

Universitat de Lleida

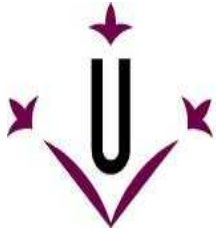
Gouvernance scolaire au Togo. Intelligibilité des pratiques des acteurs et nouveaux paradigmes d'intervention

Kokouvi Tete

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



**Universitat
de Lleida**

DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE ET SOCIOLOGIE

**Gouvernance scolaire au
Togo. Intelligibilité des
pratiques des acteurs et
nouveaux paradigmes
d'intervention**

Thèse

**Pour l'obtention du grade de
Docteur Européen**

**Délivré par l'Université de Lleida
Discipline ou spécialité : Sciences de l'Education**

**Présentée et soutenue par Kokouvi TETE
Sous la Direction de Jordi GARRETA**

JANVIER 2012

REMERCIEMENTS

En préambule à cette thèse de doctorat, nous souhaitons adresser nos remerciements au docteur Jordi Garreta, qui a bien accepté de la diriger. Nous lui témoignons notre gratitude pour ses encouragements soutenus et ses commentaires constructifs.

Nous témoignons notre sincère gratitude aux honorables membres du jury de cette thèse : les docteurs Ignasi Brunet, Béatrice Fracchiolla, Joaquin Giró, Núria Llevot et Josep Miquel Palaudàrias.

Nous tenons à exprimer nos sentiments de très vive gratitude à Leonor Badia et lui témoigner toute notre reconnaissance pour sa compréhension, son soutien sans faille et ses encouragements constants tout au long de l'écriture de cette thèse.

Nos remerciements vont à l'endroit des membres du Groupe de Recherche Interculturalité et Développement du Département de Géographie et Sociologie de l'Université de Lleida.

Que les membres de l'équipe de recherche Education familiale et interventions sociales auprès des familles de l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense, veuillent bien trouver ici, l'expression de notre gratitude pour l'accueil qui nous a été réservé au cours de notre stage doctoral.

Nous témoignons également notre sincère gratitude aux professeurs-chercheurs du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education pour l'accueil chaleureux qu'ils nous ont réservé lors de notre séjour de recherche au Togo.

Nous souhaitons exprimer toutes nos reconnaissances aux différentes personnes sollicitées au Togo et qui ont bien accepté de participer à cette recherche.

Cette thèse a pu être réalisée grâce au soutien financier du Secretaria d'Universitats i Recerca del Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya et du Fonds Social Européen. Nous leur témoignons notre sincère reconnaissance.

Les remerciements qui précèdent sont loin d'être complets. Nombreux sont ceux et celles qui nous ont apporté leurs soutiens dans la conception et la réalisation de cette thèse. Dans l'impossibilité de les nommer tous, nous leur témoignons notre sincère gratitude.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	i
SOMMAIRE.....	iii
RESUME	ix
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	xiii
INTRODUCTION GENERALE.....	1

PREMIERE PARTIE..... 8

CHAPITRE I- INTRODUCTION AU CONCEPT DE GOUVERNANCE.....	9
1-1- Concept de gouvernance : naissance et renaissance	10
1-2- Elucidation du concept de gouvernance	11
1-3- Principes de base de la gouvernance.....	14
1-4- Domaines d'applicabilité de la gouvernance	15
1-5- Structures de gouvernance stratégique et opérationnelle.....	18
1-5-1- Structures de gouvernance stratégique	19
1-5-2- Structures de gouvernance opérationnelle.....	19
1-6- Gouvernance stratégique et gouvernance opérationnelle : complémentarité	20
1-7- Gouvernance et démocratie.....	21

CHAPITRE II - GLISSEMENT DE LA GOUVERNANCE DANS LE SYSTÈME EDUCATIF	24
2-1- Gouvernance des systèmes éducatifs	25
2-2- Gouvernance scolaire.....	27
2-3- Gouvernance scolaire sous l'angle de la démocratie et de la citoyenneté	30
2-4- Gouvernance scolaire comme prise de décisions consensuelles	32
2-5- Gouvernance scolaire comme principe de subsidiarité.....	34
2-6- Gouvernance scolaire et principe de transparence.....	35
2-7- Gouvernance scolaire selon une logique de dynamique partenariale	39
2-7-1- Implication de la société civile dans l'éducation.....	39
2-7-2- Acteurs de la société civile partenaires de l'éducation.....	43
2-7-3- Définition et clarification des responsabilités entre parties prenantes	45
2-7-4- Partenariat et mobilisation de ressources	47

