

Working Paper
2019 • 3



Les statistiques internationales et le développement : de l'universalisme à la fragmentation

Roser Cussó

Les statistiques internationales et le développement : de l'universalisme à la fragmentation

Roser Cussó

Professeur, IEDES/UMR D&S

Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne

Courriel : roser.cusso@univ-paris1.fr

Résumé : Les statistiques produites par les organisations intergouvernementales (OI) marquent un tournant à la fois politique et en termes de connaissance. Dès leur origine, les OI se donnent des objectifs globaux relatifs à la paix, aux droits, au développement... Pour les faire avancer, la disponibilité de statistiques comparables internationalement est indispensable. Les États membres sont ainsi appelés à fournir un grand éventail de données. Les OI, quant à elles, proposent des classements, des définitions et des méthodes statistiques standardisés, collectent les données des pays et les publient régulièrement. Ce processus témoigne de l'émergence d'une « quantification internationale », fondée par la Société des Nations, développée par d'autres OI ensuite. Plus récemment, une standardisation poussée des services statistiques nationaux est également visée, tandis que la vocation universelle des statistiques internationales est mise à mal par une croissante polarisation régionale. Enfin, l'évolution de la quantification produite par les OI est clé pour comprendre aussi bien l'histoire des OI (et leurs politiques de développement, entre autres) que les savoirs qui façonnent les sciences sociales et économiques.

Les organisations intergouvernementales : entre éthique et expertise

Les organisations intergouvernementales (OI) sont une innovation politique du XXe siècle¹, produit du contexte géopolitique. Les entreprises coloniales des différents empires sont mises en question par, entre autres, la nouvelle politique « de coopération et d'aide » développée par les États-Unis. Les conseillers en matière de politique économique et financière aussi bien que l'octroi de prêts influencent les réformes publiques dans bon nombre de pays latino-américains (pour la plupart des États indépendants) autant qu'ils contribuent à institutionnaliser la coopération et l'expertise comme fondement des relations internationales (Drake, 1994).

Les OI se définissent par deux caractéristiques principales. Tout d'abord, leurs objectifs sont marqués par une dimension humanitaire, voire morale, à caractère universel, dimension reliée à certaines politiques économiques. Dans un premier temps, il est question de prôner la paix par l'interdépendance économique et le libre-échange pour, ensuite, se focaliser davantage sur les droits de l'homme et sur les plans de développement (avec plusieurs sous-étapes relatives à l'extension des infrastructures, à l'intensification de l'agriculture, etc.) ; plus tard, la centralité du marché et de la concurrence est intégrée par les OI du moment où un volet social est maintenu ; enfin, les OI soutiennent la « durabilité » et la « citoyenneté globale », en tentant ainsi de peser sur la croissante polarisation géopolitique. Deuxièmement, l'arène internationale suppose la mise entre parenthèses du débat proprement politique (majorité-opposition). En effet, dans les

¹ La création en 1865 de l'Union télégraphique internationale peut être aussi notée (Smouts, 1995), mais il ne s'agit pas d'une OI politique.

assemblées intergouvernementales, qui réunissent les représentants des États, la confrontation de projets politiques distincts est marginale, en contraste avec le fonctionnement d'une assemblée nationale. Les OI se fondent sur l'analyse technique des questions sociales et économiques et sur le rôle prépondérant des experts dans la prise de décision². Leur production de connaissance, à la fois scientifique et tournée vers l'action, bien qu'inspirée de celle développée par l'État, en est relativement autonome et fonde un pouvoir à part entière. Si les missions internationales dépendent de l'approbation des assemblées intergouvernementales, les OI gardent un pouvoir d'initiative dans l'agenda et dans la mise en œuvre concrète de ces missions.

Les statistiques internationales ont été très rapidement développées. Sont à noter la multiplicité de programmes visant la comparaison des données démographiques, économiques et sociales, notamment par le biais de la standardisation des nomenclatures et des méthodes relatives à la collecte et au traitement des données. Cette standardisation internationale peut être vue comme étant à la fois le « levier » et la « vitrine » des actions des OI. Si les politiques relatives au développement ont existé c'est aussi parce que ce dernier a pu être mesuré partout avec de critères similaires et de manière comparative. Dans ce sens, on peut légitimement se poser la question du lien entre l'émiettement récent du domaine du développement et la fragmentation des données.

Cet article explore quatre étapes (en lien avec celles évoquées plus haut) reliant statistiques internationales et politiques de développement, avec focus sur les domaines de la population et de l'éducation. Ces étapes sont (i) la Société des Nations (SDN) et l'entre-deux-guerres (statistiques mandataires et supervision) ; (ii) l'Organisation des Nations Unies (ONU ou NU) à partir de 1945 (plans de développement, consolidation des programmes statistiques, approche macro) ; (iii) le tournant des années 1980 et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (dérégulation, évaluation statistique poussée approche micro), et enfin (iv) la régionalisation des statistiques de l'éducation depuis les années 2000 et la polarisation économique et politique.

L'objectif de ce papier est d'apporter une réflexion sur ces grandes étapes politiques, notamment pour ce qui est du développement, par le biais de l'analyse du volet technique. Cette réflexion s'appuie sur une dizaine d'années d'expérience professionnelle à l'UNESCO (1994-2003), dont sept dans ses services statistiques, ainsi que sur le mémoire en vue d'une HDR « Comparer pour mieux régner : histoire et sociologie de la quantification internationale » (Cussó, 2012a) qui témoigne de vingt ans de recherche sur les OI. Sont à noter une thèse sur le lien entre les études démographiques et les politiques économiques de la Banque mondiale (1996-2001) et, par la suite, la préparation de plusieurs articles sur les politiques éducatives de cette même institution ; un post-doctorat sur l'analyse du discours politique et de la Méthode ouverte de coordination (MOC) au sein de l'Union européenne (UE) (2004-2006) conduisant à plusieurs publications ; des travaux sur les statistiques de l'éducation de l'UNESCO en lien avec la globalisation de l'enseignement ; des analyses diverses sur les sections des mandats, de l'hygiène, des minorités et des questions économiques et financières de la SDN. Le terrain est donc essentiellement constitué d'observations, de la documentation et des analyses originales d'archives. Les sections 2 et 4 de ce papier sont en grande partie inédites.

² Les experts internationaux sont souvent les fonctionnaires des OI mais également les membres (nationaux ou indépendants) des commissions techniques et spécialisées. La Charte des NU prévoit également, dès l'origine, la participation des organisations non gouvernementales (ONG) aux travaux de l'Organisation (Merle, 1991).

1. La SDN et les mandats : l'origine de la supervision statistique internationale

Le Pacte de la SDN est rédigé fin 1918, à la veille de la signature du Traité de Versailles, après la Première guerre mondiale³. Le Pacte comprend un volet consacré à l'activité technique ouvrant à la question statistique. Les données les mieux développées au sein de la Société seront, sans doute, celles relatives à l'économie et à la finance. Le programme les intégrant fonde une véritable « quantification internationale » comprenant la standardisation des méthodes, la coopération technique active et la publication de données comparables (Cussó, 2012b). La SDN développe également de séries statistiques dans les domaines de l'enseignement ou de la santé (SDN, 1935). Nous nous centrerons ici sur les données relatives aux mandats qui, bien que moins abouties, illustrent plus nettement le volet de l'évaluation et sont surtout davantage reliées à la question du développement alors naissante (Cussó, 2019). En effet, au moment de la Conférence de paix, à Paris (janvier 1919), le congrès d'associations alliées pour une Société des Nations adopte une résolution demandant que le Conseil de la Société soit investi de la « tutelle morale » des populations au Sud (SDN, 1945).

