise les données (c'était le cas de l'UNESCO). Ce sont des outils permettant de re-classifier et re-coder les données produites par les INS, souvent proches des caractéristiques administratives du système scolaire du pays. L'OI vérifie et analyse les données nationales harmonisées pour calculer ensuite les indicateurs internationaux. Ces indicateurs sont comparables, mais ils reflètent toujours un certain nombre de caractères nationaux : par exemple, en 1996, l'enseignement primaire durait 5 années d'études en Italie, tandis qu'il comprenait 7 années en Argentine. Les indicateurs dérivés ne sont pas directement comparables (pour un palmarès, par exemple), mais ils se réfèrent à la même chose (le primaire). La publication de ces indicateurs constitue une revue plutôt descriptive des systèmes éducatifs nationaux (UNESCO, 1999).

Dans la deuxième approche de l'harmonisation des statistiques, c'est toute la chaîne du processus de production et de gestion des données qui est supposée être harmonisée. L'OI recommande la diffusion et le suivi des « bonnes » méthodes de production des données dans le contexte de l'amélioration de la qualité des statistiques. La justification du changement est basée sur les « besoins des utilisateurs », sans que, certes, l'hétérogénéité des intérêts (politiques) de ces

⁴ En parallèle, a été développé le projet AMRADS, *Accompanying measure to Research and Development in Official Statistics*, destiné à aider les INS à adopter les « bonnes méthodes » pour améliorer la qualité des données. L'Office for National Statistics (ONS) du Royaume-Uni (ONS, 1997) est cité comme une bonne pratique en termes de contrôle de la qualité des données (Charlton *et al.*, non-daté).

derniers, ne soit pas évoquée (LEG, 2001 : p12-13). Les INS sont supposés collecter et traiter les données nationales (parfois des nouvelles données pour calculer des nouveaux indicateurs) selon des méthodes, des catégories et des objectifs harmonisés internationalement. Idéalement, il n'existe pratiquement plus de travail de reclassement pour répondre aux questionnaires de l'OI. Les indicateurs internationaux sont fortement comparables bien que ce type de comparabilité n'évite pas toujours de problèmes de correspondance (voir la section suivante). L'évaluation statistique des systèmes éducatifs nationaux, réalisée par les OI, est, dans tous les cas, plus normative, notamment par l'introduction du *benchmarking* et par l'établissement des « bonnes pratiques ».

Tableau 3. De l'harmonisation des produits à l'harmonisation des méthodes

<i>Harmonisation des produits statistiques</i>	<i>Harmonisation des méthodes de production des statistiques</i>
OI : diffusion de la nomenclature internationale Qualité-justesse Consensus politique	OI : diffusion de méthodes harmonisées de production des données y compris la révision de la nomenclature internationale. Qualité totale, émergence de l'utilisateur Consensus entre experts
INS : Collecte et traitement de données selon des critères nationaux Classement d'une partie des données selon la nomenclature internationale	INS : Collecte et traitement de données selon des critères nationaux et internationaux y compris le classement des données selon la nomenclature internationale
OI : Collecte, vérification et analyse des données nationales harmonisées Enquêtes internationales complémentaires	OI : Collecte de données, en principe, harmonisées Développement des enquêtes internationales : acquis des élèves
Données comparables mais toujours maintien de certains caractères nationaux	Données plus comparables mais mise en relief de problèmes de correspondance
Revue plutôt descriptive des systèmes éducatifs nationaux Une certaine « incommensurabilité »	Evaluation plutôt normative des systèmes éducatifs nationaux « Bonnes pratiques », <i>benchmarking</i>

Cette harmonisation accrue (par la voie des recommandations, de la concertation...) réussit-elle à créer une plus grande comparabilité en aval des données des INS ? Certains systèmes statistiques nationaux sont pourvus d'une forte inertie institutionnelle. Toutefois, ce mouvement pour l'harmonisation des méthodes permet de percevoir le travail statistique à travers un nouveau prisme. Et, par là, ce sont les systèmes éducatifs qui sont perçus, in fine, sous un nouvel angle, tout au moins de point de vue statistique.

La révision de la *Classification internationale type de l'éducation* (CITE) constitue un deuxième exemple de transformation de perception « statistique » de l'éducation. Sans faire nécessairement appel à des propositions directives, cette révision permet une nouvelle évaluation des systèmes éducatifs à partir de nouveaux critères de classement établis et adoptés au niveau international⁵.