DEUXIEME PARTIE	49
CHAPITRE III- STRATEGIES DE GOUVERNANCE DANS LES SYSTEMES EDUCATIFS.	50
3-1- Décentralisation de l'éducation	51
3-2- McGinn et Welsh (1999): fondements d'attribution du pouvoir décisionnel.....	52
3-2-1- Légitimité démocratique.....	53
3-2-2- Compétences professionnelles.....	55
3-2- 3- Efficacité du marché.....	57
3-3- Murphy et Beck (1995): trois formes de gestion par l'école	60
3-3-1- Contrôle par la collectivité.	60
3-3-2- Contrôle par l'administrateur	61
3-3-3- Contrôle par le professionnel.....	62
CHAPITRE IV- DEVELOPPEMENT DE STRUCTURES DE GOUVERNANCE SCOLAIRE.....	64
4-1-Typologie d'organes de gouvernance scolaire.....	65
4-2- Composition des organes de gouvernance.....	66
4-3- Rôles des structures de gouvernance	69
4-4- Limites des organes de gouvernance	73
CHAPITRE V- FONCTIONNEMENT INTERNE DES STRUCTURES DE GOUVERNANCE.....	80
5-1- Posture des professionnels de l'école face à la participation des parents d'élèves....	81
5-2- Interactions entre les différentes parties prenantes: quatre cas de figure	83
5-2-1- Recherches de Mrsic-Garac (2010) en République Démocratique du Congo	83
5-2-2- Recherches de Dutercq (2001) en France.....	86
5-2-3- Recherches de Flinspach et Ryan (1992) aux Etats-Unis.....	91
5-2-4- Recherches de O'Donoghue et Dimmock (1996) aux Etats-Unis.....	93
5-3- Instances décisionnelles comme lieux de pouvoir et d'influence.....	95
CHAPITRE VI- GOUVERNANCE SCOLAIRE ET RESPONSABILITES DU DIRECTEUR D'ECOLE.....	99
6-1- Position d'influence du directeur au sein de l'établissement scolaire	100
6-2- Responsabilités du directeur d'école	101

6-3- Compétences du directeur d'école	107
6-4- Directeur d'école et leadership	111
6-4-1- Leadership administratif	111
6-4-2- Leadership communautaire	113
6-5- Direction systémique	114
6-5-1- Direction systémique comme répartition des fonctions de direction	114
6-5-2- Direction systémique comme succession de la direction	115
6-5-3- Direction systémique comme direction latérale	116
6-6- Conditions de réussite d'une direction systémique.....	117
TROISIEME PARTIE	119
CHAPITRE VII- SYSTEME EDUCATIF TOGOLAIS.....	120
7-1- Présentation du Togo : traits caractéristiques	121
7-1-1- Aspects physiques	121
7-1-2- Aspects démographiques	122
7-1-3- Organisation administrative et institutionnelle.....	122
7-2- Le système éducatif togolais.....	124
7-2-1- Cadre juridique de l'enseignement au Togo.....	124
7-2-2- Les grandes orientations dans le secteur de l'éducation.....	126
7-2-2-1- Plan d'action national d'Education pour tous (1991).....	126
7-2-2-2- Les Etats généraux de l'éducation (mai 1992)	126
7-2-2-3- La Déclaration de politique sectorielle de l'éducation (1993)	127
7-2-2-4- Politique nationale du secteur de l'éducation.....	128
7-2-2-5- Le Plan d'Action National de l'Education Pour Tous d'août 2005.....	129
7-2-2-6- Le Plan sectoriel de l'éducation 2010-2020.	129
7-3- 1- Organisation du MEPSA	132
7-3-1-1- Les services centraux du MEPSA	133
7-3-1-2- Les services extérieurs du MEPSA	133
7-4- Structuration du système éducatif.....	137
7-4-1- L'enseignement primaire.....	137
7-4-2- Les Enseignements secondaires	138
7-4-3- L'enseignement supérieur	139
7-5- Forces et faiblesses du système éducatif togolais.....	140
CHAPITRE VIII- DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE.....	143
8-1- Le choix de la méthodologie qualitative.....	144