Le Pacte est originellement rédigé par le général sud-africain J. C. Smuts (Smuts, 1918). Il veut aboutir à un compromis politique, juridique et moral sur l'avenir des colonies allemandes et de l'Empire ottoman, car les États-Unis sont hostiles à l'extension des empires coloniaux, notamment de ceux de la Grande-Bretagne et de la France. Le compromis consiste à attribuer aux puissances coloniales des « mandats », au nom de la SDN, sur les territoires des empires vaincus. La répartition concrète des territoires est décidée par le Conseil suprême des puissances alliées : l'Irak (Mésopotamie), la (Trans)Jordanie et la Palestine sont attribués à la Grande-Bretagne ; le Liban et la Syrie, à la France (mandats A) ; le Togo et le Cameroun sont sous une tutelle partagée par ces deux puissances ; la Tanzanie (Tanganyka) est attribuée à la Grande-Bretagne, le Rwanda-Urundi, à la Belgique (mandats B). La Namibie (Sud-Ouest africain) est attribuée à l'Afrique du Sud (mandats C, comprenant également les îles du Pacifique⁴). Les Puissances mandataires sont invitées à rendre compte de leurs pratiques administratives à la Commission permanente des mandats (CPM). Enfin, le compromis consiste également à adopter le libre-commerce (*open door policy*) pour ces territoires. C'est une demande des États-Unis⁵ qui, malgré leur rôle central dans la création de la SDN, n'y adhèrent pas.

Selon l'article 22 du Pacte « le bien-être et le développement de ces peuples [sous mandat] forment une mission sacrée de civilisation » et la « meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience et de leur position géographique, sont le mieux à même d'assurer cette responsabilité [...] ; elles exerceront cette tutelle en qualité de Mandataires au nom de la Société » (SDN, 1945 : p23). Pour la SDN, la dimension humanitaire est donc centrale. Elle était

³ La création de la SDN est à l'origine une proposition du Président des États-Unis W. Wilson. Le dernier de ses « Quatorze points » est la « Création d'une association des nations pour garantir l'indépendance et les frontières des États ». https://en.m.wikisource.org/wiki/Fourteen_Points_Speech

⁴ La Nouvelle-Guinée (allemande), la Nouvelle-Irlande, la Nouvelle-Bretagne et les Iles Salomon sont attribuées à l'Australie, qui administre également Nauru au nom de l'Empire britannique. Le Japon est chargé d'administrer les îles Marianne, Carolines et Marshall, la Nouvelle-Zélande et le Samoa occidental.

⁵ Le deuxième des « Quatorze points » de Wilson proposait, en effet, la « Suppression des barrières économiques et égalité commerciale pour toutes les nations ».

déjà présente dans l'Acte général de la Conférence de Berlin (1885) qui s'était fixé, entre autres, l'objectif « d'accroître le bien-être moral et matériel des populations indigènes » (SDN, 1945 : p9). Toutefois, un objectif spécifiquement international peut également être identifié dans le travail de la SDN : il faut « sauvegarder à la fois les intérêts des indigènes [...] et ceux de la communauté internationale » (SDN, 1945 : p18). La décolonisation y est latente ainsi qu'une vision universelle des droits politiques.

Toujours selon l'article 22, « le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge » ; « Une Commission permanente [des mandats, CPM, décrite comme étant indépendante et technique⁶] sera chargée de recevoir et examiner les rapports annuels [...] » et de donner au Conseil son avis et ses observations (SDN, 1945 : p24). Les rapports doivent contenir tous les détails de l'administration des mandats y compris « les textes complets de toutes les dispositions législatives et administratives d'une portée générale [...] » (SDN, 1945 : p36). Les pétitions « soit des habitants des territoires sous mandat eux-mêmes, soit d'une autre source » doivent être transmises par l'intermédiaire de la Puissance mandataire (SDN, 1945 : p39-40).

L'utilisation de questionnaires fondés sur une certaine standardisation est à noter : « Dès le début, la Commission s'est attachée à faciliter la préparation de ces rapports [...] en rédigeant, à l'intention des Puissances mandataires, des questionnaires [...]. » (SDN, 1945 : p39). La CPM s'intéresse tout particulièrement aux données démographiques et sociales, considérant que le meilleur index de la mesure du bien-être des indigènes « se trouvera dans les statistiques de mortalité et de morbidité... ». En outre, « l'Administration coloniale a besoin de statistiques démographiques pour résoudre de manière satisfaisante des questions importantes telles que le règlement du recrutement de travailleurs indigènes, l'organisation des services d'hygiène publique, d'enseignement, etc. Ainsi le questionnaire élaboré par la Commission des mandats en 1921 (article XIII) invita-t-il les Puissances mandataires à inclure dans les rapports annuels des statistiques démographiques concernant la natalité, la nuptialité (polygamie), la mortalité, l'émigration et l'immigration » (SDN, 1945 : p75) – voir l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1. Des questions de la Commission de la SDN aux Puissances mandataires en 1926 (SDN, 1945 : p76)

116. Quelle est la population du territoire (indigènes, gens de couleur, non indigènes, Asiatiques, Européens ou Américains) ? Les chiffres fournis sont-ils le résultat d'un recensement ou d'une simple estimation ?
117. Prière de communiquer, s'il est possible, des statistiques comparées quinquennales ou décennales de la population.
118. Existe-t-il un courant d'émigration en provenance, ou d'immigration à destination, du territoire ? Dans l'affirmative, quelles en sont les causes ? Quels sont les pays de destination et d'origine des émigrants et des immigrants ?

⁶ La majorité des membres de la CPM étaient des ressortissants de pays non mandataires : « ils ne doivent pas exercer, dans leur pays, aucune fonction qui les placerait dans la dépendance directe de leur Gouvernement ». De son côté, « la Commission elle-même peut inviter des conseillers techniques à donner leur avis [...] » (SDN, 1945 : p38).

Malgré les difficultés rencontrées par les Puissances mandataires ⁷, leurs rapports contiennent un nombre non négligeable de données. Pour la Palestine, un des mandats le mieux recensé, des données sont collectées sur les mouvements migratoires, la natalité et mortalité générales ainsi que la mortalité infantile. Certaines de ces informations sont ventilées selon la religion de la population ainsi que du point de vue ethnique (SDN, 1945 : p80). La répartition de l'ensemble de la population selon ces deux variables est reproduite dans le tableau 1.

Tableau 1. La population palestinienne au 31 décembre 1938 selon les communautés religieuses et selon les principaux groupes ethniques (SDN, 1945 : p80)

Religion		Groupe ethnique	
Musulmans	900 256	Musulmans	997 000
Juifs	411 263	Juifs	411 000
Chrétiens	111 983	Autres	27 000
Autres	11 839	Total	1 435 000
Total	1 435 341		

Le taux de natalité diminue entre 1922 et 1938 de 14% pour l'ensemble de la population (40 naissances pour mille habitants en 1938). Le taux de mortalité connaît aussi une diminution de 37% (15 décès pour mille habitants en 1938). Des comparaisons de ces taux avec ceux des pays européens sont souvent présentées. Dans d'autres territoires, comme la Jordanie, la Syrie et le Liban, les données sont moins complètes. Les chiffres pour le Cameroun, la Tanzanie ou le Togo (territoires sous mandat B) sont le plus souvent dérivés des rapports et des mesures fiscales. Il n'existe pas d'enregistrements fiables des naissances, des décès ou des mariages, bien que les recensements s'organisent plus systématiquement. Le recensement de la population des îles sous mandat C est variable ; celle de Nauru est, par exemple, assez complet. Pour la Nouvelle-Guinée, certaines données sur les « indigènes jusqu'à alors restés en dehors » du contrôle de l'Administration ou sur la mortalité des travailleurs indigènes sont disponibles.

En bref, un espace international, à la fois intergouvernemental et autonome, définit ses propres objectifs dans le domaine éthique (« bien-être »), dans celui des données et dans l'appréciation que ces dernières rendent possible : « En essayant de stimuler les efforts des administrations mandataires dans ce domaine, la Commission a cherché à obtenir des données toujours plus complètes et plus près de la réalité, afin de pouvoir se faire une idée aussi exacte que possible de la situation démographique et du développement des populations dans chacun des territoires sous mandat. [...] L'introduction de l'inscription obligatoire des naissances, des décès et des mariages, et surtout son application et la création de registres d'état civil ont permis, enfin, dans certains territoires sous mandat, d'établir des statistiques démographiques tout aussi sérieuses que dans nombre de pays plus avancés » (SDN, 1945 : p77). Les statistiques permettent une sorte de mesure « neutre » du progrès des objectifs. Les conditions de production des données supposent un enjeu pour le nouveau pouvoir international qui s'appuie clairement sur la légitimité de l'expertise. La

⁷ « L'étendue des territoires, les conditions primitives des tribus indigènes, l'analphabétisme, le fait qu'il s'agit parfois de populations flottantes (nomades ou semi-nomades), les mouvements migratoires, sont des obstacles qui rendent la tâche de l'Administration à cet égard [dénombrement des populations, établissement de services d'état civil] particulièrement malaisée » (SDN, 1945 : p76).

