

# Un outil au service des comparaisons internationales : la Classification internationale type Éducation (CITE)<sup>1</sup>

**Claude Sauvageot**

Chef de la Mission aux relations européennes et internationales  
Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

Je voudrais dédier cet article à mon ami Nicolas Dersjant récemment disparu et sans qui rien n'aurait bougé.

**Un outil au service des comparaisons internationales : la Classification internationale type Éducation (CITE). L'article traite de l'importance des nomenclatures dans les comparaisons internationales en prenant comme exemple la Classification internationale type Éducation. Après un bref historique sur sa dernière révision (1997), les différents problèmes rencontrés dans sa conception et sa mise en œuvre sont présentés ainsi que les principaux changements intervenus. Plusieurs exemples sont donnés pour montrer à la fois les difficultés de ne pas tomber dans des illusions de comparabilité et de l'intérêt de disposer d'un bon outil.**

En parcourant l'histoire (rapide) de la Classification internationale type Éducation 78 (CITE) (en anglais ISCED 78) et de sa transformation en CITE 97, on constate que la révision de la CITE 78 a été une entreprise assez longue et difficile. Elle n'a pu aboutir que par la pression extrêmement forte exercée les pays et les organisations qui voulaient progresser dans le domaine des comparaisons internationales. En effet, de nombreux pays attachent une grande importance à la possibilité de se comparer avec d'autres et utilisent les résultats de ces comparaisons pour orienter leurs politiques éducatives. Or, sans progrès dans les nomenclatures, les comparaisons internationales perdent de leur pertinence, de leur précision et donc de leur intérêt. Pourquoi est-ce difficile ? Pourquoi est-ce si nécessaire ? Les paragraphes qui suivent tenteront de répondre à ces deux questions générales. Il s'agira ensuite de présenter les principales modifications qui ont été apportées à cette classification lors de la révision.

D'emblée, il faut bien comprendre que les contraintes qui pèsent sur une nomenclature à usage statistique sont

très différentes des contraintes rencontrées dans la construction d'une classification bâtie à l'occasion d'une analyse comparative particulière. La nomenclature « statistique » doit impérativement être comprise par l'ensemble des personnes (et des pays) qui vont fournir des statistiques quelles que soient leur langue et l'organisation de leur système éducatif. Les erreurs, les imprécisions dans les définitions contenues dans la nomenclature ne pourront être corrigées qu'à l'occasion d'une nouvelle campagne de collecte d'informations.

Même si la nomenclature est de qualité, la façon dont elle est appliquée est déterminante pour la validité des indicateurs et des analyses qui seront tirées des données collectées selon ses modalités. Il est donc important d'observer la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature. On a pour l'instant encore peu de recul sur l'utilisation de la CITE 97 mais on peut cependant faire quelques remarques.

## NOTE

1. Article paru dans la revue *Politique d'éducation et de formation* dans un numéro consacré à « Analyses et comparaisons internationales ; les indicateurs comme outils de politique éducative ».

Maintenir une nomenclature, s'assurer de la qualité de son usage sont des tâches permanentes. Aussi toute conclusion ne peut-elle être que provisoire.

## UN PEU D'HISTOIRE OU LA DIFFICILE RÉVISION D'UNE CLASSIFICATION INTERNATIONALE

### La naissance de la CITE 78

La CITE a été élaborée par l'UNESCO au début des années 70 pour constituer un instrument de classement permettant de rassembler, de compiler et de mettre en forme les statistiques de l'éducation, tant dans les différents pays que sur le plan international (UNESCO, 1976). Elle a été approuvée par la Conférence internationale de l'éducation à Genève en 1975, puis par la Conférence générale de l'UNESCO quand celle-ci a adopté la *Recommandation révisée relative à la normalisation internationale des statistiques de l'éducation* à Paris en 1978. Pour faciliter l'expression, cette première version de la CITE sera appelée « CITE 78 » dans la suite.

Dès sa conception, l'objectif de la CITE 78 était d'offrir un cadre taxinomique intégré et cohérent pour la collecte et la présentation de statistiques de l'éducation qui soient comparables sur le plan international. Plus précisément, elle voulait offrir un cadre de description statistique global de l'éducation et des systèmes d'apprentissage de l'époque, associé à un jeu de paramètres dûment déterminés d'un intérêt primordial pour les décideurs aux fins des comparaisons internationales en matière d'éducation. Comme toute taxinomie, la CITE 78 reposait

sur deux grandes composantes : (1) des concepts et des définitions arrêtés d'un commun accord sur le plan international et (2) des variables transversales.

### L'apparition des premières difficultés

Dès le début des années 90, l'expérience acquise au fil des ans par les autorités nationales et les organisations internationales (dont l'UNESCO, mais aussi l'OCDE et l'Office statistique des Communautés européennes – Eurostat – dans leurs travaux sur les indicateurs de comparaison des systèmes éducatifs) qui appliquaient la CITE 78 a montré qu'il fallait la mettre à jour. Cette révision était nécessaire pour faciliter la compilation et la comparaison des statistiques de l'éducation à l'échelle internationale et pour l'adapter à l'évolution de l'éducation dans les différentes régions du monde. On peut citer notamment la multiplication et l'essor de différents types d'enseignement et de formation professionnels, le développement de l'enseignement à distance et d'autres dispositifs éducatifs liés aux nouvelles technologies, ainsi que la diversité croissante des prestataires d'éducation.

### Une lente mise en œuvre du processus de révision

Dès juin 1992, un premier groupe d'experts a été réuni à cette fin par le directeur général de l'UNESCO pour procéder à un examen préliminaire de la CITE et pour déterminer dans quels secteurs une révision s'imposait. Le Secrétariat de l'UNESCO a ensuite adressé un questionnaire aux États

membres leur demandant des observations et suggestions complémentaires. Les réponses, qui ont confirmé la nécessité d'une révision, contenaient des suggestions quant aux secteurs à affiner et aux nouveaux concepts à prendre en considération. En 1993, la Conférence générale a donc invité le Directeur général, notamment « à parachever la révision de la CITE d'ici 1995 ou 1997 ».