8-2- Le terrain d'enquête	144
8-2-1- Délimitation du terrain de l'étude.....	144
8-2-2- La cueillette des données sur le terrain.....	145
8-2-3- Introduction dans le site de recherche	147
8-2-4- Démarches d'échantillonnage	149
8-3- Instrumentation et collecte des données primaires	156
8-3-1- L'entretien de recherche	157
8-3-1-1- Les entretiens individuels semi-structurés.....	158
8-3-1-2- Les entretiens collectifs	162
8-3-1-3- La posture du chercheur sur le terrain	166
8-3-2- L'observation.....	170
8-3-3- La collecte des données secondaires	173
8-4- Traitement et analyse des données.....	174
8-5- Ethique et confidentialité	176

QUATRIEME PARTIE..... 178

CHAPTIRE IX : COMITES DE GESTION: STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT 179

9-1- Comités de gestion : mise en place et attributions	180
9-2- Comité de gestion : parties prenantes et représentativité.....	183
9-2-1- Le bureau exécutif	184
9-2-2- Le commissariat aux comptes	184
9-2-3- Les commissions spécialisées.....	185
9-3- Fonctionnement interne des Comités de gestion des écoles primaires.....	186
9-3-1- Processus électoral des membres de COGEP.....	187
9-3-2- Participation des parents aux élections de leurs représentants	189
9-3-3- Valorisation de la participation des parents aux élections de leurs représentant.	191
9-3-4- Processus décisionnel au sein des Comités de gestion des écoles primaires	196
9-3-5- Comité de gestion : fonctionnement et influence des parties prenantes.....	200
9-3-6- Positionnement des différents acteurs face à leurs responsabilités	201
9-3-7- Appréciation des relations entre les différentes parties prenantes.....	204

CHAPITRE X- GOUVERNANCE SCOLAIRE ET GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES	212
10-1- Processus de planification et de budgétisation scolaires	213
10-2- Conditions pour le retrait des crédits de fonctionnement des écoles.....	216
10-3- Gestion des crédits de fonctionnement	218
10-3-1- Des pratiques de gestion transparente des ressources financières.....	218
10-3-2- Des pratiques de gestion opaque des ressources financières.....	221
10-4- Insuffisance du crédit de fonctionnement.....	225
10-5- Retard accusé dans le décaissement des crédits de fonctionnement.....	228
10-6- Opinions des différents acteurs sur la suppression des frais scolaires.....	232
10-7- Incidence sur le fonctionnement des écoles.....	237
CHAPITRE XI- GOUVERNANCE SCOLAIRE ET RÔLES DU DIRECTEUR D'ÉCOLE	240
11-1- Directeur d'école : rôles et responsabilités	241
11-1-1- Fonctions administratives	241
11-1-2- Fonctions pédagogiques	243
11-1-3- Fonctions politiques et partenariales	248
11-2- Critères et procédures de nomination du directeur d'école	249
11-2-1- Conditions pour être nommé au poste de directeur d'école	249
11-2-2- Procédure de recrutement des directeurs d'écoles.....	251
11-2-3- Recrutement des directeurs d'école : nomination <i>versus</i> élection.....	254
11-2-4- Déviations dans les procédures de nomination des directeurs	256
11-2-5- Opinions des inspecteurs sur la nomination des directeurs	262
11-3- Les conditions de travail des directeurs d'école	265
11-3-1- Surcharge de travail.....	265
11-3-2- Formation initiale et formation continue des directeurs d'école.....	270
CHAPITRE XII- GOUVERNANCE ET DYNAMIQUE PARTENARIALE	276
12-1- Partenariat entre l'école et les Associations des parents d'élèves	277
12-1-1- Effectivité des pratiques de partenariat école-parents d'élèves.....	278
12-1-2- Construction et équipement d'infrastructures scolaires	279
12-1-3- Recrutement et prise en charge des enseignants volontaires.....	282