SDN, par l'intermédiaire de la CPM, affiche sans complexes sa mission de supervision des politiques de certains États membres, posant les bases de l'évaluation internationale.

2. L'ONU et les plans de développement : consolidation des statistiques et approche macro

La création de l'ONU au lendemain de la Seconde guerre mondiale, consolide l'expertise technique et professionnelle internationale. D'une part, la Commission de statistique des NU doit « 'maintenir sans interruption' les activités statistiques assurées précédemment par la Société des Nations » (ONU, 1947a : p3), d'autre part, trois évolutions majeures peuvent toutefois être soulignées : dans le contenu et la présentation des objectifs, dans le développement et la variété des statistiques, et dans l'étendue de la coopération technique avec les États membres. S'inspirant de la SDN, les NU les mettront en œuvre d'une manière résolument globale et plus systématique.

Tout d'abord, les objectifs internationaux sont redéfinis : l'amélioration du bien-être des indigènes disparaît du discours international ; il s'agit désormais de promouvoir le développement. Ce dernier est présenté comme étant, en grande partie, une affaire technique, gérée par des professionnels : le Secrétariat doit préparer des rapports sur l'état d'avancement des populations au Sud et aider à définir les plans de développement nationaux. L'approche adoptée s'appuie sur une vision macro des phénomènes sociaux et économiques, avec le calcul, par exemple, d'indicateurs de natalité générale ou de croissance économique par pays.

Le processus de décolonisation étant entamé, les NU encouragent la modernisation des sociétés « traditionnelles ». La Banque mondiale⁸ fait de même tout en se centrant davantage sur l'économie : la construction d'infrastructures ou la spécialisation dans la production de matières premières pour certains pays, par exemple. Les critères de stabilité économique et l'accroissement des investissements dominant (Keynes, 1942) dans un contexte où le développement capitaliste est privilégié (Rostow, 1960). C'est pourquoi une forte tension politique traverse les travaux des NU et des autres OI. Dans le contexte de la Guerre froide, le bloc socialiste s'oppose parfois à certaines décisions⁹. Est également à noter l'effort d'un certain nombre de pays « non alignés » pour établir un ordre économique alternatif – voir par exemple la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre international adoptée par l'Assemblée générale des NU en 1974¹⁰.

Quant aux activités statistiques, la collecte, l'analyse et la diffusion de données sont appelées à jouer « un rôle primordial [...] dans le système international en voie de construction sous les auspices des Nations Unies » (ONU, 1947a : p3). Le développement de statistiques comparables internationalement devient le principal objectif de la Commission de statistique, créée en 1946 par le Comité économique et social des NU. Pour la Commission, qui doit également coordonner les activités statistiques des différentes institutions spécialisées de l'ONU, « La condition essentielle pour arriver à une véritable comparabilité est de réaliser le maximum possible d'uniformité dans les définitions et les classifications » (ONU, 1947a : p4). La Commission cherche ainsi à établir

⁸ Faisant partie du système des NU, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale découlent de l'expérience de l'Organisation économique et financière de la SDN.

⁹ Par exemple, en se référant au rapport de 1951 de la Commission de la population, « le représentant de la République socialiste soviétique d'Ukraine et celui de l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont voté contre son adoption » (ONU, 1951 : p2).

¹⁰ La Déclaration touchait, entre autres, aux accords sur les produits de base, à l'allégement généralisé de la dette, à la réforme du système monétaire international ou encore aux transferts de technologie... (Banque mondiale, 1980 : p22).

une classification des branches d'activité économique ou, encore, des rubriques communes de la comptabilité nationale. Un Comité de la classification doit « proposer à la Commission un modèle unique de classification des industries » (ONU, 1947a : p13). Dans le sillage du travail réalisé par la SDN dans ce domaine, une Classification type pour le commerce international (CTCI) est développée pour consolider la présentation comparable des données nationales. Une publication trimestrielle de renseignements à jour sur le commerce mondial, par groupes de produits classés selon la CTCI, est ainsi préparée (ONU 1954 ; p2). Malgré les réticences¹¹, les domaines visés par la standardisation sont nombreux : les comptes financiers publics, la balance de paiements, les données agricoles, les index de prix et de quantités (pour exprimer le produit national et les dépenses nationales en prix constants), le transport, la formation du capital, la répartition du revenu... Les données relatives à la population doivent également être comparées et étudiées. C'est la mission de la Commission de la population, créée également en 1946. Un mouvement pour une standardisation accrue des recensements nationaux est engagé, le premier recensement mondial – dans le sens qu'il fut coordonné internationalement – ayant lieu autour des années 1950.

Le renforcement de la production de statistiques et de leur comparabilité, notamment dans les pays « insuffisamment développés » (ONU, 1950 : p9) ainsi que dans les colonies et les territoires sous tutelle, devient la raison d'être de la coopération technique. Elle entraîne le concours de plusieurs moyens : « octroi de bourses de perfectionnement, assistance directe, organisation de centres d'instruction ou de formation [régionaux et internationaux], préparation de manuels et d'autres moyens d'instruction. » (ONU, 1954 : p14). En outre, le travail de certaines agences nationales et régionales et souvent montré en exemple. C'est le cas des activités de l'Institut interaméricain de statistique et du Comité pour le recensement des pays américains en 1950 : « Le Comité [...] a décidé de communiquer, à titre d'information, à tous les États Membres des Nations Unies, des exemplaires des programmes, formules et directives qui ont été adoptés. » Pour la Commission de statistique « tous les pays du monde en tireront des conclusions utiles pour leurs propres projets éventuels » (ONU, 1947a : p10). Enfin, l'organisation de réunions internationales est aussi un facteur de coopération technique : l'organisation, à Washington, d'un Congrès mondial de statistique est proposée dès la création du Comité économique et social des NU (ONU, 1947a : p10). Il doit permettre, entre autres, de sensibiliser de nombreux statisticiens nationaux aux programmes statistiques des NU.

La Commission de la population est investie de quatre objectifs généraux ou missions de recherche – voir l'encadré 2 ci-dessous. Comme pour la Commission de statistique, la coopération technique avec les États membres et la standardisation internationale des méthodes statistiques sont les moyens les plus importants pour les mettre en œuvre.

Encadré 2. Le mandat de la Commission de la population (ONU, 1947b : p2-3)

En créant la Commission de la population, le Conseil économique et social a stipulé que « la Commission de la population aura pour mandat d'organiser des recherches et des donner des avis au Conseil sur :

a) Les mouvements de la population, les facteurs connexes et les moyens d'agir sur ces

¹¹ En se référant à certaines statistiques, notamment celles relatives à la comptabilité nationale, le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques à la Commission de statistique avait tenu à demander qu'il soit précisé que ces données concernaient « les données publiées, et les données que les Gouvernements auront bien voulu fournir » (ONU, 1947b : p13).

- facteurs ;
- b) Les rapports entre les conditions économiques et sociales, d'une part, et le mouvement démographique d'autre part ;
 - c) Les mouvements de migration et les facteurs connexes ;
 - d) Toutes les questions de population sur lesquelles soit les organes principaux et subsidiaires des Nations Unies, soit les institutions spécialisées désireraient obtenir des avis. »

Les données démographiques que la Commission de la population souhaite voir analysées sont nombreuses. Leur développement est plus pressant dans les pays du Sud, les colonies et les territoires sous tutelle. Ces derniers sont soumis au Régime international de tutelle établi par les NU qui n'est pas sans rappeler le système mandataire de la SDN. La Charte des NU « prescrit des enquêtes régulières portant sur leur progrès dans les domaines politique, économique, social et pédagogique [*educational* en anglais] » (ONU, 1947b : p10). Il importe de noter qu'un questionnaire est prévu par l'article 88 de la Charte « qui rendra possible [...] une étude démographique du type indiqué [dans l'encadré 3 ci-dessous] » (ONU, 1947b : p11).