Entre 1993 et 1995, deux réunions d'experts ont essayé sans grand succès de faire avancer cette révision en définissant des priorités. Faute de moyens et de mobilisation suffisante de compétences, l'UNESCO peinait à lancer réellement cette révision alors qu'il était très important que ce soit l'UNESCO, créateur de la CITE 78, qui en ait la charge. Elle seule en effet a la légitimité des comparaisons touchant l'ensemble des pays du monde. Cependant, un plan d'action a été présenté à la Conférence générale de l'UNESCO de 1995. Il couvrait la période allant jusqu'à la session suivante de la Conférence générale, en octobre 1997. En souscrivant à ce plan, la Conférence générale priait le Directeur général « d'inviter les États membres et organisations internationales intéressés, et en particulier l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à constituer une équipe restreinte de spécialistes de l'éducation qui serait chargée de s'occuper de l'affinement des indicateurs relatifs aux divers types de programmes éducatifs ; d'apporter à cette équipe restreinte tout l'appui nécessaire pour qu'elle puisse présenter au conseil exécutif un rapport intérimaire à l'automne de 1996 et des propositions au printemps de 1997 ; et enfin de veiller à ce que la version révisée du manuel de la CITE

lui soit soumise en octobre-novembre 1997 ».

Ainsi une stratégie claire était finalement définie.

## Le démarrage réel de la révision : l'équipe restreinte et le groupe de référence

Des membres de délégations à la Conférence générale se sont alors réunis sur l'initiative des Pays-Bas avec le soutien de la France. Pour mettre en œuvre la résolution de la Conférence générale, il a été convenu que l'équipe restreinte s'attacherait plus particulièrement à réviser le cadre conceptuel de la CITE ainsi que les définitions qu'elle donne des niveaux d'enseignement, et que ces travaux seraient régulièrement examinés par un groupe de référence plus étoffé composé d'experts originaires d'États membres intéressés dans toutes les régions du monde. À la suite d'un échange de correspondance avec le Secrétaire général de l'OCDE, le Directeur général de l'UNESCO a donc constitué en décembre 1995 une équipe restreinte<sup>2</sup>. Claude Sauvageot sur proposition de Nicolas Dersjant a été désigné comme président de cette équipe restreinte<sup>3</sup>. L'Allemagne

et le Canada soutinrent dès les débuts ses travaux.

L'équipe restreinte s'est réunie régulièrement entre décembre 1995 et juin 1997 pour réviser le cadre conceptuel de la CITE ainsi que les définitions qu'elle donnait des niveaux d'enseignement. Son travail a bénéficié dans un premier temps des observations et suggestions formulées par des experts d'États membres lors de la session de travail conjointe CEE-ONU/UNESCO/OCDE qui s'est tenue en février 1996 sur les statistiques de l'éducation. Puis, les propositions préliminaires de l'équipe restreinte ont tout d'abord été présentées au Groupe d'experts de référence (une trentaine) réuni par le Directeur général de l'UNESCO au BIE/Centre international de conférences, à Genève, les 20 et 21 mai 1996. Une version révision II a été ensuite présentée pour examen et discussion à la réunion d'experts que l'UNESCO avait convoquée à l'occasion de la 45e session de la Conférence internationale de l'éducation en septembre 1996 de nouveau à Genève. Enfin, une troisième version a finalement été discutée lors de la deuxième réunion du Groupe de référence à Paris en février (25-27) 1997.

C'est la version résultant de toutes ces réunions qui a enfin été présentée

au Conseil exécutif de l'UNESCO en mai 1997.

L'équipe restreinte avait donc réussi à tenir les délais en se concentrant essentiellement sur la révision des niveaux d'éducation. Elle avait conservé l'idée d'une nomenclature de niveau classant les programmes mais, dans le même temps, introduit de nombreuses modifications qui seront décrites ci-après. Elle a fourni également une proposition de transformation des domaines d'éducation basée sur un travail réalisée par Ronnie Anderson (de l'Institut de Statistiques de Suède)<sup>4</sup>.

## L'adoption de la CITE 97

Ce sont ces deux nomenclatures (niveaux d'enseignement et domaines d'éducation) qui ont été adoptées tout d'abord par le Conseil exécutif de l'UNESCO en mai 1997, puis par la Conférence générale de l'UNESCO en novembre 1997. Ainsi est née la CITE 97 avec ses deux classifications, la plus célèbre et la plus utilisée étant celle des niveaux d'enseignement.

## La continuation des travaux

Le groupe restreint a continué ensuite ses travaux car il pensait alors que bien d'autres classifications pouvaient être nécessaires pour les comparaisons internationales et qu'il fallait peut-être examiner toute la question du remplacement de l'actuelle *Recommandation révisée concernant la normalisation internationale des statistiques de l'éducation (1978)*, à laquelle la CITE 78 était incorporée, par une nouvelle *Recommandation* plus à jour.

### NOTES

**2.** Cette équipe était composée d'un expert éthiopien (Gabezyehu Kumsa), d'un expert français (Claude Sauvageot), d'un expert néerlandais (Nicolas Dersjant) et d'experts de l'OCDE (Andréas Schleicher, avec en 1997 Tom Smith), de l'Office statistique des Communautés européennes (Bettina Knauth d'Eurostat), de la Division des statistiques (Karl Hochgesand) et du Secteur de l'éducation du Secrétariat de l'UNESCO (John Smyth). Suren Gajraj de la Division des Statistiques de l'Unesco assurait le secrétariat de ces travaux.

**3.** Il lui a fallu beaucoup de persuasion et d'amitié pour qu'il réussisse à me convaincre de me lancer dans cette aventure...

**4.** Le document original contenant les deux nomenclatures est un document présenté au Conseil exécutif précédant la Conférence générale de l'UNESCO intitulé : Classification Internationale Type de l'Éducation CITE 1997. Référence 151 EX/8 Annexe II. Mars 1997. Il est disponible auprès de l'Institut de statistique de l'UNESCO.

Après la Conférence générale de novembre 1997, c'est Nicolas Dersjant qui en assura la présidence et qui élargit cette équipe en y incluant un collègue chinois, Meng Hong Wei. La rédaction d'un manuel opérationnel concernant la classification des niveaux d'enseignement fut alors entreprise. D'autres domaines furent explorés<sup>5</sup> mais les travaux n'aboutirent pas.

Ainsi, la tentative de définition d'une nomenclature des modes d'éducation échoua. Elle avait pour but de clarifier notamment les appellations « non-formel », « informel », « éducation permanente », « formation continue ». Roy Carr-Hill qui avait été consulté sur ce sujet avait jugé ces clarifications « irréalisables » car les réalités décrites par ces termes étaient par trop différentes d'un pays ou d'un continent à l'autre (Roy Carr-Hill, 1998, §1). Pour les autres nomenclatures, il n'y eut pas de travail de fond par manque d'objectifs précis. Ainsi, l'UNESCO ne demandait pas, dans ses collectes de données, d'informations détaillées sur les prestataires<sup>6</sup> ou sur les lieux de formation<sup>7</sup>.