12-1-4- Médiation et résolution de conflits	284
12-1-5- Limites du partenariat entre écoles et Associations des parents d'élèves.	287
12-2- Relation des écoles avec des partenaires techniques et financiers.....	290
12-2-1- Processus de mise en place du partenariat.....	292
12-2-2- Un partenariat selon une logique d'approche communautaire	293
12-2-3- Définition des rôles et des responsabilités.....	295
12-2-4- Intervention dans le domaine de la formation	299
12-2-5- Promotion et développement d'éducation inclusive.....	300
12-2-6- Critique d'une centration des interventions des ONG.....	304
12-2-7- Faible implication des parents dans les projets d'école.....	305
12-3- Partenariat avec les collectivités locales	307
CONCLUSION GENERALE	311
BIBLIOGRAPHIE.....	326
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	345
ANNEXES.....	346

RESUME

Cette thèse de doctorat traite essentiellement de la gouvernance des écoles primaires publiques au Togo. S'appuyant sur de données empiriques collectées lors d'un travail de terrain réalisé dans ce pays, elle s'est attachée à analyser le fonctionnement des comités de gestion des écoles primaires, instances de gouvernance multi parties prenantes mises en place au sein de ces établissements scolaires publics du premier degré. Conjointement et de manière complémentaire, la recherche aborde la question des directeurs d'écoles dans la gouvernance scolaire, en mettant l'accent sur leurs différentes responsabilités, les politiques de leur recrutement, les conditions d'exercice de leur fonction et des questions relatives à leur formation.

La méthodologie utilisée pour la réalisation de cette étude est de type qualitatif. Les résultats de la recherche sont le fruit d'analyse d'un corpus de données constitué d'entrevues semiestructurées individuelles et collectives conduites principalement auprès de directeurs d'école et de parents d'élèves présidents de comités de gestion des écoles primaires. Ces entretiens semi-directifs ont été complétés par des séances d'observation *in situ* et par l'analyse de documents officiels du Togo en lien avec la thématique de la recherche.

Les résultats proposés, un mélange de « savoir indigène » et de textes officiels, permettent de comprendre en profondeur le rôle joué par les différentes parties prenantes dans la gouvernance des écoles primaires au Togo.

Les comités de gestion des écoles primaires, organes d'orientation, de planification et de prise de décision en matière de gestion administrative, pédagogique et financière, sont composés de représentants du corps enseignant, ceux des parents d'élèves et ceux de la communauté locale. Si les textes officiels définissent et clarifient avec suffisance les rôles et responsabilités des différents membres des instances de gouvernance scolaire, les résultats de la recherche mettent cependant en exergue, certaines difficultés qui affectent leur fonctionnement. La faible participation des parents aux élections de leurs représentants ainsi que la gestion opaque des ressources financières constituent quelques unes de ces difficultés.

Quant aux directeurs d'école, figure emblématique dans la gouvernance scolaire, ils sont nommés par arrêté ministériel. A l'instar des comités de gestion des écoles primaires, les résultats révèlent la définition des attributions des directeurs d'école et dévoilent des difficultés relatives à leur recrutement, à leur formation et à leurs conditions de travail.

Mots-clés : Gouvernance, gouvernance scolaire, organe de gouvernance, directeur d'école, parents d'élèves.

RESUM

Aquesta tesi doctoral aborda essencialment la governança de les escoles primàries públiques a Togo. Tot basant-se en dades empíriques recollides en un treball de camp al país, intenta analitzar el funcionament dels comitès de gestió de les escoles primàries, òrgans de govern d'aquests centres. Conjuntament i complementàriament, la investigació analitza el paper dels directors d'escola en la governança escolar, posant l'accent en les seves diferents responsabilitats, les polítiques de contractació, les condicions en l'exercici professional i les qüestions relatives a la seva formació.

