Education comparée / nouvelle série, n°3, pp. 93-112

Contextes et comparaisons

De la nécessité de comparer ce qui est apparemment incomparable

Anton De Grauwe
UNESCO, IIEP, Paris, France

RÉSUMÉ

La comparaison entre systèmes éducatifs de pays de niveaux de développement très différents, pour qu'elle soit faisable et utile, doit examiner l'action de régulation entreprise par différents acteurs, dont l'Etat, et les disparités entre et au sein de ces groupes d'acteurs. Une telle comparaison permet de comprendre les processus qui ont conduit chaque pays à élaborer son système et les contraintes auxquelles les réformes sont confrontées. Elle illustre également l'inanité d'une recherche de lois et de réformes universelles.

ABSTRACT

A comparison between education systems in countries of widely diverging levels of development is feasible and useful when it examines the regulatory action undertaken by different actors, including the state, and the disparities between and within these groups of actors. Such a comparison helps understand the processes through which systems have been built up and the constraints to reforms. It illustrates the senselessness of looking for universal laws and reforms.

RESUMEN

La comparación entre los sistemas educativos de países con niveles de desarrollo muy diferentes, para que sea realizable y útil, debe tener en cuenta la acción reguladora llevada a cabo por los diferentes actores, incluyendo el Estado, así como las disparidades entre (y en el interior de) esos grupos actores. Este tipo de comparación ayuda a comprender los procesos que han llevado a cada país a elaborar su sistema y las limitaciones con que se enfrentan las reformas. También ilustra la inutilidad de la búsqueda de reformas y leyes universales.

ZUSAMMENFASSUNG

Vergleicht man die Erziehungssysteme sehr unterschiedlich entwickelter Länder, muss man die Regulierungsaktivitäten verschiedener Akteure – darunter der Staat – sowie die Unterschiede zwischen und innerhalb dieser Akteursgruppen untersuchen, wenn der Vergleich machbar und brauchbar sein soll. Ein solcher Vergleich erlaubt es indes, jene Prozesse zu verstehen, die in den einzelnen Ländern die Herausbildung jeweils eigener Erziehungssysteme bestimmt haben, sowie die Zwänge zu erkennen, die sich daraus für Reformversuche ergeben. Darüber hinaus macht er klar, dass es sinnlos ist, nach universell gültigen Gesetzen und Reformen zu suchen.

Le Népal a un système d'inspection scolaire relativement bien développé : on y trouve des superviseurs aux niveaux du district, de la région et de l'état central. Dans chacun des 75 districts, entre dix et douze personnes ont comme tâche principale de superviser essentiellement les enseignants du primaire et du secondaire du 1er degré. Ces superviseurs sont assistés de personnes-ressources qui offrent des conseils pédagogiques à ces mêmes enseignants. Les lycées sont sous la supervision du personnel régional. Au niveau central, une unité de supervision existe dans le ministère, dont la fonction est de développer les politiques et les méthodes de supervision. La France a, à première vue, un système relativement similaire : les inspecteurs du *département* – l'équivalent du district – supervisent les enseignants des écoles primaires tandis que les inspecteurs d'*académie*, au niveau régional, supervisent les enseignants du secondaire. En parallèle interviennent des conseillers pédagogiques. Les inspections générales évaluent le fonctionnement de l'ensemble du système éducatif.

Mais au-delà de cette description superficielle de la structure du système d'inspection, les deux services sont quasiment incomparables. Bien qu'on puisse critiquer le système d'inspection français pour son manque d'impact sur les enseignants, ce système est dans son ensemble fonctionnel : des visites d'inspection des enseignants débutants sont organisées régulièrement ; les enseignants bénéficient de conseils pédagogiques utiles ; les inspections générales rédigent d'importants comptes rendus annuels et se sont investies plus

récemment dans des évaluations du fonctionnement des académies. Le système d'inspection népalais d'autre part est totalement inefficace, pour ne pas dire qu'il n'existe plus que dans le seul nombre de ses inspecteurs, car ces derniers n'effectuent presque plus aucune visite d'inspection, ils n'exercent aucun contrôle des écoles et ils n'offrent presque plus aucun appui aux enseignants.

Le Népal et la France sont, à l'évidence, deux nations très différentes, avec des systèmes éducatifs bien distincts. Il n'est pas exagéré de dire que jusqu'en 1951 le Népal a eu un système gouvernemental féodal et que les habitants de certaines régions rurales reculées vivent encore selon ce régime. Certains indicateurs aident à appréhender les extrêmes que ces deux pays affichent en termes de développement. L'espérance de vie moyenne en France est de 80 ans, le revenu national brut par habitant de 34 810 USD le taux net de scolarisation en secondaire de 99 % et 24 % de sa population vit en zone rurale. Au Népal, 85 % de la population vit en milieu rural, l'espérance de vie moyenne est de 61 ans, le PNB par personne est de 270 USD et le taux net de scolarisation en secondaire est estimé à quelque 30 %.