L'équipe restreinte s'est progressivement dissoute, passant le relais au nouvel Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) en train de se créer.

Il ne semble pas que l'ISU ait, pour l'instant, l'intention de compléter les deux nomenclatures adoptées en 1997.

## La mise en œuvre

L'OCDE a immédiatement voulu utiliser la nouvelle nomenclature des niveaux d'enseignement qui était centrale pour tous ses travaux sur les indicateurs. Elle a très rapidement produit un manuel opérationnel pour cette nouvelle CITE 97<sup>8</sup>. L'ISU s'est attaché à mettre en place des séminaires de formation pour les différents pays regroupés par région et a associé les discussions sur la CITE aux discussions sur la collecte des données.

De fait, l'équipe restreinte qui a conçu la CITE 97 n'a pas été associée à sa mise en œuvre.

Pour les statisticiens, il a fallu s'attaquer alors aux problèmes de cohérence dans les séries temporelles. En effet, comme lors de tout changement de nomenclature, pour garantir la fiabilité des séries statistiques, il a fallu essayer d'appliquer la nouvelle nomenclature à des données anciennes pour pouvoir conserver une analyse temporelle malgré le changement de nomenclature. C'est une difficulté très réelle et c'est l'une des raisons pour lesquelles les statisticiens sont si réticents face à un changement de nomenclature.

L'OCDE a bien demandé à ses membres de lui fournir les données de 1995 selon la nouvelle nomenclature mais il n'en reste pas moins que l'analyse temporelle que l'on peut faire aujourd'hui reste limitée. Les autres organisations doivent, elles aussi, trouver des solutions à ce délicat problème. Il ne concerne pas de la même façon tous les niveaux :

il est particulièrement important pour l'enseignement supérieur mais peu important pour l'enseignement primaire. Mais le jeu en vaut la chandelle puisqu'on connaît l'importance de l'analyse temporelle.

## POURQUOI LA CONSTRUCTION D'UNE NOMENCLATURE COMME LA CITE EST-ELLE SI DIFFICILE ?

Une nomenclature en général doit respecter des impératifs souvent contradictoires ou difficiles à concilier :

- les définitions qui la composent doivent être précises ; mais dans le même temps elles ne doivent pas être trop particulières sous peine de ne pouvoir s'adapter aux différents contextes (surtout si c'est une nomenclature internationale). Dans les réunions du groupe restreint et lors des autres réunions d'experts, les discussions ont été vives et passionnées sur les définitions, chacun voulant utiliser ou faire valider la façon de voir ou d'organiser de son propre pays. On a pu ainsi mesurer les différences d'interprétation sur l'éducation universitaire [qui ne se déroule pas nécessairement dans une université], l'enseignement professionnel (qui ne se déroule pas nécessairement dans un établissement d'enseignement), un niveau complété (notion toujours délicate s'il n'y a pas d'examen à la fin du programme concerné), l'orientation vers un enseignement déterminé (définition initiale de l'objectif du programme qui peut être très différente de l'orientation réelle des élèves qui l'ont suivie : ainsi un programme prévu pour conduire à une insertion

### NOTES

**5.** Modes d'éducation, prestataires, lieux de formation, modalités de formation en particulier.

**6.** Quelques exemples de prestataires : organisme public d'enseignement, organisme privé d'enseignement, entreprise...

**7.** Quelques exemples de lieux de formation : école, université, entreprise...

**8.** Voir *OCDE, 1997*. La dernière édition est de 1999. Elle est disponible auprès de l'OCDE et de l'équipe en charge d'INES (Andreas Schleicher).

professionnelle peut réellement produire majoritairement des élèves qui continuent leurs études), les études doctorales (importance de la notion de recherche, mais également de la notion de document publié)... Sans précision et sans critère, sur tous ces sujets, les pays représentés dans les groupes d'experts auraient inclus des programmes très différents sous ces appellations et les comparaisons en auraient été faussées ;

- la nomenclature doit être composée d'un nombre de modalités tout à la fois assez restreint pour être utilisable dans des analyses compréhensibles par des non-spécialistes, et dans le même temps assez large pour saisir les diversités et faciliter l'affectation des objets étudiés – en bref, réductrice mais pas trop. En effet, il est impossible d'utiliser un trop grand nombre de catégories pour décrire un phénomène, mais il est important de distinguer des éléments très différents : un programme d'initiation ou d'alphabétisation et un programme de formation professionnelle approfondie par exemple... C'est pourquoi on doit également prévoir plusieurs niveaux de détails dans la nomenclature qui soient cohérents et permettent de correctement classer à un niveau fin et de regrouper à un niveau agrégé ;
- la nomenclature doit saisir la similitude (ici entre programmes) sans la réduire à l'identité, car si elle exige cette dernière, plus rien ne peut se comparer... C'est souvent une difficulté importante. En effet, si on recherche deux programmes rigoureusement identiques d'un pays à l'autre, on aura beaucoup de mal à en trouver. Il faut donc accepter des différences qui paraissent moins importantes par rapport à l'objet étudié. Pour un programme par exemple, d'un point

de vue de l'analyse par niveau, son contenu sera plus important que l'organisation des études et leur durée ;

- les mots qui la composent doivent être compris de la même façon par tous les utilisateurs. Toutefois, comment peut-on s'en assurer surtout lorsqu'il s'agit d'une nomenclature traduite officiellement en six langues et opérationnellement sans doute en une bonne centaine ? C'est une difficulté très importante. Il est difficile de s'assurer que la traduction est réellement fidèle sur le fond. Dans le cas de la CITE, l'UNESCO assure une diffusion en six langues. Il faut donc pouvoir garantir les six traductions. On a pu constater lors des réunions d'experts que ce n'était pas toujours le cas. Autre difficulté : beaucoup d'utilisateurs lisent cette nomenclature dans une langue qui n'est pas la leur (si leur langue d'origine n'est pas l'une des six langues de traduction de l'UNESCO) ;

- la nomenclature doit définir des limites aussi précises que possible entre les différentes modalités utilisées en utilisant là encore un langage et des définitions à vocation universelle.