La metodologia utilitzada en la realització d'aquest estudi és de tipus qualitatiu. Els resultats de la investigació són fruit de l'anàlisi d'un corpus de dades obtingut a partir d'entrevistes semiestructurades individuals i col·lectives dutes a terme principalment, amb directors d'escoles i pares d'alumnes, presidents aquests dels comitès de gestió de les escoles primàries. Aquestes entrevistes semiestructurades van ser completades amb sessions d'observació in situ i l'anàlisi de documentació oficial de Togo vinculada al tema de la investigació.

Els resultats proposats, una barreja de « saber indígena » i de textos oficials, permeten comprendre en profunditat el rol que juguen les diferents parts implicades en la governança de les escoles primàries a Togo.

Els comitès de gestió, òrgans d'orientació, de planificació i de presa de decisions en matèria de gestió administrativa, pedagògica i financera, estan compostats per representants de l'equip docent, dels pares d'alumnes i de la comunitat local. Si els textos oficials defineixen i clarifiquen suficientment els papers i responsabilitats dels diferents membres de les instàncies de govern escolar, els resultats de la investigació posen de relleu algunes dificultats que afecten el seu funcionament. L'escassa participació de les mares i els pares de l'alumnat en les eleccions dels seus representants, així com la gestió opaca dels recursos financers, són alguns d'aquests entrebancs.

Quant als directors d'escoles, figura emblemàtica de la governança escolar, són nomenats per decret ministerial. Tal i com succeeix amb el cas dels comitès de gestió de les escoles primàries, els resultats mostren la definició de les atribucions dels directors i revelen dificultats relatives a la seva contractació, formació i a les seves condicions de treball.

Paraules claus: Governança, governança escolar, òrgan de governança, director d'escola, pares d'alumnes.

RESUMEN

La presente tesis doctoral trata esencialmente de la gobernanza de las escuelas primarias públicas en Togo. Basándose en datos empíricos recogidos en un trabajo de campo realizado en este país, intenta analizar el funcionamiento de los comités de gestión de estas escuelas. Conjuntamente y de manera complementaria, la investigación aborda el papel de los directores de escuela en la gobernanza escolar, haciendo hincapié en sus distintas responsabilidades, las políticas de contratación, las condiciones en el ejercicio de sus funciones y las cuestiones relativas a su formación.

La metodología utilizada en este estudio es de tipo cualitativo. Los resultados de la investigación son el fruto del análisis de un corpus de datos constituido a partir de entrevistas semiestructuradas individuales y colectivas llevadas a cabo, principalmente, con directores de escuelas y padres de alumnos, presidentes de los comités de gestión de las escuelas primarias. Estas entrevistas semiestructuradas fueron completadas por sesiones de observación in situ y por el análisis de documentación oficial de Togo relacionada con el tema de la investigación.

Los resultados propuestos, una mezcla de «saber indígena» y de textos oficiales, permiten comprender en profundidad el rol desempeñado por las distintas partes implicadas en la gobernanza de las escuelas primarias en Togo.

Los comités de gestión, órganos de orientación, planificación y de toma de decisiones en materia de gestión administrativa, pedagógica y financiera, están compuestos, según la normativa, por representantes del equipo docente, de los padres de alumnos y de la comunidad local. Mientras que los textos oficiales definen y clarifican con suficiencia los papeles y responsabilidades de los distintos miembros de las instancias de gobernanza escolar, los resultados de la investigación ponen sin embargo de manifiesto algunas dificultades que afectan a su funcionamiento. La escasa participación de las madres y padres del alumnado en las elecciones de sus representantes, así como la gestión opaca de los recursos financieros constituyen algunos de estos problemas.

En cuanto a los directores de escuelas, figura emblemática en la gobernanza escolar, son nombrados por decreto ministerial. Tal y como ocurre con los comités de gestión de las escuelas primarias, los resultados subrayan la definición de las atribuciones de los directores y revelan dificultades relativas a su contratación, formación y a sus condiciones de trabajo.

Palabras claves: Gobernanza, gobernanza escolar, órgano de gobernanza, director de escuela, padres de alumnos.

SUMMARY

This research is about the governance in state elementary schools in Togo, based on empirical data gathered in fieldwork across the country. It describes and analyses the operation of management committees as an organ of orientation, decision-making and management organs of these centres. It also discusses the headmaster's role, emphasizing their responsibilities, the recruitment procedures, the exercise of its powers and matters relating to their training.