Encadré 3. Questions démographiques à étudier dans les territoires sous tutelle (ONU, 1947b : p11)

- a) Cadence de l'accroissement de la population dans le passé, et chiffres actuels.
- b) Taux de natalité et de mortalité (mortalité infantile en particulier) ; durée moyenne de vie probable et prévisions d'accroissement de la population.
- c) Répartition de la population par professions et selon le degré d'instruction.
- d) Densité et répartition de la population dans des régions déterminées du territoire en cause.
- e) Mouvements migratoires de la population.

La production d'un annuaire statistique démographique est rapidement prévue (« fourniture régulière de statistiques exactes, complètes et comparables entre elles » ONU, 1947b : p8), ainsi que le développement de nouveaux chantiers, notamment l'étude des « conditions sociales de la population ; [du] degré de développement industriel ; [de la] nature et conditions d'utilisation du sol ; [de la] composition sociale et professionnelle de la population » (ONU, 1947b : p12).

La Commission se consacre tout particulièrement à la normalisation des recensements de la population. Elle prépare des recommandations sur « les questions devant figurer sur les listes des recensements à effectuer en 1950 ou vers cette date, les catégories de données à recueillir sur chaque question, et les techniques de recensement pouvant être appliquées » (ONU, 1949 : p4). Les résultats des recensements doivent être mis en tableaux (*tabulations*) « établis de façon à faciliter autant que possible les comparaisons internationales » (ONU, 1949 : p5). Une attention particulière est donnée aux classifications par profession et par niveau d'instruction, ainsi qu'à la terminologie pour désigner la population active. Des manuels tels que les *Méthodes de recensement de la population* (ONU, 1950 : p6) ou les *Méthodes de rassemblement, classement et mise en tableaux des données relatives à l'activité économique dans les recensements de la population* (ONU, 1951 : p6) sont préparés par le Secrétariat. La Commission de statistique et la Commission de la population approuvent également les *Principes directeurs pour l'établissement d'un système de statistiques de l'état civil* (ONU, 1954 : p14). La possibilité d'utiliser des échantillons est mise en avant : « Il importe aussi de rechercher dans quelle mesure on pourrait recourir aux sondages, à la place des dénombrements complets, pour obtenir des renseignements

complémentaires détaillés sur certains sujets » (ONU, 1954 : p13). Une sous-commission des sondages statistiques est créée en 1947.

Les classifications et définitions recommandées en vue des recensements sont synthétisées dans le tableau 2 ci-dessous. Par exemple, la population totale ne doit pas inclure les militaires et les diplomatiques étrangers ; pour la langue maternelle, « il est utile [...] de faire de subdivisions suivant les pays de naissance, afin d'améliorer la valeur des résultats pour l'étude des groupes ethniques » (ONU, 1949 : p19) – voir également l'encadré 4 plus bas.

Tableau 2. Classifications recommandées pour les recensements (ONU, 1949 : p16)

Catégorie	Sous-catégories/définition	Catégorie	Sous-catégories/définition
Population totale	Excluant certaines catégories de population	Fécondité	Composition des ménages
Age et sexe	Année par année, groupes		Enfants nés
Etat matrimonial	Mariés, veufs, divorcés, unions de fait, etc.	Caractéristiques économiques et sociales	Structure démographique de la population active
Lieu de naissance	des personnes nées dans le pays du recensement		Par branche d'activité
	des personnes nées dans un autre pays		Travailleurs familiaux non rémunérés
	Pays de naissance des étrangers		Emploi et chômage
Nationalité (juridique)	Nationaux et étrangers	Population urbaine et rurale	
	Population autochtone et d'« origine étrangère »	Ménages	Selon le lien avec le chef du ménage
	Pour mesurer l'immigration : pays de naissance (par rapport à la nationalité actuelle) ¹²		Caractéristiques du chef du ménage
Langue maternelle	(voir l'encadré 4)		Composition des ménages
Instruction	Illettrées		
	Niveau d'instruction		

La terminologie démographique est l'objet d'un dictionnaire spécialisé en plusieurs langues. Quatre catégories de termes sont considérées : les termes pour lesquels il existe une définition rigoureuse (population stable, population stationnaire) ; les termes pour lesquels la définition usuelle comporte des variantes (taux de natalité) ; les termes pour lesquels les définitions ont un caractère officiel dans chaque pays, lié souvent à la législation nationale (par exemple, enfant né vivant) ; les termes pour lesquels les définitions varient suivant les institutions et les auteurs qui les emploient (population urbaine) (ONU, 1949 : p14). En principe, le Secrétariat doit « s'efforcer

¹² Comme reflétée dans le point c de l'encadré 2, l'étude des migrations était une des objectifs centraux de la Commission. Les recommandations relatives à l'amélioration des statistiques des migrations étaient particulièrement détaillées, comprenant de fiches statistiques individuelles pour les différentes catégories de population (ONU, 1949 : p30-37).

de rédiger les définitions, dans toute la mesure du possible, en se bornant à indiquer les variantes en usage, sans choisir entre elles, ni imposer une définition unique » (ONU, 1949 : p14).

Encadré 4. Langue maternelle (ONU, 1949 : p19)

20. Afin de permettre de comparaisons internationales, les renseignements relatifs à la langue feront ressortir chaque langue qui présente une importance numérique dans le pays et non simplement la ou les langues dominantes. Il est utile de mettre ces renseignements sous forme d'un tableau de la manière suivante :

- a) En présentant séparément les renseignements sur les personnes nées dans le pays où a lieu le recensement et ceux qui ont trait aux personnes nées à l'étranger ; ou encore les renseignements relatifs à des citoyens du pays et ceux qui concernent les étrangers ;
- b) Par âge, tout au moins pour les groupes spécifiés [...], pour chaque sexe.

21. Si le formulaire comporte une question relative à la langue couramment parlée, les renseignements recueillis en réponse pourront également être dressés en tableaux conformément aux recommandations ci-dessus. En ce qui concerne les polyglottes, les catégories adoptées devraient indiquer la langue la plus couramment employée à la maison.

22. Il est utile, surtout lorsqu'il s'agit de certains groupes linguistiques ayant des origines nationales diverses, de faire de subdivisions suivant les pays de naissance, afin d'améliorer la valeur des résultats pour l'étude des groupes ethniques.

23. Lorsqu'il est possible de dresser des tableaux détaillés, il est désirable de classer les renseignements relatifs à la langue maternelle (ou à la langue courante si elle est incluse), d'après la résidence urbaine ou rurale, le degré d'instruction et les caractéristiques économiques et sociales, afin de permettre l'étude des problèmes des minorités ethniques et des migrants.

Tout ce travail de standardisation des statistiques et les objectifs de recherche de la Commission de la population (encadré 2) sont destinés à donner une interprétation scientifique aux problèmes démographiques et à aider ainsi à définir les plans de développement. La production de ces données est donc intimement liée à la diffusion de politiques.

Du point de vue de l'interprétation, la croissance démographique des pays en développement rendrait leur croissance économique plus difficile. Dès 1947, la Commission de la population s'intéresse à l'« Étude du jeu combiné des facteurs économiques, sociaux et démographiques qui freine le relèvement du niveau de vie » (ONU, 1947b : p17). La Commission propose d'effectuer « en collaboration avec le gouvernement insuffisamment développé où un recensement vient d'avoir lieu, une analyse-témoin des résultats de ce recensement, pour recueillir des données qui seraient utiles à l'examen des aspects démographiques des problèmes que pose le développement du pays, ainsi qu'à l'étude de l'interdépendance des facteurs démographiques, économiques et sociaux » (ONU, 1951 : p6-7).

Quant à l'aide à la mise en œuvre politique, les évaluations de la population doivent contribuer « à fournir les bases statistiques des plans de développement » (ONU, 1950 : p10). « Les facteurs démographiques ont des rapports directs avec de nombreux aspects du développement économique. Ils entrent en jeu lorsqu'il s'agit de fixer les objectifs des programmes » (ONU, 1950 : p9). En outre, la Commission encourage les États membres à « procéder à des études sur le taux optimum de variation de la population du point de vue économique » (ONU, 1947b : p17) ainsi qu'à réaliser des enquêtes « sur la situation démographique » (ONU, 1947b : p10). À ce

sujet, l'Inde est l'objet d'une étude pilote sur l'interdépendance des facteurs économiques, sociaux et démographiques (ONU, 1951 : p11).