Est-il sensé alors de comparer deux pays et deux services d'inspection si différents tels les services français et népalais ? Que pouvons-nous conclure d'une telle comparaison hormis que l'absence quasi totale de ressources financières explique l'entière inefficacité du service de supervision népalais ?

Face à de telles différences extrêmes, cet article propose de discuter de trois questions liées les unes aux autres:

- D'abord, est-il possible de faire des comparaisons entre des pays qui sont à un niveau de développement si opposé ? Ne comparons-nous pas l'incomparable et la conclusion inévitable ne sera-t-elle pas que ces comparaisons sont toujours superficielles ?
- Ensuite, quelle est l'utilité de ces comparaisons, au-delà du fait évident qu'un système est plus performant que l'autre en raison de la plus grande disponibilité de ressources ?

- Finalement, pour que ces comparaisons soient possibles et utiles (ce qu'elles sont, à notre avis), quelle méthodologie devons-nous adopter ?

Les réponses que nous apportons à ces questions ont pour fondement une étude comparative (De Grauwe, 2006) que j'ai menée, dans le cadre d'une thèse de doctorat, sur l'inspection scolaire dans sept systèmes éducatifs différents : France, Finlande et Écosse (trois Etats compétents et légitimes), Chili et Afrique du Sud (des Etats à la recherche de légitimité), Bénin et Népal (des Etats faibles et en déconstruction). Le choix de ces sept pays, qui peut sembler éclectique, a été motivé par le fait que dans ces sept systèmes, l'inspection a connu des réformes importantes, inspirées plus ou moins profondément par une même idéologie. Des raisons d'ordre pratique expliquent également ce choix.

La faisabilité des comparaisons entre pays développés et pays en voie de développement

Il y a relativement peu d'études qui comparent les systèmes éducatifs des pays développés et des pays en voie de développement. Dans la plupart des cas, la comparaison se fait au sein d'un groupe spécifique, par exemple les membres de l'OCDE, les états de l'Afrique subsaharienne, les pays autrefois communistes. Parmi les études qui sont allées au-delà de ces frontières, une majorité s'est intéressée à une comparaison entre deux pays : un premier développé et un deuxième pays, en développement (voir par exemple Bing, 2006 ; Boulahcen, 2002 ; Drodge et Shiroma, 2005 ; Gamage et Shangwu, 2003 ; Lee, 2007 ; Liu et Qi, 2006). Certaines de ces comparaisons sont inspirées par la conviction que le pays en développement doit apprendre de la réussite du pays développé. Quelques études, plus rares, s'intéressent à un plus grand nombre de cas, venant d'horizons très distincts (par exemple Corrales, 1999 ou Martin et al, 2005). Il s'agit plutôt de synthèses d'études de cas que d'études ayant comme objectif prioritaire la comparaison, mais inévitablement l'exercice de synthèse implique l'approche comparative. Plusieurs arguments peuvent alors être invoqués en faveur de la faisabilité de comparaisons entre pays très différents.

Tout d'abord, un argument intuitif : les pays évoluent, ils changent et ces changements permettent de passer des catégories “pays en voie de développement” ou “pays les moins développés” à la catégorie “pays développés”. Si ces catégories étaient hermétiques, une telle évolution serait impossible. Les pays qui ont réussi cette évolution sont nombreux et incluent des pays en Amérique latine, aux Caraïbes, en Asie et en Afrique. La réalité de cette évolution n'indique pas seulement la perméabilité des frontières entre différents groupes de pays, et donc l'utilité limitée de ces catégories, elle montre également que tous les pays ont certaines choses en commun. D’autres catégories en outre traversent ces groupes. La francophonie, par exemple, rassemble des pays développés et en développement qui partagent une même langue. Ce qui est plus important dans le cadre de l’éducation comparée est que beaucoup d’entre eux ont en commun un même système administratif, hérité de la France.

Ensuite, si le Népal et la France, le Bénin et la Finlande sont très différents, ils sont semblables dans le fait que, dans chacun de ces pays, un système éducatif national existe. L'emploi de l'expression “système éducatif national” n'est pas anodin. L'existence de systèmes éducatifs nationaux est l’expression de la réalité que “chaque pays a un gouvernement qui est l'unité politique suprême exerçant sa souveraineté sur ses affaires intérieures et extérieures” et que “dans de nombreux pays, le contrôle des aspects importants de l'éducation est centralisé et façonne les systèmes éducatifs nationaux”. (Manzon, 2007, p.101). Les réformes qui se résument sous le terme de « décentralisation » n’ont pas nécessairement affaibli le rôle du niveau national. Dans plusieurs pays, ces réformes ont été accompagnées par un renforcement de la régulation exercée par le niveau national et un scénario de recentralisation de certaines fonctions qui précédemment relevaient d’un niveau intermédiaire.