The methodology used in this study is qualitative. The results of this research come from data collected from individual and collective semi-structured interviews that were completed with observations and documentary analysis. Interviews were conducted primarily to the presidents and secretaries of the management committees, parents, headmasters as well as school inspectors.

The results suggested, a mixture of «traditional knowledge» and official texts, show in detail the role played by the different parties involved in the governance of elementary schools in Togo.

The management committees are organs of orientation, planning and decision on administrative, financial and pedagogical topics in schools are composed of representatives of the teaching staff, parents, and local community. If the official texts adequately define and clarify the roles and responsibilities of different members of school government, the research results highlight some difficulties that affect their operation. The low participation of mothers and fathers of students in the election of their representatives, and the opaque management of financial resources, are some of these obstacles.

The headmasters, emblematic figure of the school governance, are appointed by ministerial decree. As well as with the management committees of primary schools, the results show the definition of the headmasters' attributions and reveal difficulties relating to their recruitment, training and working conditions.

Keywords: Governance, school governance, governance organ, school headmaster, parents.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ADEA : Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique
APE : Association des parents d'élèves
BAC I : Baccalauréat Première Partie
BAC II : Baccalauréat Deuxième Partie
BEP : Brevet d'Études Professionnelles
BEPC : Brevet d'Études du Premier Cycle
BID : Banque Islamique de Développement
B.T. : Brevet de Technicien
B.T.S. : Brevet de Technicien Supérieur
CAB : Cabinet du ministre
CAP : certificat d'aptitude professionnel
CEA : Collèges d'enseignement agricole
CEG : Collège d'enseignement général
CEP : Comité des parents d'Élèves
CEPD : Certificat de fin d'Études du Premier Degré
CET : Collège d'Enseignement Technique
COGEP : Comité de Gestion des Ecoles Primaires
COGERES : Comité de Gestion des Ressources des Etablissements Scolaires
CONFENEM : Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage
CP1 : Cours Préparatoire Première Année
CP2 : Cours Préparatoire Deuxième Année
CM2 : Cours Moyen Deuxième Année
CRETFP : Centres régionaux d'enseignement technique et de la formation professionnelle
DEA : Diplôme d'études approfondies
DEPP : Direction des enseignements préscolaire et primaire
DRE : Direction Régionale de l'Éducation
EDIL : Ecole d'Initiative Locale
ENS : Ecole normale supérieure d'Atakpamé
EPT : Education Pour Tous
FASEG : Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
F.D.D. : Faculté de Droits
FLESH : Faculté des Lettres et des Sciences Humaines
F CFA : Franc de la Communauté Financière Africaine
IEPP : Inspecteurs des Enseignements Préscolaire et Primaire
LETP : Lycées d'enseignement technique et professionnel
LMD : Licence-Master-Doctorat
MEF : Ministère de l'Économie et des Finances
MENR : Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche
MENRS : Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique
MEPS : Ministère des enseignements primaire et secondaire
MEPSA : Ministère des Enseignements Primaire Secondaire et de l'Alphabétisation
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PAGED : Projet d'appui à la gestion de l'éducation
PNUD : Organisation des Nations Unies pour le Développement

PPMR : Programme Pluriannuel de Micro-Réalisations
PTF-SE : Partenaires Techniques et Financiers du Secteur de l'Education
SG : Secrétariat général du ministre
U.K : Université de Kara
U.L : Université de Lomé
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africain
UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA : Fonds des Nations Unies pour la Population
WCEFA : Conférence mondiale sur l'éducation pour tous

INTRODUCTION GENERALE

La gouvernance scolaire est un thème d'actualité pour les gouvernements dans le monde entier. Ces dernières années, une attention particulière est accordée sur la nécessité d'améliorer la gestion des écoles et de renforcer le rôle des directeurs d'écoles. Partout dans le monde, des demandes sont adressées à l'endroit des écoles et à ceux qui les dirigent de faire mieux en répondant avec efficacité aux multiples responsabilités qui leur sont confiés. Ils « *sont confrontés à un monde complexe et à des pressions sans fin* » (OCDE, 2001 : 13).