En résumé, le travail d'expertise statistique des commissions des NU est à la fois technique et lié à la mise en œuvre politique, notamment dans le contexte de planification. Il comprend la préparation de méthodes unifiées, la coopération avec les États membres, la publication de données, leur analyse (notamment du rôle économique de la démographie) et la mise en œuvre pratique de cette analyse. En arrière-plan, la transition démographique est encouragée, liée aux objectifs de modernisation socioéconomique des plans de développement. Un document de la SDN, préparé, entre autres, par le démographe F. W. Notestein, rendait déjà compte de l'universalisation de ce phénomène démographique (SDN, 1944). Dans les années 1960, la Banque mondiale s'intéresse également aux questions démographiques (Cussó, 2005). L'assistance internationale s'étend aux politiques de limitation des naissances, notamment la planification familiale. La question de la croissance de la population comme grand problème international attend son zénith au début des années 1970.

Mis à part le (correct) remplissage par les États membres des questionnaires standardisés et la disponibilité de données (relativement) comparables dans les différents domaines visés par les NU, que peut-on dire de l'adaptation des systèmes statistiques nationaux aux demandes internationales croissantes ? Depuis les années 1920, et même si lentement, la coopération technique a permis une diffusion décidée d'une culture statistique et d'évaluation chiffrée parmi les élites des États membres qui s'étend aussi dans les services statistiques nationaux. Le travail de standardisation des données de l'éducation par l'UNESCO constitue un exemple, notamment pour ce qui est des classifications des programmes éducatifs (UNESCO 1958, 1978) et de leur diffusion par le biais de la coopération technique. Ainsi, des annuaires statistiques relatifs à l'éducation de deux pays aussi différents que la Colombie et le Gabon ont longtemps gardé une grande ressemblance dans leur contenu (tables de matières), dans l'exploitation, le choix et la présentation des données et des indicateurs (tableaux) et, surtout, dans la classification des programmes éducatifs qui sous-tendent les statistiques.

En effet, les deux annuaires pour 1987 (Colombie, 1987 ; Gabon, 1987) présentent la structure du système éducatif national, l'effectif total d'élèves inscrits (pour plusieurs années), par année d'études, par sexe, les effectifs par région ou circonscription scolaire, les redoublants, l'enseignement public et privé, le taux d'encadrement, le nombre d'écoles, le personnel enseignant. La plupart de ces informations sont ventilées par niveau et type d'enseignement (primaire, secondaire, technique, supérieur, etc.). L'annuaire de la Colombie est plus complet et exhaustif que celui du Gabon. Il comprend des données sur l'éducation indigène, spéciale et des adultes. Les données sur l'enseignement technique sont ventilées par matière étudiée par les élèves. Seulement l'annuaire statistique du Gabon contient de données sur les dépenses de l'éducation, mais ceci peut être dû au fait qu'en Colombie ces données, qui dépendent probablement d'un autre ministère, ont pu faire l'objet d'une publication séparée. Plus important, ces différences peuvent aussi dériver du fait que l'UNESCO, dans sa coopération statistique, respecte une certaine diversité dans le traitement des données. En effet, la standardisation mise en œuvre préserve certaines particularités politiques et culturelles des pays telles que la structure du système éducatif ou la dénomination des programmes scolaires et universitaires (Cussó et D'Amico, 2005).

3. Le tournant des années 1980 et l'UNESCO : *benchmarking* et approche micro

Après plus de trente ans de coopération internationale autour des plans de développement, les années 1980 enregistrent un tournant à plusieurs niveaux : les objectifs internationaux sont de nouveau redéfinis, la déréglementation de l'économie étant vue comme plus efficace pour la croissance que le keynésianisme et la stabilité monétaire de l'étape précédente (Bauer, 1991) ; de nouveaux programmes statistiques sont créés concernant de nouveaux domaines de standardisation et des présentations des données en forme de classements et *benchmarks* ; la coopération technique devient plus intrusive.

Les conditions de l'adoption, par le système des NU, du nouveau paradigme économique, malgré l'opposition initiale, ont été souvent discutées dans la littérature scientifique. Focalisée sur l'évolution de la Commission économique pour l'Amérique latine des NU (CEPAL)¹³, Kathryn Sikkind (1997) propose plusieurs éléments d'explication. Pour ce qui est des facteurs économiques, est à noter, d'une part, le fait que les nouvelles politiques de stabilisation semblent apporter des solutions à l'inflation, augmentent les investissements et améliorent la balance de paiements, en provoquant ainsi une reprise de la croissance dans des pays souvent très endettés ; et, d'autre part, le fait que la performance des pays de l'Est asiatique qui ont libéralisé leurs économies met en question le modèle d'industrialisation pour la substitution des importations de la CEPAL. Du point de vue des facteurs institutionnels, la CEPAL est concurrencée pas d'autres institutions qui produisent de données économiques, proposent des analyses, de la formation et du conseil aux gouvernements de la région. La CEPAL est forcée de s'adapter. Quant aux facteurs relatifs aux acteurs, le renouvellement générationnel du personnel de la CEPAL et la disparition de Raúl Prebisch, personnalité qui avait marqué l'institution ont pu faciliter le changement de paradigme. Une partie importante du nouveau personnel est formée aux universités des États-Unis et a une formation plus technique et mathématique.

La prépondérance du nouveau paradigme se traduira, du point de vue politique, dans les programmes d'ajustement structurel et, du point de vue du savoir, dans l'adoption d'approches micro-économiques. Dans le domaine démographique, l'attention se tourne vers l'analyse de la santé reproductive, de la thématique du genre et de l'éducation : ces questions sont vues comme des dimensions influant les comportements des individus, notamment au moment de décider le nombre d'enfants. C'est ainsi que les études démographiques adoptent aussi une approche micro. Sont à noter, dans ce domaine, les travaux sur le coût de l'enfant de Becker et Lewis (1973)¹⁴.

La globalisation s'intensifie, présentée comme étant enfin véritablement universelle après la chute du mur de Berlin en 1989. La Banque mondiale consacre son rapport mondial de 1996 au passage de la planification au marché dans les pays de l'Europe de l'est (Banque mondiale, 1996). Dans le cadre de la libre concurrence, la nécessité, pour les États, d'attirer les capitaux et la nécessité, pour les investisseurs, d'identifier les meilleurs sites pour placer leurs investissements, susciteraient de nouveaux besoins en informations chiffrées. C'est ainsi noté par Guthrie *et al.* (1995) et Puryear

¹³ Commission régionale fondée en 1948 par résolution du Conseil Économique et Social. Elle devient la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) en 1984.

¹⁴ La relation entre la fécondité et le coût de l'enfant avait été soulignée auparavant, mais à l'échelle macro. Ainsi, la Commission de la population s'intéresse « à toute étude qui pourrait faire l'UNESCO sur l'éducation considérée en tant que facteur influant sur l'accroissement de la population » (ONU, 1947b : p6).

(1995) pour ce qui est de l'éducation. Par exemple, pour un État, le fait de connaître la position relative de ses universités par rapport à celles d'autres pays « concurrents » peut lui permettre de décider de renforcer ou non certaines formations ou filières.

La plupart des programmes statistiques des OI des années 1990 se tournent ainsi vers une analyse plus approfondie des relations entre les variables, notamment vers l'étude de l'efficacité des dépenses et des investissements en vue de l'établissement de palmarès et des « bonnes pratiques ». Des indices-clé ou des indicateurs-référence sont également mis en avant. C'est le cas de l'Indice du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, 1990), des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) des NU (2000) ou encore du taux d'achèvement de l'enseignement primaire dans les calculs de la Banque mondiale autour du financement nécessaire à l'universalisation du primaire (Banque mondiale, 2002). Plusieurs agences dressent des classements selon la performance des pays dans les domaines retenus, définissent des dates butoirs pour atteindre des objectifs, encouragent l'émulation. Ils pratiquent le *benchmarking*. C'est le cas de la Méthode ouverte de coordination (MOC) dans le contexte de l'UE ; elle est destinée à piloter les objectifs politiques des États membres (Cussó, 2004). S'y inspirent les OMD et ensuite les Objectifs du développement durable (ODD) des NU.