On peut encore citer d'autres exemples de difficultés :

- comment prendre en compte la diversité d'organisation des systèmes éducatifs ? Par exemple, l'enseignement primaire peut durer entre quatre et huit ans, sans parler de cas encore plus extrêmes ;
- on ne peut utiliser « tel quel » des termes comme : enseignement supérieur, université, qualification des enseignants, car ils ne sont pas compris par tous de la même manière. La qualification des enseignants peut ainsi être associée à un certificat professionnel (obtention d'un diplôme professionnel) ou à un niveau donné de

formation ou encore à l'obtention d'un agrément. Selon le critère choisi, le nombre d'enseignants qualifiés peut varier de façon considérable.

## **POURQUOI LES NOMENCLATURES EN GÉNÉRAL ET LA CITE EN PARTICULIER SONT-ELLES SI NÉCESSAIRES ?**

Une des principales raisons qui a déclenché le processus de révision de la CITE 78 a été le constat de l'impasse dans laquelle se trouvaient de nombreux pays (essentiellement les pays de l'OCDE) lorsqu'ils essayaient de se comparer les uns avec les autres, aussi bien au niveau de l'enseignement préprimaire que dans l'enseignement secondaire et plus encore dans l'enseignement supérieur.

Les différentes catégories que proposait la CITE 78 pour ces différents niveaux ne semblaient pas plus adaptées aux nouvelles organisations des systèmes éducatifs. Elles ne paraissaient pas assez précises. Il faut d'ailleurs indiquer qu'elles étaient aussi très souvent mal interprétées et donc mal utilisées mais la comparaison était alors tout aussi difficile.

Ainsi, l'usage avait conduit à éliminer des statistiques les formations en alternance de type « apprentissage ». On connaît l'importance de ces formations depuis très longtemps en Allemagne, en Suisse et en Autriche. Leur non-prise en considération faussait complètement la vision de l'enseignement secondaire.

De la même manière, les définitions utilisées pour l'enseignement préscolaire ne permettaient pas de distinguer correctement la garderie d'enfants de l'école maternelle.

Dans l'enseignement supérieur, les classifications des programmes étaient davantage faites selon le lieu de scolarisation (universités d'un côté, autres lieux de l'autre) plutôt que sur le contenu réel des programmes.

## QUELLES MODIFICATIONS PRINCIPALES ONT ÉTÉ APPORTÉES LORS DE LA RÉVISION ?

Je vais me concentrer ici sur la nomenclature des niveaux de formation. C'est elle en effet qui a fait l'objet des discussions, des modifications et des usages les plus nombreux. Ces modifications ont porté sur de nombreux aspects de la nomenclature : champ d'application, modalité de classification, dimensions complémentaires et transformation dans les définitions des différents niveaux (4-5 en particulier). Il est utile de se référer au *tableau 1* situé en annexe qui présente de façon très synthétique plusieurs aspects de la CITE 97.

Une remarque importante aussi bien pour la CITE 97 que pour la CITE 78 : la colonne vertébrale du travail sur la nomenclature des niveaux de formation est la croyance en l'existence d'une hiérarchie des connaissances et des savoir-faire. Il est généralement admis que cette hiérarchie sur des domaines précis peut se déterminer d'un point de vue de l'individu. Sa transposition en termes de programmes ou d'activités éducatives pose davantage question. Il est donc bien clair que l'utilisation d'une nomenclature de niveau portant sur les programmes ou des activités fait perdre une partie de l'information. Elle ne permet de rendre compte que d'une partie de la réalité de l'éducation que reçoivent les individus.

Une autre difficulté est de positionner sur une même échelle connaissance et savoir-faire. Très souvent, des hiérarchies implicites existent (en France, par exemple, la connaissance est toujours mieux considérée, donc mieux classée, que le savoir-faire). La CITE 97 s'est efforcée d'explicitier les critères utilisés et d'éviter l'implicite. Il faut souhaiter que son application garde cette orientation même si ce n'est pas toujours facile.

### Portée et champ d'application

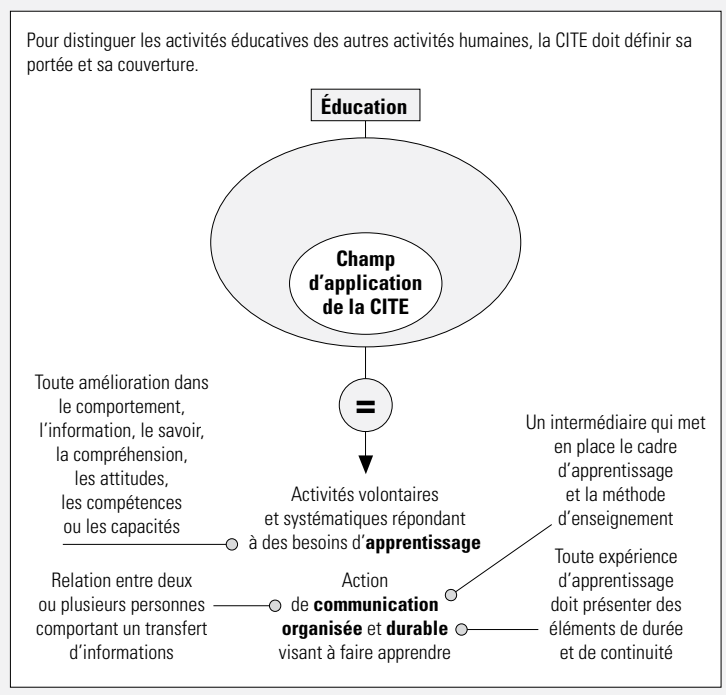
Un effort systématique de définition de la terminologie a tout d'abord été entrepris. En effet, beaucoup de termes n'avaient pas fait l'objet d'une définition dans la CITE 78 ou cette terminologie devait être actualisée. Il a fallu tout d'abord mieux définir la notion d'éducation puisque pour construire cette nomenclature il fallait préciser la portée et le champ

d'application des activités éducatives. Le terme « éducation » doit s'entendre comme correspondant aux « *activités volontaires et systématiques répondant à des besoins d'apprentissage*. *L'éducation comporte une communication organisée et durable destinée à susciter un apprentissage durable*. *Les mots clés [communication, organisée, apprentissage et durable] ont été définis par la suite* ».

Puis, il a été précisé que la CITE s'appliquait aussi bien à la formation initiale qu'à l'éducation des adultes, à l'éducation formelle qu'à l'éducation non formelle, à l'enseignement professionnel qu'à l'éducation répondant à des besoins spéciaux (on a là simplement nommé des types d'enseignement sans les définir, en fournissant toutefois un glossaire).