Il n'est donc pas surprenant que bon nombre, si ce n'est la plupart, des études comparatives sur l'éducation prennent le pays comme unité d'analyse. Il en est de même pour une comparaison des systèmes d'inspection : l'inspection scolaire fut l’un des premiers outils de contrôle mis en place par l’Etat central pour contrôler le

système éducatif ; il reste un outil primordial dans un grand nombre de pays. Il est vrai que dans certaines nations fédérales, les états constituants peuvent être des unités plus appropriées. Dans notre cas, nous avons examiné l'Écosse et non le Royaume-Uni parce que l'Écosse a son propre système éducatif, autonome et unique, qui est sous le contrôle de son propre parlement et non pas de *Westminster*. En Afrique du Sud, nous avons examiné le pays dans son ensemble et une de ses provinces (Gauteng), car il existe des ministères de l'éducation aux niveaux fédéral et provincial.

Enfin, des sept systèmes éducatifs que nous avons examinés, tous sont influencés par un ensemble international, voire mondial, de convictions et préceptes similaires, qui se résument sous le concept du "*New Public Management*", la Nouvelle gestion publique. Cette théorie s'intéresse intimement au rôle de l'Etat et propose des réformes profondes dans la gestion de l'éducation. Ces réformes peuvent être synthétisées en un ensemble de convictions : les écoles fonctionnent mieux lorsqu'elles bénéficient de plus d'autonomie ; l'Etat central doit se concentrer sur la régulation et l'évaluation de l'action d'un grand nombre de prestataires et ne doit pas offrir des prestations directement ; la responsabilisation envers les "clients" doit compléter, pour ne pas dire remplacer, la responsabilisation envers la hiérarchie ; choix et concurrence entre plusieurs prestataires déboucheront sur une qualité et une efficacité accrues. Le *New Public Management* a un impact manifeste sur les systèmes d'inspection scolaire, outil primordial de l'État pour en contrôler l'action au niveau local. Ses adeptes ont, d'un côté, défini la critique adressée à ce que l'on pourrait appeler les services d'inspection classiques, à savoir les systèmes qui n'ont pas connu de réforme depuis des décennies. De l'autre côté, ils ont inspiré plusieurs réformes de ce système classique. Notre comparaison, tout en prenant l'État comme unité de comparaison, s'est intéressée en particulier à la question suivante : comment cet ensemble de convictions et de réformes, qui concerne un outil de l'État, s'est-il intégré dans les contextes très différents de ces sept systèmes éducatifs.

Toutefois, notre intérêt pour l'État nous a également montré la nécessité et la faisabilité d'aller au-delà d'une analyse qui se limiterait

à l'examen du niveau national. Une analyse purement nationale risquerait d'interpréter une nation comme un ensemble homogène, tandis qu'au sein de chacun de ces pays existent différents groupes sociaux qui influencent l'action de l'Etat et l'intègrent différemment. Ces groupes peuvent inclure les enseignants, les parents, les inspecteurs, les représentants de la société civile ou les municipalités. Notre analyse ne s'est pas uniquement intéressée à l'existence et à l'action de ces groupes dans le domaine de la régulation. Ce qui nous paraît plus important est la différence et les disparités dans les atouts et les pouvoirs de ces acteurs. Les conflits entre groupes et les équilibres qui s'établissent représentent en effet une distinction importante entre pays. Sans entrer dans les détails d'une telle comparaison, nous pouvons donner l'exemple de la France et de l'Ecosse en examinant le pouvoir du corps enseignant et celui des parents. Tandis qu'en France le corps enseignant a un pouvoir bien plus élevé que celui des parents, qui sont presque absents de la régulation de l'école publique, une situation presque inverse existe en Ecosse. Dans d'autres pays, d'autres acteurs occupent des positions de pouvoir, comme les municipalités au Chili ou les élites traditionnelles au Bénin. Dans ce dernier pays, les représentants de l'Etat ont beaucoup moins d'emprise sur l'action au niveau local que ces élites traditionnelles, qui sont plus présentes, qui ont plus de récompenses et de sanctions à répartir et qui ont construit leur légitimité sur une période beaucoup plus longue.

Mais cette analyse des disparités et des conflits de pouvoir entre ces groupes doit être approfondie par un examen des disparités au sein de certains groupes. En effet, ce que notre analyse a montré, par-dessus tout, c'est que les attributions des membres d'un même groupe peuvent être très différentes. Prenons par exemple les cas de parents qui appartiennent à des groupes sociaux différents et qui par conséquent ont accès à des atouts extrêmement divergents. En Afrique du Sud, par exemple, certains parents peuvent exercer un contrôle strict sur l'école dans laquelle ils envoient leurs enfants par leur participation dans les « school boards », les conseils exécutifs de l'école, par leur paiement de frais scolaires et par la possibilité qu'ils ont de choisir une autre école où scolariser leurs enfants. D'autres parents n'ont ni l'éducation, ni les ressources financières, ni le réseau

social ni la possibilité de choisir nécessaires pour élaborer une telle position de contrôle. La fragilité relative de la régulation par l'État en Afrique du Sud est par conséquent bien moins préoccupante dans certains contextes, où parents et directeurs d'école prennent le relais, que dans d'autres, où aucun acteur de poids n'est présent. Dans le même sens, en Finlande, où les municipalités jouent un rôle important, certaines s'immiscent vigoureusement dans le contrôle des écoles, tandis que d'autres qui sont plus petites et n'ont pas accès aux mêmes ressources humaines, laissent le terrain complètement libre aux écoles et à leur corps enseignant. Ce qui distingue cependant la Finlande des autres pays est le niveau de compétence très élevé du corps enseignant partout dans le pays, ce qui aide à garantir une assez grande équité.