⁵ Pour une analyse détaillée des acteurs, des processus et des tensions de la prise de décision internationale dans le cadre d'une réforme, voir l'exemple de la restructuration des services statistiques de l'UNESCO (Cussó, 2003).

De la CITE-1978 à la CITE-1997 : nouvelle perception de l'éducation

La principale méthode de classement des statistiques relatives aux programmes éducatifs nationaux est la CITE. La première version de cette méthode a été adoptée officiellement en 1978 par l'UNESCO. Les questionnaires statistiques standardisés utilisés par Eurostat, l'OCDE ou l'UNESCO sont basés sur la CITE. Le classement des données relatives, par exemple, au niveau d'instruction atteint par la population est également basé sur la CITE. La méthode de classement des programmes joue donc un rôle clé dans la perception que l'observateur va se faire de l'éducation à travers les indicateurs statistiques.

Sous l'impulsion de l'OCDE, la CITE est révisée dans les années 1990. La nouvelle version, adoptée en 1997 par l'UNESCO, propose des nouvelles catégories pour les enseignements secondaire et supérieur (UNESCO, 1997). Mis à part le niveau (différents cycles, degrés) et le contenu (général, technique, professionnel) du programme, il s'agira également de considérer son « orientation ultérieure ». Ainsi, l'enseignement secondaire devra être classé selon trois orientations : A, B et C, les deux dernières définissant des programmes principalement conçus pour un accès plus ou moins direct au marché du travail. Seules les catégories A et B concernent le niveau 4 (post-secondaire non supérieur). Ce niveau, qui n'existait pas auparavant, rassemble surtout les programmes de formation d'adultes. Il suppose donc la reconnaissance de programmes le plus souvent non compris, jusque là, dans les données de l'UNESCO (voir le tableau 4).

Tableau 4. Comparaison entre la CITE 1978 et la CITE 1997

CITE 78		CITE 97	
Niveau		Niveau	
0	Préprimaire	0	Préprimaire
1	Primaire	1	Primaire
2	Enseignement secondaire 1 ^{er} cycle - Général/pré-technique	2 A/B/C	Enseignement secondaire 1 ^{er} cycle - Général/pré-technique
3	Enseignement secondaire 2 ^e cycle Général/technique ou/et professionnel	3 A/B/C	Enseignement secondaire 2 ^e cycle Général/technique ou/et professionnel
Total 2+3	Secondaire	Total 2+3	Secondaire
		4A	Enseignement post-secondaire non-universitaire
		4B	
5	Enseignement supérieur 2-3 ans	Total 4	Post-secondaire non-universitaire
		5B	Enseignement supérieur 2-3 ans
6	Enseignement supérieur 3-5 ans	5A	Enseignement supérieur 5A<4 ou 5A >=4
7	Enseignement supérieur, 3 ^e cycle	6	Enseignement supérieur, 3 ^e cycle
Total 5+6+7	Supérieur	Total 5+6	Supérieur

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les nouvelles catégories 5A, 5B et 6 remplacent les catégories 5, 6 et 7 dans l'ancienne CITE. Selon la nouvelle nomenclature, il convient de

distinguer les programmes qui sont fondés sur la théorie et préparent à la recherche (histoire, philosophie, mathématiques...) ou qui permettent d'accéder à des professions exigeant de hautes compétences (médecine, école de dentistes, architecture, etc.), des programmes pratiques, techniques et préparant à un métier précis (infirmier, hôtellerie...). Les programmes de la première catégorie sont appelés 5A et ceux de la seconde, 5B.

Dans, par exemple, les programmes de l'enseignement supérieur en Espagne et au Royaume-Uni, le changement de nomenclature s'accompagne à la fois d'un changement de perception du supérieur dans ces deux pays et d'une évolution des diplômes, notamment en Espagne⁶. En comparant les classements de 1985 et 2000, il semblerait, à première vue, que les catégories 5 et 6 ont été remplacées par les catégories 5A et 5B (voir le tableau 5 comprenant également la France). Mais en fait, le nouveau système de classement statistique a, en partie, surmonté le principal problème qui était reproché à la distinction entre 5 et 6 : sa hiérarchie. Ainsi, le Royaume-Uni présente un pourcentage d'étudiants dans les programmes 5A (65%) inférieur à celui de l'Espagne (86%), mais cette différence peut maintenant être interprétée positivement. Elle montrerait une plus grande diversité et flexibilité de l'offre dans le supérieur au Royaume-Uni : 31% des Britanniques *peuvent* suivre des études de la catégorie 5B.