En effet, depuis les deux grandes conférences mondiales sur l'éducation, celle de Jomtien (1990) et celle de Dakar (2000) en passant par différentes assises tenues au niveau continental, régional et national, les systèmes éducatifs sont sommés un peu partout dans le monde de faire un élan nouveau dans la gestion des établissements scolaires pour une meilleure prestation du service public de l'éducation (OCDE, 2001 ; UNESCO, 2008). Dans cette perspective, le Cadre d'action du Forum mondial de Dakar (2000) soulignait la nécessité pour les pays du monde entier de « *mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatifs réactifs, participatifs et responsables* »¹. Au même moment, l'accent est mis sur le rôle et l'efficacité des directeurs d'école comme la clé d'une réforme éducative ambitieuse et durable (OCDE, 2001 ; Fullan, 2002).

Suite à ces différentes conférences et assises, « *se pose à chaque système éducatif la question de sa gouvernance, des régulations et de l'utilisation d'outils plus ou moins nouveaux du management public* » (Bouvier, 2007)². Le modèle traditionnel d'organisation et de pilotage des établissements scolaires qui reposait sur une structure hiérarchique rigide, où l'impulsion et la réforme partent du niveau supérieur vers les niveaux inférieurs, où les marges d'autonomie des structures de base sont réduites, où le respect de la commande, de la norme et le contrôle de conformité servent de références, est de plus en plus remis en cause. Aux systèmes éducatifs centralisés, se substituent de

¹ Cadre d'action de Dakar, l'Education pour tous : tenir nos engagements collectifs, Forum mondial sur l'éducation, Dakar, Sénégal, 26-28 avril 2000, P.18

² Cette citation est tirée de la dernière de couverture du livre d'Alain Bouvier (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*, Paris, PUF.

nouveaux paradigmes de gestion plus décentralisés, qui accordent plus de marge de manœuvre aux différents échelons du système éducatif.

Dans les pays du Nord, en l'occurrence ceux de l'Union Européenne sans oublier les pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), la plupart des gouvernements se sont engagés dans un mouvement de restructuration de leur système éducatif au nom d'une recherche toujours plus grande de l'efficacité et de la qualité de l'éducation. Ils mettent au devant de leurs politiques d'éducation la bonne gouvernance (Bäckman et Trafford, 2005 ; Dürr, 2004 ; OCDE, 2008).

Les pays africains, en particulier ceux situés au Sud du Sahara, ne sont pas restés en marge de ces changements. Encouragés par des organisations internationales, africaines et sous régionales³ qui prônent une bonne gouvernance et des structures plus ouvertes aux changements, ces pays opèrent des revirements pour assurer la modernisation de leur système éducatif. « *La planification centralisée et rigide [des systèmes éducatifs] s'est manifestement révélée inadéquate* » (McGinn et Welsh, 1999 : 5) ou battue en brèche (Mons, 2004) à telles enseignes que la plupart de ces pays ont emprunté ou sont sur le point d'emprunter la voie de la décentralisation (Diakhaté *et al.*, 2008 ; Odushina *et al.* 2008). La réforme de la gestion de l'éducation, nécessaire pour passer d'un mode de gestion hautement centralisé, standardisé et directif à des procédures de décision, d'exécution et de suivi plus décentralisées et participatives aux échelons inférieurs de responsabilités, devient une nécessité impérieuse pour ces différents pays.

Au cœur de ces politiques de décentralisation se trouve la volonté d'améliorer la qualité du processus éducatif dans son ensemble. Il s'agit surtout d'accroître l'efficacité des méthodes de gestion et de direction, mais aussi et surtout la décentralisation devient l'aboutissement d'un processus de démocratisation de tout le système éducatif, du niveau central vers le niveau local (McGinn et Welsh, 1999 ; Mons, 2004). Sa justification est de l'ordre de l'efficacité : les décisions sont optimales lorsqu'elles sont prises dans les lieux où les situations se vivent, où les questions se posent, ou bien, tout au moins, le plus proche possible d'eux. A en croire Mons (2004), « *La gouvernance locale apparaît*

³ Les cas de l'UNESCO, de la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage, l'Union Africaine avec son programme Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique sont à citer parmi tant d'autres.

aujourd'hui comme La (sic) solution aux problèmes de qualité de l'éducation » (Mons, 2004 : 43).