Notre analyse s'est donc concentrée dans une première étape sur le niveau de l'Etat-nation, où les politiques sont définies. En reconnaissant ensuite l'existence de plusieurs groupes et en observant l'impact différentiel de ces politiques sur ces groupes, nous avons pu observer comment la mise en œuvre d'une réforme globale est influencée par son environnement d'implantation. Ces réformes s'adaptent à cet environnement, pour se recréer. Ce que nous avons pu déduire de l'examen de ces différents pays est que il y a autant, si ce n'est plus, de différences entre zones géographiques et/ou entre groupes sociaux au sein d'un même pays qu'entre pays. En même temps, dans chaque pays existent des zones (géographiques ou sociales) qui se ressemblent fortement : le mode de régulation qui s'exerce dans les écoles privées népalaises, où les parents qui appartiennent à l'élite scolarisent leurs enfants, n'est pas très différent de celui qu'on trouve dans les écoles « élitistes » en Afrique du Sud.

Nous avons alors observé l'existence d'un jeu de convergences et divergences, que d'autres recherches ont également confirmé (voir, pour un exemple parmi d'autres, Van Zanten et Raveaud, 2007). Les politiques nationales et bien plus encore les discours de politique nationale convergent en raison de l'impact de ce nouveau référentiel qui se résume sous le terme de *New Public Management*. Une divergence apparaît cependant entre les systèmes d'inspection en raison de la nécessité inévitable pour ce référentiel de s'adapter au

contexte spécifique de chaque pays et en raison de la réinterprétation de ces théories par les différents acteurs. Une divergence existe également au sein de chaque pays en raison des disparités dans les attributions des acteurs et des différences des interventions par l'Etat dans le travail de contrôle des écoles et des enseignants. Nous constatons enfin une convergence entre zones et entre écoles de différents pays qui se trouvent dans un environnement social similaire. Ce scénario est en partie la conséquence de l'introduction de la Nouvelle gestion publique, qui affaiblit l'appui offert par les représentants de l'Etat, renforce un contrôle distant, accentue la responsabilité publique et le pouvoir de contrôle des parents.

Pour résumer jusqu'à présent, les comparaisons entre nations qui sont très différentes en termes de développement social et économique sont faisables dans la mesure où ces nations sont semblables de quatre points de vue :

- chacune d'elles est, dans une plus ou moins grande mesure, préoccupée par la régulation (plus spécifiquement le suivi et l'évaluation) de son système éducatif ;
- leurs pratiques et services de suivi et d'évaluation sont influencés par un schéma de pensée similaire, qui se résume sous le terme de la Nouvelle gestion publique ;
- au sein de chaque pays, l'Etat n'est qu'un des acteurs impliqués dans la régulation de l'éducation. Selon le cas, les autres acteurs sont le corps enseignant, la société civile (par exemple les associations des parents ou certaines organisations non gouvernementales) ou les collectivités territoriales. Il y a parfois une compétition, parfois une complicité entre ces acteurs et l'Etat. Le poids de chacun de ces acteurs diffère d'un pays à un autre et nous permet de construire des comparaisons.
- Ces groupes d'acteurs ne sont pas monolithiques. Des disparités et des conflits de pouvoir existent au sein de certains d'entre eux. Leurs interventions dans la régulation de l'école reflètent leur pouvoir.

L'utilité des comparaisons entre pays développés et pays en voie de développement

On pourrait croire que l'utilité la plus évidente de comparaisons entre nations tellement différentes réside dans l'identification du pays qui fonctionne le mieux et dans la découverte du meilleur modèle de régulation. On interpréterait alors les divergences dans les politiques éducatives, en réponse à cette théorie mondiale de la Nouvelle gestion publique, comme des déviations, plus ou moins importantes, d'une politique idéale, qui consisterait en une adoption simple et entière de cette théorie. Cette option – la recherche du meilleur modèle universel – me semble cependant complètement injustifiée et même trompeuse. Il est vrai que, dans son histoire, l'éducation comparée a, à différents moments, promu le développement et l'adoption de modèles uniques et universels. Cette histoire peut être divisée en trois grandes périodes, en suivant Malet (2005). Une première, caractérisée par des approches positivistes et natio-centristes, avait pour ambition « la définition de lois universelles concernant les doctrines pédagogiques et le fonctionnement des systèmes éducatifs nationaux » (idem, p.169). La deuxième phase, pragmatiste, met l'accent sur l'utilité opérationnelle des connaissances produites ; elle est inspirée par une foi en le progrès social et promeut le transfert de stratégies couronnées de succès d'un pays vers un autre. Des exercices comme le fait l'OCDE avec PISA, qui consistent à mesurer les acquis des élèves et ensuite à classer les pays selon ces résultats, promeuvent cette approche. La phase la plus récente critique les approches précédentes pour « la simplification et la négligence des spécificités nationales (…) associées à une forme de paternalisme économique et politique » (idem, p.174).