Comme dans le cas du domaine démographique, l'éducation est analysée à partir d'approches micro ; les indicateurs sont également utilisés de manière plus normative. Mais ces transformations sont lentes du fait que l'UNESCO reste attachée à une comparabilité statistique souple, comme évoqué à la fin de la section 2 plus haut. Les données conservent certaines caractéristiques des systèmes éducatifs nationaux rendant la mesure comparative de l'efficacité des systèmes éducatifs et la construction de palmarès difficile ; ces derniers ne sont pas souvent pratiqués. Ceci est critiqué (Puryear, 1995 ; Heyneman, 1999) et l'UNESCO accepte finalement de restructurer ses services statistiques (Cussó et D'Amico, 2005¹⁵). D'autres agences (UNICEF, OCDE¹⁶, Banque mondiale) ont toutefois déjà commencé à produire leurs propres statistiques de l'éducation, imprimant leurs propres finalités, présentations et usages des indicateurs. Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE est l'exemple emblématique de la perte du « monopole », par l'UNESCO, de la définition des missions internationales de l'éducation. Il ne s'agit plus, ou pas seulement, de mesurer l'extension de l'éducation de masse (dans le contexte du droit à l'éducation) mais de mesurer les compétences des élèves¹⁷ et leur relation probabiliste avec d'autres variables (OCDE, 2001 ; 2004). C'est également l'OCDE qui impulse la révision de la Classification internationale type de l'éducation à la fin des années 1990 (UNESCO, 1997). Ces évolutions annoncent déjà l'étape suivante, celle de la polarisation régionale des données par le biais de la multiplication de programmes.

Enfin, la fin des années 1990 va être marquée par un changement significatif dans les relations entre les OI et les services statistiques nationaux (Desrosières, 2003 ; Cussó, 2004). En s'appuyant sur une nouvelle définition de la qualité, la coopération technique concerne non seulement les produits statistiques (les données) mais également les objectifs et la gestion des services

¹⁵ A l'instar de Sikkind, le renouvellement du personnel des services statistiques jouera également un rôle dans cette restructuration.

¹⁶ Fonds des Nations unies pour l'enfance ; Organisation de coopération et de développement économiques.

¹⁷ Il faut noter que les acquis scolaires étaient mesurés pour un certain nombre de pays par l'*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) depuis sa création en 1958.

statistiques nationaux (Eurostat, 2002)¹⁸. Le fait que les données internationales soient si centrales dans la prise de décision politique (comme avec la MOC) explique, en partie, cette standardisation en amont du travail statistique des États.

La comparabilité plus poussée qui découle d'une standardisation de la gestion et du processus de production statistique au sein des pays, son utilisation plus normative et la disponibilité de moyens techniques informatiques plus performants pour la collecte et le traitement des données, auraient dû conduire vers une universalisation « définitive » de la quantification internationale à l'image de l'universalisation du libéralisme annoncée par Francis Fukuyama (1992[1989]). C'est le contraire qui semble se produire, tout au moins sur certains plans.

4. Polarisation régionale et fragmentation statistique depuis les années 2000

La diversité de sources de données internationales sur l'éducation augmente à partir des années 2000 – voir le schéma 1 ci-dessous –, ainsi que le type de données disponibles. La mission des NU qui consiste à coordonner les activités statistiques des différentes OI afin d'éviter les doublons et les incohérences est clairement dépassée. Par exemple, il n'existe plus un seul « chiffre » pour un taux brut d'inscription dans l'enseignement supérieur pour un pays et une année donnée, comme il n'existe plus une seule manière de définir la participation de la population dans le supérieur. Dans la base de données en ligne d'Eurostat (UE), l'indicateur le plus proche au taux brut d'inscription dans le supérieur tel que défini par l'UNESCO¹⁹ est « Étudiants de l'enseignement supérieur - en % de la population d'âge 20-24 [educ_uoe_enrt08] » ou encore « Étudiants de l'enseignement supérieur par groupes d'âge - en % de la population d'âge correspondant [educ_uoe_enrt07] »²⁰. La même chose peut être observée pour ce qui est de l'OCDE. Cette organisation présente un « enrolment rate by age »²¹ dont les groupes d'âge ne coïncident pas avec ceux utilisés par l'UNESCO. Dans un autre exemple, l'UNESCO et la Banque mondiale proposent, les deux, des « Completion rates for primary education », mais la première publie des données d'enquêtes²² et la seconde des données différentes mais qui proviendraient de l'UNESCO !²³

De surcroît, les données de ces agences sont présentées et analysées dans des contextes différents pour des objectifs divers. La question des dépenses de l'éducation (appelées le plus souvent « investissements ») est omniprésente dans les publications de l'OCDE, par exemple, tandis que cette agence mesure également des domaines non mesurés par l'UNESCO tel le « Management educational personnel and teacher aides ». Très important pour ce qui est de l'objet de cette

¹⁸ La qualité des statistiques ne se définit plus uniquement par la 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. La pertinence par rapport aux objectifs du programme statistique bien qu'elle soit plus difficile à mesurer, serait également un facteur fondamental de la qualité des données. Ce dernier suppose que la décision politique est considérée dorénavant comme étant un élément de la qualité.

¹⁹ « Nombre d'étudiants scolarisés dans un niveau d'enseignement donné, quel que soit leur âge, exprimé en pourcentage de la population de la tranche d'âge théorique qui correspond à ce niveau d'enseignement. Pour l'enseignement supérieur, la population utilisée est celle des cinq années consécutives commençant par l'âge de graduation du niveau secondaire ». <http://uis.unesco.org/fr/glossary>

²⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

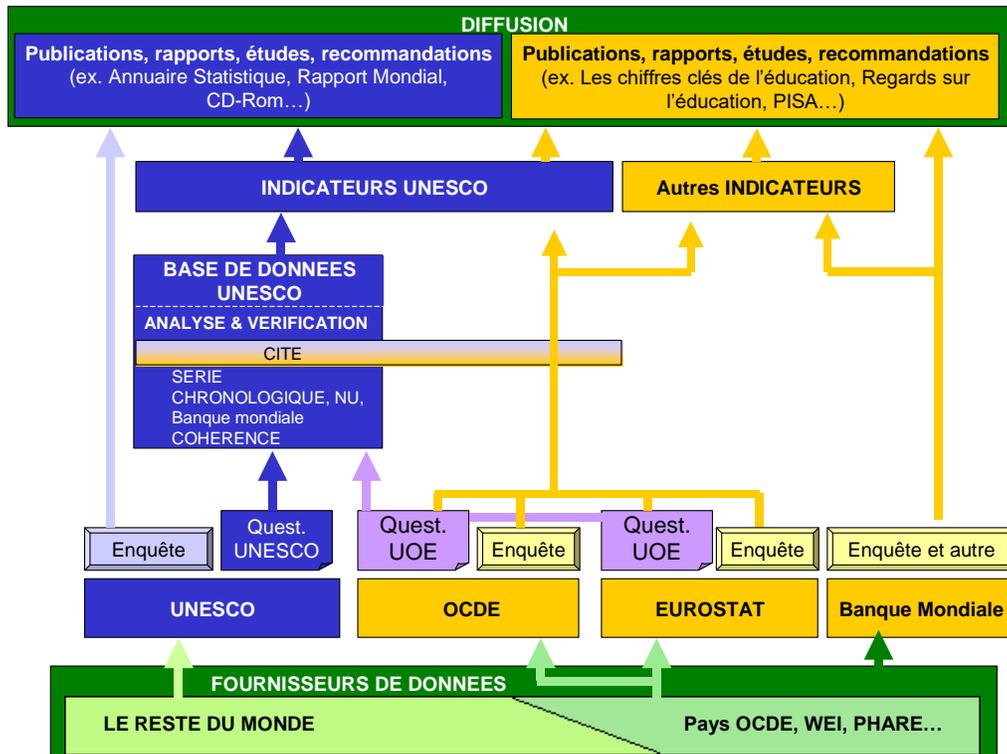
²¹ <https://stats.oecd.org/>

²² <http://data.uis.unesco.org/?lang=en&SubSessionId=78489870-531f-4070-ba84-b9c9a5e09be8&themetreeid=-200>

²³ <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.CMPT.ZS?end=2015&start=1970&view=chart>

section, chaque agence se réfère à un groupe spécifique de pays sur lequel elle travaille (OCDE, Eurostat) ou travaille davantage (Banque mondiale). L'UNESCO, quant à elle, ne collecte plus directement les données des États membres de l'OCDE.