Tableau 5. Les niveaux de la CITE 1978 et 1997 pour l'enseignement supérieur

		5	6	7			5A	6
1985	E	0%	97%	3%	2000	E	86%	3%
	F	17%	71%	12%			11%	
	RU	34%	54%	11%		F	71%	5%
							25%	
						RU	65%	4%
							31%	

Source : Base de données de l'UNESCO ; UIS, 2003.

La supposée amélioration du codage n'a pas éliminé pour autant les problèmes de comparaison entre les pays⁷. Cependant, le fait même d'adopter une nouvelle référence permet de révéler des aspects qui n'étaient pas couverts dans l'ancien système. Dans le cas du supérieur, ce sont les orientations A et B qui introduisent l'idée de continuité académique pour la première ou de destination plus explicitement professionnelle pour la deuxième. La perception de la situation universitaire en Espagne et au Royaume-Uni a changé même si la comparaison des indicateurs nécessite toujours l'exercice d'une certaine précaution. Enfin, l'introduction du post-secondaire non-universitaire (niveau 4) peut avoir une incidence dans le calcul des critères de référence européens, notamment celui qui porte sur la participation à la formation tout au long de la vie (voir l'encadré 2). L'introduction des orientations A, B et C et du niveau 4 a, en général, une influence dans la mesure du « capital humain ».

⁶ Au cours des années 1990, la durée de la *Licenciatura* est passée de 5 ans à 4 ans ou même à 2 ans (la criminologie, par exemple) à l'Universitat Autònoma de Barcelona. A côté des diplômes « classiques » (*licenciado, ingeniero et arquitecto*), des nouveaux diplômes –ou renouvelés– ont vu le jour : *diplomado, arquitecto técnico, ingeniero técnico*, sanctionnant des spécialités telles que la Direction d'hôtellerie ou les Relations de travail.

⁷ Les différentes interprétations des niveaux d'enseignement de la CITE continuent à rendre certains indicateurs peu comparables, comme c'est le cas du pourcentage de personnes ayant atteint le secondaire supérieur (West, 2003).

Conclusion : un changement certain, des facteurs multiples

Le taux d'emploi est aujourd'hui un des indicateurs-clé de la MOC pour l'emploi. Selon certains observateurs, le fait de ne pas se centrer sur le taux de chômage, suppose un choix politique important (Salais, 2003). En gros, le taux de chômage serait lié au droit du travail et à un engagement politique pour le plein-emploi. Le calcul du taux d'emploi est plutôt lié à des politiques de flexibilisation, voire de précarisation, du marché du travail et au maintien d'un taux de chômage structurel compatible avec la croissance. Toutefois, au-delà d'une possible harmonisation des indicateurs nationaux sur l'emploi, la réforme du marché du travail –par un processus de libéralisation et de flexibilisation– semble être partagée par la plupart des pays européens dans, certes, des conditions et des contextes différents.

Cette analyse s'applique-t-elle aux objectifs de l'éducation et aux indicateurs choisis pour l'étalonnage européen dans ce domaine ? Le processus d'harmonisation des programmes statistiques nationaux (Eurostat) et la nouvelle CITE témoignent d'un changement dans la manière de concevoir la mesure de l'éducation. En parallèle, les indicateurs –les critères de référence de la MOC– peuvent influencer les politiques publiques par le biais de la représentation de l'éducation qu'ils soutiennent : « *La transition vers une société et une économie de la connaissance et les nouveaux besoins en matière d'apprentissage tout au long de la vie appellent des changements radicaux des systèmes d'éducation et de formation.* » (CE, 2003b : p13). Ainsi, les comparaisons statistiques promues par la CE et Eurostat peuvent parfois être « évoquées » dans les processus de réforme scolaire au niveau national. C'est le cas du rapport *Eléments pour un diagnostic sur l'École en France* : « *il existe encore des secteurs faibles dans l'espace éducatif européen par rapport aux Etats-Unis* » (Hardouin *et al.*, 2003 : p145). Cependant, comme dans le cas de l'emploi, la réforme de l'éducation dépasse largement le cadre des indicateurs, les facteurs en jeu étant multiples et complexes. Il serait donc moins question d'évaluer les « effets » du choix et de l'usage des statistiques au niveau européen que de saisir le sens des politiques que ces statistiques accompagnent.