Nos recherches ont en effet montré la nature illusoire d'un modèle unique, d'une prescription politique unique concernant le fonctionnement des systèmes d'inspection scolaire, que tous les pays devraient adopter. Inévitablement, en raison des profondes différences entre pays, un même système d'inspection peut être très efficace dans un pays et totalement inadapté, voire préjudiciable, dans un autre. L'exemple suivant le montre clairement. La Finlande a aboli

au début des années 1990 l'inspection scolaire, organisée par le ministère national de l'éducation. Le professionnalisme et les compétences des enseignants tout comme l'intérêt des parents pour les études de leurs enfants semblaient rendre inutile le maintien d'une inspection externe. Si un tel système avait été mis en place au Népal par exemple, il n'aurait jamais marché car le professionnalisme des enseignants est faible et l'intérêt des parents est extrêmement inégal.

Cependant, si chaque pays est si spécifique, si unique, si chaque politique éducative doit être adaptée au contexte local et, par cette adaptation, se transformer entièrement, est-il encore utile de faire des comparaisons internationales ? Des comparaisons de ce type peuvent être d'un grand intérêt. Leur utilité ne réside toutefois ni dans la découverte de lois éducatives universelles, ni dans son pouvoir de prédiction scientifique, car trop peu de facteurs sont sous le contrôle des décideurs. Ces comparaisons restent utiles, pour le moins, pour trois raisons. Premièrement, cela nous oblige à nous interroger sur notre propre contexte, que nous connaissons si bien. En d'autres termes, nous finissons par être surpris par ce à quoi nous sommes habitués (Mark Bray, 2003, p.7). Deuxièmement, cela aide à comprendre les processus historiques et politiques qui ont conduit différents pays à élaborer leur propre système. Troisièmement, cela nous permet de comprendre les contraintes auxquelles les réformes d'origine nationale ou internationale sont confrontées dans chaque pays par l'analyse de leur intégration et transformation dans le contexte national. Yves Dutercq (2000, p.150) résume ainsi l'utilité de la comparaison internationale : « Elle donne des instruments de pondération de l'action publique, elle informe en proposant des précédents, elle relativise l'enthousiasme à l'égard des dispositifs à la mode, elle met en évidence les réussites et les échecs en fonction des contextes ».

De la citation susmentionnée, il est probablement devenu clair que ce n'est pas la simple comparaison entre Etats-nations qui est utile mais les réponses de ces états et des autres acteurs à un nouveau référentiel. C'est, dans une certaine mesure, l'Etat en action, l'Etat en réforme, qui est particulièrement utile pour une étude comparative. En même temps, notre analyse a montré les limites d'une focalisation

exclusive sur le niveau de l'Etat central comme s'il s'agissait d'une unité cohérente, ainsi que la nécessité d'étendre l'analyse aux niveaux inférieurs et aux autres acteurs. Mais elle n'a pu le faire qu'en reconnaissant l'Etat comme un acteur clé dans les politiques actuelles de régulation et d'évaluation. Ces comparaisons internationales ne sont pas seulement utiles pour les pays en voie de développement ou les pays les moins développés, qui peuvent apprendre de leurs "supérieurs", comme les comparaisons avec des palmarès ou indicateurs tendent à les contraindre de faire. Elles s'avèrent enrichissantes pour les pays développés.

L'utilité commune réside dans le fait que les pays développés tout comme les pays en voie de développement sont confrontés à des contraintes de même nature, telles que les disparités dans les prérogatives des parents, la menace envers le professionnalisme du corps enseignant ou les doutes sur l'efficacité de l'État en tant qu'acteur de régulation. L'importance et la portée de ces défis peuvent être plus grandes dans les pays en voie de développement mais, dans de nombreux cas, des approches novatrices sont apparues dans ces pays pour surmonter ces défis. Par exemple, des enseignants, frustrés par l'absence d'appui et de conseil pédagogique de la part des représentants de l'Etat, ont pris l'initiative d'organiser des réunions mensuelles où ils se retrouvent pour discuter de leurs problèmes et échanger idées et matériel. Un autre exemple concerne l'implication profonde de parents d'élèves qui, provoqués par l'absence de contrôle de la part de l'Etat, décident de se charger de contrôler certains aspects du fonctionnement de l'école et en échange offrent une aide aux enseignants. L'utilité de ces comparaisons pour les pays développés se démontre d'une autre façon : les effets néfastes de certaines politiques dans les pays en voie de développement, où les disparités sociales sont plus vastes et le pouvoir de « résistance » des plus démunis est plus faible, peuvent préfigurer ou mettre en exergue ces mêmes effets dans les pays développés, où ils peuvent être moins brutaux ou moins évidents.