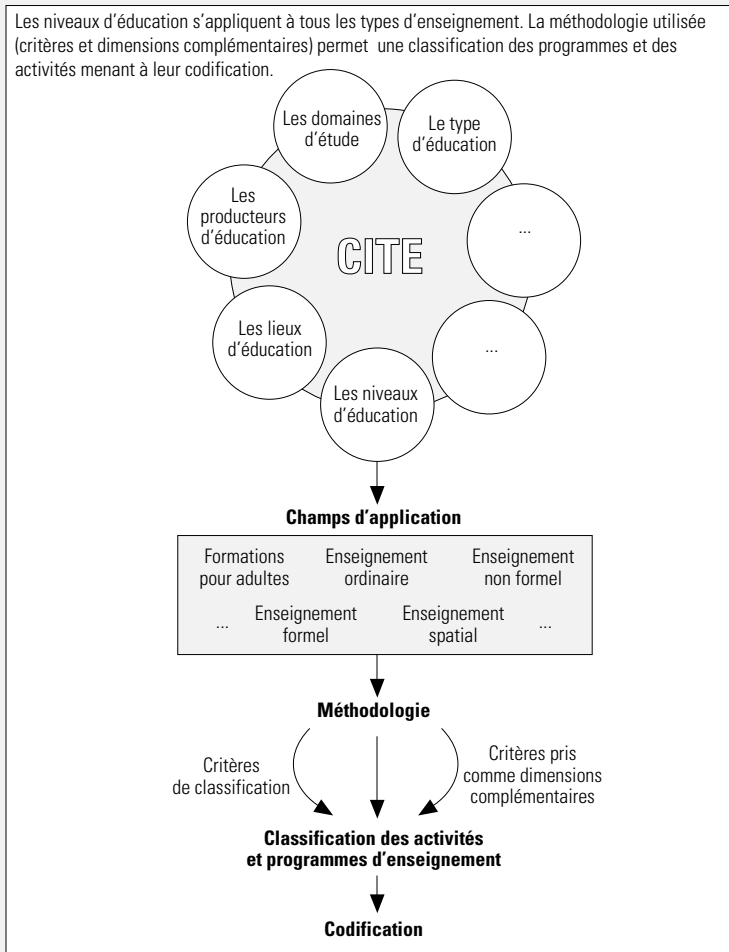
Par-là même, on indiquait simultanément ce à quoi la CITE ne s'appliquait pas : par exemple, une communication non destinée à susciter un apprentissage. Cette construction

Diagramme 1 – Le champ d'application de la CITE

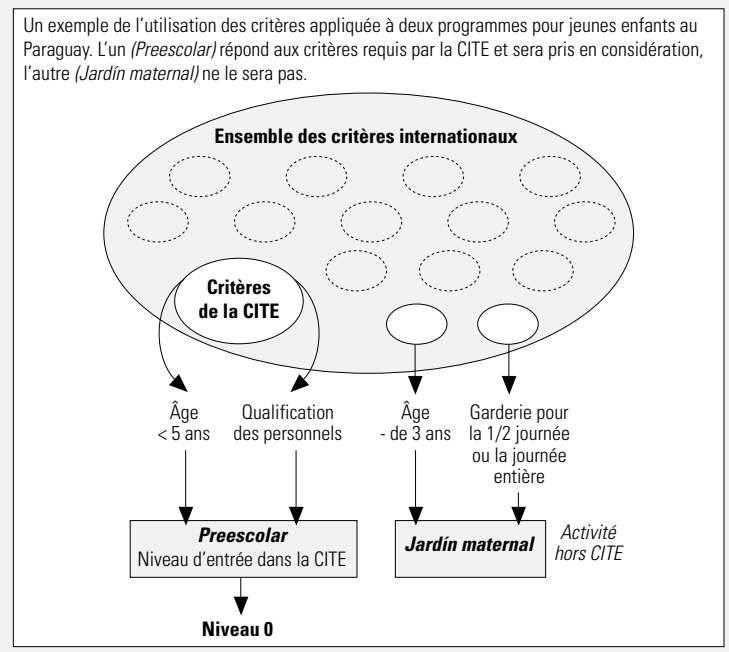




**Diagramme 2 – Comment fonctionnent les niveaux d'éducation ?<sup>9</sup>**



**Diagramme 3 – La méthodologie en action (pour le niveau 0)**



offrirait un cadre statistique intégré et cohérent pour la collecte et la présentation des données, ce qui était déjà le cas de la CITE 78.

Un autre élément qui n'a pas changé est l'unité de base saisie par la CITE : le programme éducatif. Mais sa définition a été précisée et élargie : un lien étroit a été créé entre « programme » et « activités éducatives » ; mais ces « activités éducatives » doivent être organisées en vue d'un objectif préétabli de tâches éducatives. Cette notion d'activités éducatives est donc plus large que les cours ou ensembles de cours qui fondaient la notion de programme de la CITE 78. Elle permet par exemple de mieux rendre compte des actions en faveur des adultes. De plus, pour les activités éducatives organisées de façon très différente des programmes éducatifs classiques, la CITE 97 insiste sur l'importance de classer les activités éducatives en utilisant la notion de l'analyse des contenus pédagogiques.

**Les dimensions complémentaires**

Une autre innovation de la CITE 97 est la volonté de donner des éléments complémentaires (appelés dimensions) pour préciser les contenus tout en facilitant l'affectation des programmes dans les niveaux. Outre la durée des formations (simple ou cumulée depuis le début d'un programme d'un niveau donné), deux notions ont été particulièrement utilisées : l'orientation des programmes et le type d'enseignement ou de programme ultérieur.

**NOTE**

9. Lors de la fabrication de ce diagramme, on pensait que d'autres nomenclatures accompagneraient les niveaux.

- Dans l'orientation des programmes, trois modalités sont envisagées : général, préprofessionnel – prétechnique et professionnel – technique. Cette dernière modalité peut se subdiviser en deux sous-groupes : programmes principalement orientés vers la théorie et programmes principalement orientés vers la pratique.
- Le type d'orientation ultérieure pour lequel a été conçu le programme : l'idée de cette dimension est d'indiquer dans quel parcours a été placé le programme en cours de classement. Cette dimension permet de distinguer un programme organisé pour donner accès à des programmes de niveau supérieur d'un programme dont le débouché est la vie active ou d'un autre donnant accès à des études plus courtes. Cette notion est particulièrement utile pour les niveaux 3 et 5. En effet, il est important de savoir pour le niveau 3 si

les programmes ont été conçus pour donner accès à des études supérieures courtes (3B) ou longues (3A) ou pour permettre l'entrée dans la vie active (3C). Pour le niveau 5, il sera intéressant de distinguer ceux qui donnent accès à des études doctorales ou à des métiers hautement qualifiés (5A) de ceux qui n'offrent pas ces possibilités (5B). La difficulté réside ici dans la distinction entre l'orientation prévue par les concepteurs des programmes et les orientations réelles des élèves qui peuvent être très éloignées de la volonté de départ même si le contenu des programmes est resté, par sa part, conforme à la volonté originelle.