Schéma 1. La diversification de la production de statistiques de l'éducation (Cussó et D'Amico, 2005)



Le schéma 1 résume la spécialisation des agences et ses conséquences : spécialisation dans la définition des groupes de fournisseurs, dans l'usage de questionnaires adaptés, dans la mise en œuvre de différents types d'enquête et de différentes méthodes et dans la création de bases de données propres, supposant des calculs d'indicateurs différents. Les publications offrent forcément des analyses diverses dans des présentations variées.

Si les statistiques internationales changent c'est que le contexte politique et économique a également évolué. Notons quelques facteurs qui font consensus. La Chine investit et intervient internationalement, elle possède sa propre politique d'aide au développement et prête à bon nombre de pays occidentaux. La dépendance de ces derniers des prêts et des investissements des États arabes pétroliers est également en expansion. Le monde s'est polarisé. Concurrents entre eux, les pays du Nord concentrent des connaissances, des brevets et des technologies, mais ils ne sont plus les seuls. Les pays du Sud, non moins fractionnés, expérimentent des situations très diverses sur tous les plans, politiques, économiques et sociaux. La division Nord-Sud en sort définitivement brouillée. Ceci est visible dans la difficulté à « classer » les pays. Aux étiquettes « pays en développement », « tiers-monde » ou « centre-périphérie » (thèse de Prebisch et Singer) s'ajoutent une flopée d'expressions moins binaires : « pays moins avancés », « pays émergents », « États faibles », « États rentiers », « États très endettés »... Elles traversent les notions de

« Nord » et de « Sud ». Si ces dernières sont toujours utilisées, c'est probablement parce qu'elles renvoient à des imaginaires politiques et culturels bien enracinés.

Dans ce contexte, le système des NU peine à avoir un programme large et unificateur, économique aussi bien que social. Les questions du réchauffement climatique et de la durabilité semblent pouvoir appeler à un certain universalisme, mais les programmes les concernant sont timides et contrastent avec de sérieux problèmes environnementaux et de santé publique – exploitation massive des ressources, pollution, etc. Les NU ont également tenté de définir une « citoyenneté globale », assez ambiguë²⁴, qui ne semble pas rendre compte explicitement des défis structurants relatifs aux migrations, au multiculturalisme, aux conflits liés à l'identité mais aussi à la financiarisation économique. Cette dernière produit de la fragmentation aussi bien à l'intérieur des États (exclusion) que du point de vue géopolitique. Dans ce sens, les grands ensembles tendent plutôt vers la forme politique de l'« empire » que vers celle du citoyen global.

Enfin, l'explosion de informations disponibles (*big data*), dérivées de la multiplication d'objets connectés et du développement des capacités techniques et informatiques pour stocker et analyser les données, approfondit la diversité de bases de données et ainsi le clivage entre les régions et les pays. La Banque mondiale²⁵ et les NU (UN Global Pulse)²⁶ se sont emparées du sujet. Les deux entités publient des rapports relatifs au « big data pour le développement durable », montrant des cas concrets où l'usage des données massives aiderait la connaissance aussi bien que la prise de décision²⁷. Tandis que pour les NU, les données massives sont un bien public, la Banque mondiale se centre davantage sur les retombées économiques de l'outil : « In Haiti, for example, mobile phones are being used to connect urban residents to jobs, services, and economic opportunities »²⁸. Les deux agences sont en principe concernées par la question de la protection des usagers.

Le tableau 3 ci-dessous contient quelques-uns des projets présentés dans le rapport de l'UN Global Pulse pour 2018. Ils illustrent la variété de pays, sujets, objectifs et entités concernés. Ils s'appuient sur des sources de très différente nature : les réseaux sociaux, les appels téléphoniques, les réseaux mobiles, des données sur les prêts et l'épargne, des images satellite. Quant aux outils, leur diversité est également à noter : DisasterMon²⁹, Financial Access Map³⁰, CheetahTracker (fondé sur la technologie GPS), SDGs Monitoring Dashboard³¹, Satu Data Toolkit³², Pulse

²⁴ La citoyenneté globale « has been defined as the concept that one's identity transcends, even as it respects, geographical and national borders, and that our social, political, environmental and economic actions occur in an interconnected world ». <https://unchronicle.un.org/issue/global-citizenship>

²⁵ <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/04/27/using-big-data-to-achieve-the-sdgs>

²⁶ <https://www.unglobalpulse.org/>

²⁷ Le rapport de la Banque mondiale : *Big Data in Action for Government : Big Data Innovation in Public Services, Policy, and Engagement*, 2017. <http://documents.worldbank.org/curated/en/176511491287380986/pdf/114011-BRI-3-4-2017-11-49-44-WGSBigDataGovernmentFinal.pdf>. Ou encore le rapport *Big Data in Action for Development*, 2014. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21325>.

Le rapport annuel de l'UN Global Pulse de 2018 (le premier date de 2013) :

https://www.unglobalpulse.org/sites/default/files/UNGP_Annual2018_web_FINAL.pdf

²⁸ <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/04/27/using-big-data-to-achieve-the-sdgs>

²⁹ <https://www.technicpack.net/modpack/disastermon.662208>

³⁰ <https://www.themix.org/finclusionlab>

³¹ <http://www.sdgsdashboard.org/>

³² <https://medium.com/pulse-lab-jakarta/wawasan-satu-data-applying-human-centred-design-principles-to-data-governance-7202ee661d7c>

Satelite³³, QataLog³⁴. Certains ont été développés par l’UN Global Pulse et sont destinés « to increase the effectiveness and efficiency of [UN Country Teams] projects »³⁵. Ils contribuent ainsi au développement de la quantification produite par les OI. Mais cette quantification est-elle vraiment internationale ?

Tableau 3. « Innovation projects » (UN Global Pulse Annual Rapport 2018, p14)

SDGs	Project Title	Partners	Data Type	Location
 	Exploring the effects of extremist violence on online hate speech	IBM Science for Social Good, University of Pompeu Fabra	Social media	United Kingdom, United States
 	Nowcasting air quality using social media		Social media	Indonesia
 	Using big data and AI to support peace and security in Uganda and Somalia	Government of Uganda, Government of Somalia	Social media, Radio	Uganda, Somalia
 	Scanning the airwaves to close health service gaps for people living with HIV in Uganda	Ministry of Health in Uganda	Radio	Uganda
 	Using call detail records to understand refugee integration in Turkey	UNHCR Innovation, UNHCR Country Team	Call Detail Records	Turkey
 	Using mobile network data to inform disaster response in Asia	UN Delivering Together Facility, Digicel, UNCT Papua New Guinea, Vanuatu, Samoa	Mobile Network	Papua New Guinea, Vanuatu, Samoa
 	Monitoring economic and mobility resilience to earthquakes in Mexico	BBVA, Telefonica, INEGI Mexico	Mobile Network, Financial	Mexico

Nous avons analysé ailleurs les effets des données massives sur la transformation des programmes statistiques « classiques » (Cussó, 2016). Les nouvelles données ne sont plus le résultat d’objectifs préalablement définis et accordés par la communauté internationale, mais, au contraire, ce sont ces données qui « dirigent » les recherches dans une démarche plus déductive qu’inductive – les grandes bases de données sont fondées sur des critères et des supports bien souvent indépendants de l’usage qui en sera fait a posteriori. Nous avons également souligné l’importance de l’analyse sociologique dans le domaine des données massives du fait de l’expansion de l’étude des comportements. Enfin nous considérons également le rôle toujours présent des traitements de type statistique (science) des données massives, malgré l’irruption des algorithmes et d’autres apports mathématiques et informatiques.