Le paragraphe précédent révèle cependant un déséquilibre dans ces comparaisons internationales, y compris dans celle décrite dans cet article : les pays en voie de développement ont tendance à apprendre

des réussites des pays développés, tandis que ces derniers semblent pouvoir apprendre surtout des échecs des autres. Ce déséquilibre semble difficile à éviter, en partie parce que la hiérarchisation entre pays fait partie du concept dominant du monde, mais probablement aussi parce que plusieurs de telles recherches sont coordonnées par des chercheurs appartenant au monde développé.

Questions méthodologiques des comparaisons entre 'incomparables'

Nous avons mis en avant l'importance du contexte au sein duquel des préceptes mondiaux sont intégrés et la nécessité pour l'étude comparative de faire attention au contexte, afin qu'elle devienne utile. Cela soulève de toute évidence une première question : sur quels éléments au sein du contexte national devons-nous nous concentrer ? En d'autres termes, quels sont les facteurs qui expliquent les différences dans les réponses des pays, au-delà des différences relativement superficielles comme la disponibilité de ressources ? Lorsque nous aurons répondu à cette question, nous nous attacherons à savoir quelles en sont les implications méthodologiques.

Lorsque l'on compare des pays, notamment des pays de continents différents et que l'histoire a rarement rapprochés, on a généralement tendance à attribuer toute différence à la 'culture'. Mais, comme Mark Mason (2007, p.176) nous le dit, « s'il est bon dans un premier temps, dans toute étude comparative, d'isoler et de définir les entités comparées, il faut se rendre à l'évidence que l''unité' de culture est l'une des plus difficiles à identifier et à décrire de façon opérationnelle ». La difficulté avec le concept de 'culture' n'est pas simplement conceptuelle ; un obstacle plus fondamental existe. On a tendance à définir comme 'culturel' ce qui est véritablement le résultat de l'interaction de facteurs sociaux et de l'action d'acteurs sociaux, qui sont les bénéficiaires d'une situation spécifique et veulent la préserver. La discrimination des femmes est un exemple manifeste d'un tel élément supposé culturel. L'argument est alors utilisé – et c'est précisément ce qui rend l'interprétation de ces facteurs sociaux

comme facteurs culturels particulièrement perverse – que ce qui est culturel est intouchable.

Au lieu de nous concentrer sur ce concept insaisissable et abusé de culture, nous avons examiné dans notre analyse le rôle et les attributions des différents acteurs impliqués dans la régulation du système éducatif. Le constat de départ a été que l'État est seulement l'un de ces acteurs et qu'il rivalise en légitimité avec les autres. L'État a un certain nombre d'outils à sa disposition, notamment le service d'inspection scolaire, mais leur crédibilité et force dépendent énormément de la légitimité de l'État. L'objectif global de notre recherche fut de mieux cerner les caractéristiques de différents Etats et la façon dont ils intègrent des réformes, en examinant leurs systèmes d'inspection, et de mieux comprendre le fonctionnement de ces services d'inspection en analysant leur relation avec l'Etat. Notre analyse s'est en conséquence concentrée sur le rôle et le pouvoir de trois acteurs majeurs : l'État, le corps enseignant et ce que l'on pourrait appeler les représentants de la société civile (qui dans ce contexte inclut notamment les parents et leurs associations). L'analyse a porté sur chacun de ces trois acteurs.

En ce qui concerne l'État, notre intérêt s'est essentiellement porté sur la légitimité de son action et sur celle de ses représentants, les inspecteurs scolaires. Cette légitimité dépend, dans une certaine mesure, de sa capacité à prendre des initiatives et mettre en œuvre des réformes, ce qui est, entre autres choses, une conséquence des ressources et des compétences disponibles au sein du service public. Mais la légitimité de l'État est également un concept plus idéologique : les inspecteurs, les représentants de l'État, sont-ils les mieux placés pour évaluer l'action de l'État, ou devrait-il y avoir une séparation entre prestataires et régulateurs. Une telle discussion concernant le rôle des agents de l'Etat se fait dans chaque pays, parfois explicitement, parfois implicitement. L'examen des réformes de l'inspection, qui sont l'expression de ce débat, nous permet précisément d'appréhender comment ce débat se joue sur le terrain. La légitimité de l'Etat est également liée à sa crédibilité comme acteur intéressé par le bien public et engagé dans l'amélioration de l'éducation.

A ce stade, il est probablement utile de souligner une limite d'une comparaison comme la nôtre, qui examine des réalités et des pays qui ont connu une histoire très différente et appartiennent presque à des mondes opposés. Notre intérêt pour l'Ètat comme acteur principal et acteur facilement identifiable est en lui-même le reflet d'un environnement sociopolitique spécifique, où l'État a ces caractéristiques. Mais l'État est un produit historique et son caractère actuel est le résultat d'un long processus de construction. En d'autres termes, l'identification des acteurs que nous considérons comme importants – et en même temps le manque d'intérêt pour d'autres acteurs – peut biaiser la comparaison.