### Les bornes

Pour chaque niveau, on a essayé de préciser une borne inférieure (pour marquer la séparation avec le niveau

précédent) et une borne supérieure (pour marquer la séparation avec le niveau suivant). C'était à la fois indispensable et difficile puisqu'il fallait tenir compte des diverses structures des systèmes éducatifs (âge d'entrée, durée des différents cycles...) et donner des indications nécessaires à la classification. Pour résoudre cette contradiction, on a souvent utilisé la technique d'une description précise couplée avec une formule non contraignante. Que ceux qui ont une meilleure idée nous jettent la première pierre...

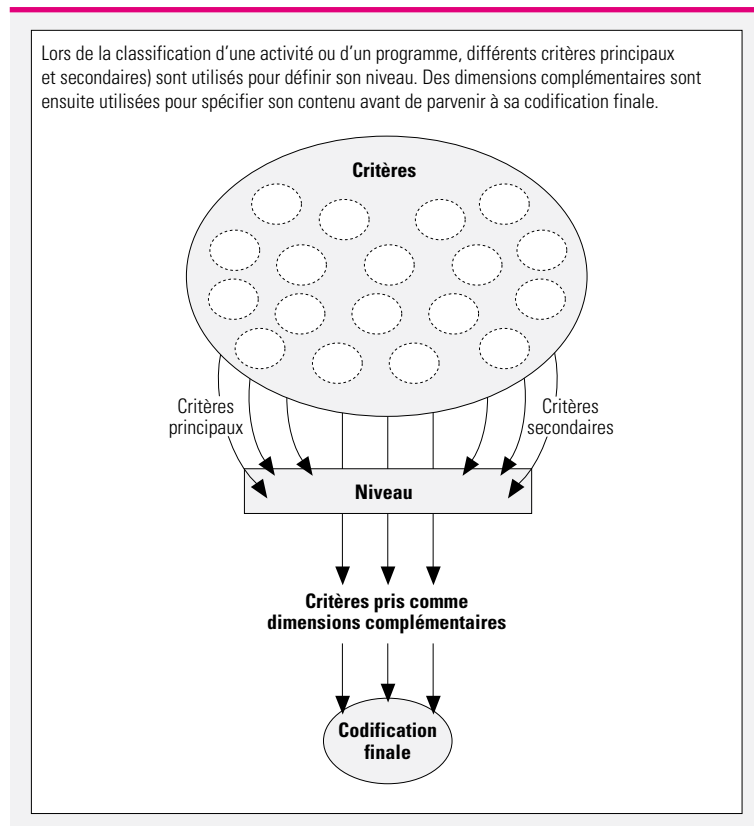
Il fallait de plus indiquer une délimitation claire entre les programmes relevant de la CITE et les activités n'en relevant pas : enseignement pré-primaire contre crèches et garderies.

### Les modifications sur les modalités : la création du niveau 4

Une différence très visible entre la CITE 78 et la CITE 97 est l'apparition d'un niveau 4. Cette création a été l'objet de nombreuses discussions et controverses. Le point de départ était l'observation de grandes diversités dans les pays pour le classement de programmes à la limite des niveaux secondaire et supérieur. Ces programmes généralement assez courts à vocation professionnelle étaient selon le pays répertoriés avec le second cycle du secondaire ou avec l'enseignement supérieur, ce qui faussait évidemment les comparaisons entre pays sur ces niveaux.

De là, est venue la demande très forte de pays comme l'Allemagne, le Canada, l'Australie et les Pays-Bas de créer un niveau regroupant les programmes qui perturbaient les comparaisons.

**Diagramme 4 – Comment codifier ?**





C'est ainsi qu'est né le niveau 4 pour les programmes d'enseignement post-secondaire qui ne sont pas considérés comme faisant partie de l'enseignement supérieur (tertiaire dans le vocabulaire de la CITE).

La description du contenu de ces programmes a fait l'objet de longs débats. On a fini par adopter une description tout d'abord négative (pas de niveau 5) complétée par une indication sur l'élargissement des connaissances apporté par ces programmes même si on ne peut considérer qu'ils sont d'un niveau supérieur aux programmes de niveau 3. C'est à ce titre une brèche dans la hiérarchie des niveaux.

Il peut s'agir également de programmes permettant l'accès au niveau 5 pour les élèves ayant suivi des programmes de niveau 3 ne donnant pas normalement accès à ce niveau 5.

Des critères de classification et des dimensions complémentaires s'ajoutent à la mise en place de ce niveau dont on attendait beaucoup (trop ?), nous y reviendrons.

### Les transformations sur les niveaux de l'enseignement supérieur

C'est probablement sur ces niveaux que les discussions ont été les plus longues et les plus passionnées.

Tout d'abord, un premier débat a porté sur le nombre de niveaux concernant l'enseignement supérieur. Il a paru pertinent d'en utiliser deux (5 et 6). Il a fallu ensuite les délimiter. Certains étaient partisans de réserver le niveau 6 aux études doctorales, d'autres voulaient y ajouter les *Masters* (ou *mastères*) ayant une dimension « recherche ». Finalement,

c'est la première option qui a été retenue. Mais bien entendue, cela n'a pas résolu tous les problèmes car le niveau le plus élevé d'une classification « bénéficié » toujours d'une forte attractivité.

Sur le niveau 5, il a paru important de ne pas établir de hiérarchie entre les programmes « académiques » ou « universitaires » et des programmes à contenu plus technique. Dans le même temps, il a semblé nécessaire de distinguer les programmes menant à des études doctorales ou à des professions exigeant un haut niveau de qualification des programmes ne donnant pas ces accès, d'où la différence importante entre 5A et 5B.