En tant que technique de gouvernance, la MOC témoigne également d'une nouvelle façon de piloter les réformes (introduction de la coordination politique) (Dale, 2004 ; Jacobsson, 2004). Elle est surtout entourée par une nouvelle définition de l'espace public et des rôles des acteurs politiques, identifiable dans le discours européen (Cussó, 2006). Ce sont donc gouvernance et discours qui marquent, entre autres, un changement de paradigme des politiques publiques. Ce nouveau paradigme s'accompagne (et nécessite) de la transformation des comparaisons statistiques internationales et de la façon de produire les données. Comme il y a pu avoir un remplacement progressif des politiques économiques post-keynésiennes par celles du renouveau libéral, il y a eu également une « restructuration statistique » face à une nouvelle perception des politiques publiques (Cussó, 2003).

Références bibliographiques

Charlton, J. et S. Bailey (non-daté) *Sharing best methods and know-how for improving data quality*, Office for national statistics (ONS), Londres.

Commission européenne (CE) (2004) *Progress towards the common objectives in education and training indicators and benchmarks*, SEC(2004) 73 du 21/01/2004.

CE (2003a) *Education + formation 2010 – l'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne*, COM (2003) 685/F du 11/11/2003.

CE (2003b) *Investir efficacement dans l'éducation et la formation : un impératif pour l'Europe*, COM (2002) 779/F du 10/01/2003.

CE (2002) *Critères de référence européens pour l'éducation et la formation : suivi du Conseil européen de Lisbonne*, COM (2002) 629/F du 20/11/2002.

CE (2001a) *Projet de programme de travail détaillé sur le suivi du rapport concernant les objectifs concrets des systèmes d'éducation et de formation*, COM (2001) 501/F du 06/09/2001.

CE (2001b) *Les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation*, COM (2001) 59/F du 29/01/2001.

CE (1995) *Livre blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive*.

CE (1993) *Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle »*.

Conseil européen (2002) « Programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe », *Journal officiel des Communautés européennes*, 2002/C 142/01.

Cussó, R. (2005) « Les statistiques de l'éducation de l'UNESCO : restructuration et changement politique », *Education et sociétés*, n°12, INRP, Editions De Boeck Université, pp57-72.

Cussó, R. (2005) « La rhétorique de la société de la connaissance et l'Europe : vers un rétrécissement de l'espace public », *Revue de l'Institut de Sociologie*, n°1-2, pp75-92.

Cussó, R. et D'Amico, S. (2005) « Vers une comparabilité plus normative des statistiques internationales de l'éducation : de l'éducation de masse aux compétences » in Vinokur, A. (dir.) « Pouvoirs et mesure en éducation », *Cahiers de la Recherche sur l'éducation et les savoirs*, Hors-série n°1, Juin, pp21-47.

Dale, R. (2004) « The construction of an European education space and education policy », *Séminaire international « La mesure en éducation »*, FOREDOC, 18-19 juin, Paris.

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

Eurostat (2002) *Definition of quality in statistics*, Document N° Eurostat/A4/Quality/02/General/Definition.

Hardouin, J-C., Hussenet, A., Septours, G. et Bottani, N. (2003) *Eléments pour un diagnostic sur l'École*, Rapport remis au Haut Conseil de l'évaluation de l'École, Paris.

Jacobsson, K. N. (2004) « Soft regulation and the subtle transformation of states : the case of UE employment policy », *Journal of European Social Policy*, vol.14, n.4, Novembre.

LEG (2001) *Summary report from the Leadership group (LEG) on quality*.

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 (1992) *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.

ONS (1997) *Statistical Quality Checklist. Guidelines for providing information on methods and data quality*.

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

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 1997*, Paris.

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

West, A. (2003) « Comparer les systèmes éducatifs : débats et problèmes méthodologiques » in M. Lallement et J. Spurk (éds.), *Stratégies de la comparaison internationale*, CNRS Editions, Paris, pp199-214.