En ce qui concerne le corps enseignant, les questions ont essentiellement tourné autour des interprétations faites des concepts de professionnalisme et de responsabilisation. Les interprétations du professionnalisme peuvent mettre en avant tantôt l'autonomie des enseignants tantôt leur obligation à rendre compte des résultats de leur action. Les politiques gouvernementales peuvent consolider le professionnalisme enseignant, par exemple en montrant de la confiance dans des modèles d'évaluation qui laissent une grande autonomie aux enseignants, appuyés dans cet exercice d'autoévaluation par les conseillers pédagogiques. Elles peuvent aussi affaiblir ce professionnalisme en permettant aux acteurs de la société civile (parents) ou aux instances élues locales, qui n'ont aucune formation professionnelle dans ce domaine, de surveiller la performance des enseignants.

Le terme "responsabilisation" en soi autorise de multiples interprétations, en fonction de l'acteur qui demande cette responsabilisation. Nous pouvons faire une distinction entre plusieurs modèles de responsabilisation (voir Kogan, 1988) : (i) le corps enseignant est tenu responsable et doit rendre des comptes face au Ministère de l'éducation, qui le contrôle par l'inspection ; il s'agit de la responsabilisation contractuelle (ou hiérarchique) ; (ii) les membres du corps enseignant sont responsables face à leurs collègues enseignants, qui appartiennent au même corps professionnel : la responsabilisation professionnelle ; (iii) ils sont responsables face au public, à savoir les

parents, les élèves ou la communauté. Le public peut consister en des 'clients' immédiats d'une école spécifique, d'une part, ou de tous les 'clients' potentiels du système éducatif, d'autre part. Selon la première interprétation, l'enseignant doit rendre des comptes à la communauté locale entre autres par des réunions avec les parents (responsabilisation publique en partenariat). Selon la deuxième, il doit rendre des comptes à un public beaucoup plus vaste par la publication, par exemple, des résultats aux examens (responsabilisation publique par le marché). On aperçoit ici deux interprétations de l'usager : celui qui fait valoir ses droits au niveau local par la formation d'associations et la prise de parole dans l'espace public, et celui qui utilise le marché éducatif en choisissant ou en quittant une école, pour améliorer sa position. Être responsable à l'égard de ses collègues du corps enseignant est très différent d'être responsable à l'égard des clients supposés du service pédagogique, parents et élèves. Le droit des clients à choisir une école et la disponibilité d'information pour évaluer la performance des enseignants et des écoles sont des facteurs qui aident à définir la force de ce que nous avons appelé la 'société civile'.

Parce que, dans les sept pays, ces trois groupes d'acteurs avaient un rôle à jouer, examiner leur action a permis de procéder à une analyse véritablement comparative. Une autre problématique nous a également intéressés ; elle a trait à l'évolution de l'homogénéité sociale et des disparités économiques. La question devient alors : quelle attention les politiques d'inspection accordent-elles aux disparités ? et quel est leur impact à cet égard ? Sans interpréter délibérément l'éducation comparée comme un examen des relations de pouvoir, il est vrai que notre approche tend vers ce que Mark Mason (2007, p.196) considère comme une conceptualisation presque idéale du domaine : "une science sociale critique, incorporant un intérêt émancipatoire centré sur la distribution du pouvoir et ses corollaires : richesse économique, influence politique, capital culturel, prestige et privilège sociaux, et ainsi de suite". Klees conçoit l'éducation comparée aussi comme une discipline qui doit s'attaquer aux inégalités : « les théories économiques et sociales qui dominent sont banqueroutes ; elles doivent être remplacées par un éventail de théories qui dans leur développement se sont concentrées sur la

compréhension de la marginalisation et sur la question comment les surmonter » (2008, p.324).

Cela nous amène à la question plus spécifique de la méthodologie. L'éducation comparée, en particulier lorsque la comparaison inclut un nombre relativement important de pays très différents, comporte deux risques majeurs. Nous avons déjà commenté le premier, la tentation de définir des lois universelles et d'évaluer les pays en fonction de leur respect de ces lois. Le second risque est que notre comparaison devienne une forme de tourisme intellectuel, en raison du désir de couvrir un large éventail de pays et de la superficialité qui en découle. Pour dépasser ces dangers, l'éducation comparée doit prendre part à un changement méthodologique qui est également visible dans les comparaisons internationales des politiques publiques, comme le décrit Patrick Hassenteufel (2005, p.116). Il évoque en effet un triple déplacement : « de l'attention aux résultats des politiques publiques à celle de leurs processus de production ; de recherches quantitatives fondées sur un grand nombre de cas vers des recherches plus qualitatives fondées sur un nombre de cas plus limité (…) ; de l'isolement de variables explicatives vers l'interaction entre différentes variables ».