### LES PROBLÈMES NON TRAITÉS

Comment mesurer les niveaux des populations dans les enquêtes auprès des individus à partir de la CITE 97 ? Il est en effet nécessaire de fixer des règles pour passer d'une nomenclature fondée sur des programmes de formation à une nomenclature mesurant le niveau des individus. Il faut en particulier préciser comment on classe les personnes n'ayant pas achevé un programme commencé. Ce travail n'a pas été fait par l'UNESCO. C'est d'autant plus dommage que la CITE est utilisée à la fois dans les enquêtes sur les forces de travail et dans les recensements. L'OCDE et Eurostat ont donné des indications dans les collectes les concernant. De plus, plusieurs articles ont montré l'intérêt d'utiliser la CITE 78 (78 à l'époque) dans des analyses comparatives<sup>10</sup>.

Les autres nomenclatures : prestataires, modalités, institutions... Ce point a déjà été abordé auparavant.

### LES PROBLÈMES RENCONTRÉS LORS DE LA MISE EN ŒUVRE

#### Les problèmes sur le type d'orientation

La notion de type d'orientation est assez difficile à appliquer dans un certain nombre de cas. Comme cela a déjà été indiqué plus haut, il est parfois difficile de classer un programme selon son orientation initiale lorsque l'orientation réelle des étudiants est devenue très différente de celles prévues initialement. On a déjà pu relever dans ce domaine quelques confusions.

#### Les problèmes sur le niveau 4

Le niveau 4 est assez peu utilisé. Il ne semble pas qu'il ait totalement atteint son but mais on retrouve le problème de l'utilisation des nomenclatures par les différents pays. Malgré les instructions données par l'OCDE, plusieurs pays ont continué à classer certains de leurs programmes en niveau 3 ou en niveau 5 alors que plusieurs experts attendaient un classement de des programmes au niveau 4. Il reste donc encore du chemin à faire sur ce niveau.

Des propositions de subdivision du type d'orientation en trois catégories au lieu de deux ont été également avancées. L'objectif est de distinguer, dans le type d'orientation vers le niveau 5, les programmes qui permet-

#### NOTE

**10.** On peut consulter deux articles sur ce sujet : **Hilary Steedman, Steven McIntosh**, 2001, et **Asa Murray, Hilary Steedman**, 2001 (cf. rubrique « À lire »).

tent de s'orienter plutôt vers le 5A de ceux qui permettent de s'orienter plutôt vers le 5B. Eurostat et l'OCDE ont d'ores et déjà introduit cette distinction dans leurs enquêtes.

### Les problèmes sur le niveau 5

Dans les définitions, les termes correspondant à des institutions ont été évités : universités, instituts polytechniques... Cependant, dans plusieurs cas, la tendance a été de classer (comme cela était fait auparavant) les programmes universitaires en 5A et les autres en 5B, ce qui ne correspond pas aux souhaits initiaux. La dimension « position dans la structure nationale des diplômes et des titres » a posé également des problèmes de compréhension et donc d'utilisation. Il s'agissait de tenir compte de l'organisation et de la succession des programmes dans un pays donné pour indiquer si une telle organisation ou succession existait. Cela n'a pas toujours été bien compris.

### Les problèmes sur les niveaux 6

Le principal problème reste la frontière avec le niveau 5A. Il avait été prévu de classer des programmes comportant une partie « recherche » en 5A en indiquant leur spécificité « recherche » dans la dimension « position dans la structure nationale des diplômes et des titres ». Malgré cela, plusieurs pays considèrent que ces programmes doivent être classés en niveau 6, ce qui n'était pas l'orientation initiale. La difficulté tient évidemment à l'appréciation de l'importance et de la qualité de cette partie « recherche ». La sensibilité sur ce classement a aussi une composante

politique très forte puisque cette classification permettra d'apprécier le nombre d'étudiants atteignant les programmes se situant tout en haut de la pyramide des formations. Là encore, il y a des progrès à faire mais la CITE 97 me semble bien fixer le cadre.

## ILLUSIONS ET RÉALITÉS DES COMPARAISONS

Outre les difficultés mentionnées plus haut, il est intéressant d'analyser quelques pièges apparus dans l'utilisation de la CITE 97.

Ainsi, il est précisé que la durée des programmes de niveau 1 est habituellement de six ans. Toutefois, au cours des nombreuses discussions qui ont abouti à cette formation non contraignante, il était apparu clairement qu'il ne fallait pas imposer des coupures artificielles. Croire que l'on va améliorer la comparabilité en fixant une durée de scolarisation pour chaque niveau est assez naïf. C'est d'ailleurs une naïveté que j'avais eue lorsque j'avais commencé de travailler pour la révision de la CITE en 1994. Tout m'apparaissait simple. Il suffisait de définir une durée d'études pour chaque niveau d'enseignement et tout le problème était réglé. Sauf que personne n'est capable de réellement comparer le contenu d'une année scolaire dans un pays avec l'année scolaire d'un autre. Faut-il considérer le nombre total d'heures d'enseignement, la qualification des enseignants, le matériel pédagogique dont disposent les élèves (livres par exemple) ? On peut ajouter aujourd'hui les accès à Internet et bien d'autres éléments. Bref, une année scolaire n'est pas identique à l'intérieur d'un même pays et évidemment pas d'un pays à l'autre.

Il faut donc tenir compte de l'organisation choisie par les pays pour atteindre des objectifs liés à chacun des niveaux. Ainsi, l'enseignement primaire (niveau 1) a comme objectif dans tous les pays de donner les bases de la lecture, de l'écriture et du calcul. Pour atteindre cet objectif pédagogique (donc de contenu), les pays ont fixé une durée d'études leur permettant dans leur organisation propre d'atteindre ces objectifs. Or, ce qu'il est intéressant de comparer, ce sont les différents modes d'organisation dont la durée est un des éléments descriptifs. Cela n'a donc pas grand sens de fixer une limite de durée stricte à chaque niveau. De plus, pour le niveau 1, l'organisation est très caractéristique : essentiellement un seul enseignement pour un groupe d'élèves donné. Pour « respecter » une durée d'études du niveau 1 trop rigide (par exemple six années), on peut alors affecter la septième année au niveau 2. Mais mixer le type d'organisation de l'enseignement primaire avec le type d'organisation utilisé pour le niveau 2 n'a pas beaucoup de sens et on va se retrouver avec une « bouillie » dont il sera difficile de tirer une information pertinente tant du point de vue pédagogique que du point de vue d'une analyse financière, car les coûts d'un enseignement secondaire sont très différents.