³³ En collaboration avec UNITAR - Operational Satellite Applications Programme (UNOSAT) dans le but de développer un outil qui puisse identifier et compter les abris de réfugiés et ainsi soutenir les efforts humanitaires. <https://www.facebook.com/pg/UNGlobalPulse/posts/>

³⁴ <https://www.unglobalpulse.org/projects/qatalog-analysis-tool-insights-sdgs>

³⁵ <https://www.unglobalpulse.org/projects/qatalog-analysis-tool-insights-sdgs>

Conclusion : statistiques et politiques internationales

Quatre périodes ont été analysées ; des mandats de la SDN à la globalisation fragmentée actuelle. Les statistiques internationales ont fondé et accompagné les politiques des OI ; elles ont également influencé les systèmes statistiques des États. Dans les pays du Sud, cette influence a été bien étudiée (Speich Chassé, 2016). Dans les pays du Nord, elle est plus diffuse et relativement moins analysée car les statistiques internationales sont, tout au moins au début, inspirées des pratiques d'une partie de ces pays. Avec le développement de tests comme PISA, les données posent toutefois des questions d'ordre politique et culturel au Nord (Blum *et al.*, 1999). Les résultats PISA étant utilisés comme des *benchmarks* chiffrés par l'UE, les pays sont évalués à leur lumière. L'orientation des programmes ainsi que les analyses statistiques reliées sont donc des enjeux aussi bien au Sud qu'au Nord ou, devrions-nous dire, dans les différents ensembles régionaux.

L'*universalisme* des OI, fondé sur des objectifs et des statistiques communs, si important jusqu'aux années 2000, est aujourd'hui affaibli. L'argument politique reste toujours lié à l'argument statistique mais la sphère internationale est fragmentée, comme les sont les politiques de développement économique et social dans des domaines très localisés et émiettés. Le développement a été d'abord critiqué comme étant « évolutionniste » ou « ethno-centré », qu'il ait été fondé sur la social-démocratie et le keynésianisme ou sur la dérégulation économique et l'analyse des comportements. Plongé dans des perspectives relativistes, il est aujourd'hui porté par des mots d'ordre faibles, tel celui de la durabilité dont la définition varie selon l'agence.

Enfin, avec cette article, nous avons voulu mettre en avant l'intérêt d'étudier les statistiques des OI en lien avec les politiques et la géopolitique du développement ; la quantification produite par les OI reste un moyen précieux de prendre le pouls de l'ambitieux projet international né il y a cent ans, ainsi que de saisir à la fois les évolutions des grands récits politico-scientifiques (colonialisme, post-colonialisme, ethnocentrisme, relativisme...) et la nature des connaissances et des techniques qui influencent les sciences sociales et économiques. Les études du développement en tant que domaine de formation et de recherche gardent ainsi toute leur pertinence et actualité.

Références

- Banque mondiale (2002) *Achieving Education for All by 2015 : Simulation Results for 47 Low-income countries*, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (1996) *World Development Report 1996: From Plan to Market*, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (1980) *Rapport annuel*, Banque mondiale, Washington.
- Bauer, P. T. (1991) *The development frontier : essays in applied economics*, Harvester Wheatsheaf, Londres.
- Becker, G. et Lewis, H. G. (1973) « On the Interaction Between the Quantity and Quality of Children », *The Journal of Political Economy*, vol. 81, n° 2, pp279-288.
- Blum A. et Guérin-Pace F. (1999) « L'illusion comparative - Les logiques d'élaboration et d'utilisation d'une enquête internationale sur l'illettrisme », *Population*, 54, pp271-302.
- Colombie (1987) *Estadísticas de la educación 1982-1986*, Ministerio de Educación National, Bogotá.

Cussó, R. (2019 – à paraître) « Aux origines de l'évaluation statistique internationale : la supervision des mandats par la Société des Nations », *Experts et expertises dans les mandats de la SdN : figures, champs et outils*, Presses de l'INALCO, Paris.

Cussó, R. (2016) « From UNESCO's descriptive statistics to deductive Big Data : the role of human annotation in quantification processes », *Working Papers D&S*, n° 3, [https://umr-developpement-societes.univ-paris1.fr/fileadmin/UMRDS/Working_Papers/WP3 -
_From UNESCO s descriptive statistics to deductive Big Data.pdf](https://umr-developpement-societes.univ-paris1.fr/fileadmin/UMRDS/Working_Papers/WP3_-_From_UNESCO_s_descriptive_statistics_to_deductive_Big_Data.pdf)

Cussó, R. (2012a) *Comparer pour mieux régner : histoire et sociologie de la quantification internationale*, HDR, Paris, IEP, 25 novembre 2012.

Cussó, R. (2012b) « L'activité statistique de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations : un nouveau lien entre pouvoir et quantification », *Histoire & Mesure*, XXVII-2, pp109-138.

Cussó, R. (2005) « Population et développement au sein de la Banque mondiale », *XXV Congrès international de la population de l'UIESP*, Séance organisée par le CERPOS (Université Paris 10-Nanterre) et le Centre d'estudis demogràfics (Universitat Autònoma de Barcelona), 18-25 juillet 2005, Tours. <http://iussp2005.princeton.edu/papers/50453>

Cussó, R. et D'Amico, S. (2005) « From development comparatism to globalization comparativism : towards more normative international education statistics », *Comparative Education*, vol. 41, n° 2, mai, Carfax Publishing, pp199-216.

Cussó, R. (2004) « 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*, 24-25 mai 2004, Paris. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01519396>

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.

Drake, P. (éd.) (1994) *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America*, Jaguar books, Wilmington.

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

Fukuyama, Francis (1992[1989]) *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris.

Gabon (1987) *Annuaire statistique de l'enseignement au 1^{er} janvier 1987*, Ministère de l'Education Nationale, Libreville.

Guthrie, J. W. et Hansen, J. S. (éd.) (1995) *Les statistiques de l'éducation dans le monde. Renforcer le rôle de l'UNESCO*, National Research Council, Washington.

Heyneman, S. P. (1999) « The sad story of UNESCO's education statistics », *International Journal of Educational Development*, vol. 19, janvier, pp65-74.

Keynes, J. M. (1942) *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, Paris.

Merle, M. (1991) « Article 71 », in Cot, J.-P. et Pellet, A. (dir.) ; *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, pp1047-1060.

- OCDE (2004) *Apprendre aujourd'hui, réussir demain. Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001) *Connaissances et compétences: des atouts pour la vie. Premiers résultats du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) 2000*, OCDE, Paris.
- ONU (1954) *Rapport de la Commission statistique. Huitième session*, ONU, New York.
- ONU (1951) *Rapport de la Commission de la population. Sixième session*, ONU, New York.
- ONU (1950) *Rapport de la Commission de la population. Cinquième session*, ONU, New York.
- ONU (1949) *Rapport de la Commission de la population. Quatrième session*, ONU, New York.
- ONU (1947a) *Rapport de la Commission statistique. Procès-verbaux officiels. Deuxième année : quatrième session*, ONU, New York.
- ONU (1947b) *Rapport de la Commission de la population. Procès-verbaux officiels. Deuxième année : quatrième session*, ONU, New York.
- PNUD (1990) *Rapport mondial sur le développement humain 1990*, Economica, Paris.
- Puryear, J. M. (1995) « International education statistics and research: status and problems » in *International Journal of Educational Development*, vol. 15, janvier, pp79-91.
- Rostow, W. W. (1960) *The stages of economic growth, a non communist manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sikkind, Kathryn (1997) « Development ideas in Latin America. Paradigm Shift and the Economic Commission for Latin America » in Cooper, F et Packard, R. (ed.) *International development and the social sciences*, University of California Press, Berkeley & Los Angeles, pp228-256.
- Smouts, M.-C. (1995) *Les organisations internationales*, Colin, Paris.
- Smuts, J. C. (1918) *The League of Nations; a Practical Suggestion*, Hodder & Stoughton, Londres, New York.
- SDN (1945) *Le système des mandats. Origine, principes et application*, SDN, Genève.
- SDN (1944) *La population future de l'Europe et de l'Union soviétique. Perspectives 1940-1970*, SDN, Genève.
- SDN (1935) *Catalogue des publications éditées de 1920-1934*, SDN, Genève.
- Speich Chassé, D. (2019) « The Roots of the Millennium Development Goals : A Framework for Studying the History of Global Statistics », *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, vol. 1, n° 2, pp218-237.
- UNESCO (1999) *Annuaire statistique de l'UNESCO 1999*, UNESCO, Paris.
- UNESCO (1997) *Classification internationale type de l'éducation*, UNESCO, Paris.
- UNESCO (1978) *Classification internationale type de l'éducation*, UNESCO, Paris.
- UNESCO (1958) *Recommendation concerning the International Standardization of Educational Statistics*, UNESCO, Paris.