En d'autres termes, nous pensons que les comparaisons entre politiques et réalités nationales doivent avoir les caractéristiques suivantes :

- Elles font attention aux contextes nationaux et locaux, non pas simplement comme paysage au sein duquel les politiques et réformes de l'éducation évoluent mais comme source de compréhension et d'interprétation des changements de politiques.
- Elles utilisent un cadre analytique clair qui met en évidence les différences et les similitudes entre pays et qui intègre l'action des différents acteurs, y compris l'État. Ce cadre aide en même temps à identifier et comprendre les contraintes à l'intégration de préceptes mondiaux.
- En prêtant attention au rôle et aux atouts de différents acteurs, la comparaison devient plus riche et plus valable. Une analyse

comparative qui se concentre exclusivement sur un acteur, risque de présenter des images biaisées.

- Les études de cas doivent pouvoir se mettre en œuvre de manière assez flexible, à cause des différences entre pays. Il ne faut pas chercher à utiliser partout exactement le même cadre d'analyse et les méthodes. Il est plus utile d'adapter ce cadre aux réalités de chaque pays, sans cependant perdre de vue les questions principales.
- Elles demandent une profonde connaissance des divers pays impliqués, de leurs caractéristiques politiques et sociales et des réalités du terrain. L'analyse ne peut pas prendre fin au niveau central du pays mais doit examiner les différences au sein de chaque pays, en fonction des réalités géographiques et sociales.
- En conséquence, les comparaisons ne peuvent pas être limitées aux études statistiques ou analyses de politiques nationales. Elles doivent être fondées sur diverses sources et méthodes, notamment entretiens, analyse de documents officiels et travail d'investigation sur le terrain. Autrement dit, les études comparatives ne peuvent pas être simplement quantitatives ; elles doivent inclure des données qualitatives.
- Finalement, afin d'entreprendre de telles comparaisons, les chercheurs doivent faire montre de tolérance et être disposés à remettre en cause leurs convictions personnelles.

Références bibliographiques

BING, W. (2006). A Comparison of the portrayal of visible minorities in textbooks in Canada and China. *Canadian and International Education,* 35(2), p.76-99.

BOULAHCEN, A. (2002). *Sociologie de l'éducation: les systèmes éducatifs en France et au Maroc : étude comparative*. Casablanca (Maroc) : Afrique Orient.

BRAY, M. (2003). Tradition, change and the role of the World Council of Comparative Education Societies. In BRAY, M., ed. *Comparative education: continuing traditions, new challenges, and new paradigms.* Dordrecht (Pays-Bas) : Kluwer, p.1-13.

CORRALES, J. (1999). The politics of educational reform : bolstering the supply and demand ; overcoming institutional blocks. Washington : World Bank.

DE GRAUWE, A. (2006). L'Etat et l'inspection scolaire : analyse des relations et modèles d'action. Thèse de doctorat. Paris, IEP.

DRODGE, S., & SHIROMA, E. (2004). Social inclusion in two worlds: the conceptualization of the social role of lifelong learning in the education policy of Brazil and the UK since the mid 1990s. *Compare*, 34(2), p.177-196.

DUTERCQ, Y. (2000). Administration de l'éducation : nouveau contexte, nouvelles perspectives. *Revue française de pédagogie*, 130, p.143-171.

GAMAGE, D.T., & SHANGWU, Z. (2003). A Study on recent reforms, current issues and policies within the Australian and Chinese systems of higher education. *Education and Society*, 21(2), p.19-35.

HASSENTEUFEL, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 55(1), p.113-132.

KLEES, S. (2008). Reflections on theory, method and practice in comparative and international education. *Comparative education review,* 52(3), p.301-328.

KOGAN, M. (1988). *Education accountability. An analytic overview*. London: Hutchinson, 183 p.

LEE, J. (2007). Two worlds of private tutoring: the prevalence and causes of after-school mathematics tutoring in Korea and the United States. *Teachers College Record*. 109(5), p. 1207-1234.

LIU, P., (2006). QI, C. Examining teacher preparation in P.R. China and the U.S.: a preliminary comparative study. *International Education*, 35(2), 5-26.

MALET, R. (2005). De l'Etat-nation à l'espace-monde. Les conditions historiques du renouveau de l'éducation comparée. *Carrefours de l'éducation*, 19, p.165-188.

MANZON, M. (2007). Comparing places. In M. Bray, B. Adamson, & M. Mason. *Comparative education research: approaches and methods*. Hong Kong : CERC, p.85-122.

MARTIN, M. (2005). *Comparative synthesis on the case study research on the global higher education market: analysis of the development, regulation, quality assurance and impact of the transnational commercial provision of higher education in six developing countries: Argentina, Chile, Kenya, Oman, Philippines, South Africa*. Paris: IIEP.

MASON, M. (2007). Comparing cultures. In Bray, Mark, Adamson, Bob et Mason, Mark. *Comparative education research: approaches and methods*. Hong Kong : CERC, p.165-195.

VAN ZANTEN, A., & RAVEAUD, M. (2007). Choosing the local school? Middle class parents' values and social and ethnic mix in London and Paris. *Journal of Education Policy*, 22(1), p. 107-124.