De même, dans l'enseignement secondaire, on pourrait imaginer d'utiliser la durée comme un critère majeur. Or, souvent des programmes sont construits pour permettre à des jeunes qui ont des difficultés d'atteindre un certain niveau de connaissance ou de savoir-faire mais en prenant de plus de temps. Il serait absurde de considérer que ces programmes de durée plus longue sont d'un niveau supérieur aux premiers.

Dans l'enseignement supérieur, on a indiqué le piège constitué par les classements par institution. De plus, le premier diplôme « universitaire » peut intervenir après trois, quatre ou cinq ans d'études. C'est le choix des pays. Mais il n'est pas possible de hiérarchiser selon la durée. Dans les nombreux systèmes sélectifs, cela reviendrait comme dans l'exemple du secondaire à sous-classer les enseignements courts où se trouvent les élèves les plus brillants ou qui ont réussi les examens ou concours de sélection.

On peut constater sur ces exemples que l'on peut facilement tomber dans l'illusion de la comparabilité. On peut aussi se rendre compte que la réelle comparabilité ne peut qu'être construite et entretenue par l'ensemble des pays qui souhaitent se comparer. L'existence d'une nomenclature acceptée par tous est une condition nécessaire mais pas suffisante. Le rôle des organisations internationales est de favoriser les discussions entre pays à partir de l'usage qu'ils font de la nomenclature. Cela doit conduire à une plus grande transparence des façons de classer de chaque pays. Ainsi, constituer des tableaux par pays représentant le classement des différents programmes est un outil très utile. Ces tableaux doivent faire l'objet de discussions d'experts, chaque pays pouvant questionner la façon de classer de l'autre. C'est la seule façon de faire converger les modes de classement et de faire évoluer les modes de classement des pays.

Les organisations internationales ont en effet beaucoup de mal à modifier els classements de programme utilisés par les pays. Cela doit se faire dans un processus, dans un travail commun mobilisant les pays.

C'est ce qui s'est fait dans le projet INES (projet de construction d'un système d'indicateurs internationaux sur l'éducation) de l'OCDE ébauché par l'UNESCO. Mais, c'est un effort qui ne doit jamais cesser pour éviter les dérives et qui doit être entretenu par une dynamique de « projet » comme celui sur les indicateurs de comparaison internationale.



Sans classification internationale, aucune comparaison n'est possible. Avec une classification on peut tenter de comparer. Il est très facile de critiquer une nomenclature ; c'est beaucoup moins facile d'en proposer une autre surtout lorsqu'il s'agit de prendre en compte la diversité de tous les systèmes éducatifs de tous les pays du monde.

Mais quelle que soit la qualité d'une classification, l'usage qui en est fait est déterminant pour la pertinence des comparaisons. C'est donc un combat constant pour s'assurer que les définitions et les concepts sont bien compris et utilisés de la même façon par ceux qui doivent rendre compte des systèmes éducatifs au travers de ces nomenclatures. On a vu les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre et les pièges qu'il faut éviter. Cependant, les différentes organisations internationales s'efforcent d'améliorer l'utilisation de la CITE 97 et on ne peut que les encourager à continuer cet effort.

Il faut donc de façon permanente faire vivre la CITE 97 et faire discuter les différents utilisateurs sur les problèmes qu'ils rencontrent et la façon dont ils les résolvent. La description du classement détaillé des programmes par niveau et par pays peut être

un outil intéressant d'animation de ces discussions, mais il faut qu'elle soit régulièrement mise à jour.

C'est à ce prix que cet outil indispensable permettra de mener des analyses comparatives dans de bonnes conditions sans perdre de vue les limites de tout exercice de comparaison.

#### À LIRE

**UNESCO** (1976), *Classification internationale type de l'éducation*, Paris : UNESCO, COM/ST/ISCED.

**Car-Hill, Roy** (1998), *Note interne*, Paris : Unesco.

**OCDE** (1999), *Manuel for ISCED-97, Implementation in OECD Countries*.

**Steedman, Hilary and McIntosh, Steven** (2001), "Measuring low skill in Europe: how useful is the ISCED framework?", *Oxford Economic Papers*, 3, 564-581.

**Murray, Asa and Steedman, Hilary** (2001), "Skill profiles of France, Germany, the Netherlands, Portugal, Sweden and the UK", *Formation professionnelle : revue européenne*, 22.

Tableau 1 – Les niveaux d'éducation d'un coup d'oeil

Comment déterminer le niveau d'un programme				
Critères d'approximation du contenu		Intitulé du niveau	Code	Dimensions complémentaires
Critères principaux	Critères subsidiaires			
Propriétés éducatives	Qualification du personnel enseignant	Éducation préprimaire	0	Néant
Localisation dans une école ou dans un centre extérieur à la famille				
Âge minimal				
Limite d'âge supérieure				
Début de l'apprentissage systématique de la lecture, de l'écriture et des mathématiques	Entrée dans les établissements ou dans les programmes nationaux de l'enseignement primaire	Enseignement primaire Premier cycle de l'éducation de base	1	Néant
	Début de la scolarité obligatoire			
Enseignement par matières	Entrée après six ans environ d'enseignement primaire	Premier cycle de l'enseignement secondaire	2	Type d'enseignement ou d'orientation ultérieurs
Pleine mise en œuvre des compétences de base et fondement d'une éducation permanente				
		Fin du cycle neuf ans après le début de l'enseignement primaire		
		Fin de la scolarité obligatoire		
	Enseignement assuré par plusieurs spécialistes de disciplines différentes			Orientation des programmes
Titres exigés pour l'admission		Enseignement secondaire (deuxième cycle)	3	Type d'enseignement ou d'orientation ultérieurs
Conditions minimales d'admission				Orientation des programmes
				Durée cumulée depuis le début du niveau 3 de la CITE
Conditions d'admission		Enseignement postsecondaire qui n'est pas du troisième degré	4	Type d'enseignement ou d'orientation ultérieurs
Contenu				
Âge				
Durée				
				Durée cumulée depuis le début du niveau 3 de la CITE
				Orientation des programmes
Titres exigés pour l'admission, type de diplôme obtenu		Premier cycle de l'enseignement supérieur (ne conduisant pas directement à un titre de chercheur de haut niveau)	5	Type de programmes
				Durée théorique cumulée dans l'enseignement supérieur
				Structure nationale des diplômes et des titres
Contenu orienté vers la recherche, soutenance de thèse	Préparation de diplômés à des postes d'enseignement et de recherche	Deuxième cycle de l'enseignement supérieur (conduisant à un titre de chercheur de haut niveau)	6	Néant