En optant pour la décentralisation en matière de gouvernance éducative et en procédant à l'éclatement des centres de décisions, les différents pays s'interrogent aussi sur les mesures appropriées pour en assurer le succès. C'est ainsi que des organes de gouvernance, capables d'apporter des informations précises et pertinentes éclairant la prise de décision au niveau local, sont mises en place dans des établissements scolaires (Antonowicz *et al.*, 2010; Comhaire, 2010 ; Dougnon *et al.*, 2008 ; Mons, 2004 et 2007 ; Pont *et al.* 2008 a). Mons parle de « *décentralisations dites démocratiques [dont] l'objectif est alors de couper avec un passé autoritaire symbolisé par une structure centralisée en transférant [...] parfois vers des conseils d'écoles, des compétences, entre autres, dans le domaine de l'éducation* (Mons, 2004 : 43). Ces nouvelles structures de gouvernance privilégient l'autonomie des établissements scolaires, le droit de regard des parents d'élèves et de la population, le partage de prises de décisions. Elles occupent donc une place prépondérante dans le mode de fonctionnement actuel des établissements scolaires (Pont *et al.*, 2008a).

Le Togo, pays dont la gouvernance des écoles primaires publiques est au cœur de cette recherche, s'inscrit depuis quelques décennies dans la recherche de la modernisation de son système éducatif. Jadis calqué sur un paradigme de gestion centralisée, le système éducatif togolais est engagé dans un processus de décentralisation. Dans cette nouvelle configuration, des revirements s'opèrent dans la gouvernance traditionnelle des établissements scolaires avec la mise en place de nouvelles instances associant plusieurs acteurs, parallèlement ou en complément à la direction traditionnelle de l'école. Ces nouveaux organes de gouvernance au niveau des écoles primaires publiques au Togo sont connus sous la dénomination de comités de gestion des écoles primaires (COGEP).

La mise sur pied de ces instances de gouvernance scolaire constitue un changement d'envergure dont il est encore difficile de prendre toutes les mesures. Si leur instauration ouvre la voie aux parents d'élèves et aux membres de la communauté locale de participer au fonctionnement local des établissements scolaires, aucune recherche empirique, à notre connaissance, ne donne une vision d'ensemble de la situation ou ne renseigne sur la façon dont cette réalité se vit quotidiennement dans la pratique. Dès lors, il nous a semblé

important de mener une investigation *in situ* afin de mieux comprendre leur fonctionnement, les responsabilités qui leur sont attribuées, les relations qui existent entre leurs différentes parties prenantes et la manière dont ces dernières s'acquittent de leurs responsabilités.

Intitulée « *Gouvernance scolaire au Togo. Intelligibilité des pratiques des acteurs et nouveaux paradigmes d'intervention* », la présente thèse de doctorat s'inscrit en tant que contribution à la compréhension de cette thématique en mettant l'accent sur les comités de gestions des écoles primaires, les directeurs d'école et la possibilité dont disposent les écoles pour établir des partenariats. La recherche avance l'idée selon laquelle la gouvernance scolaire ne peut être jugée efficace qu'à condition que les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes soient bien définis et clarifiés, que les différents acteurs fassent preuve de collaboration et disposent de compétences et de moyens nécessaires pour assumer leurs responsabilités. Aussi, la bonne gouvernance scolaire dépend-elle de la capacité des établissements scolaires à entrer dans des dynamiques partenariales enfin de mobiliser les ressources nécessaires pour leur fonctionnement et leur performance.

La recherche veut répondre aux questions suivantes : De quelles manières les comités de gestion des écoles primaires et les directeurs d'écoles contribuent-ils à asseoir une bonne gouvernance au sein des écoles primaires au Togo ? Quels sont les outils et les formations dont-ils disposent pour remplir efficacement leurs responsabilités ? Quels sont les stratégies qu'ils mettent en place pour construire de véritables partenariats à l'interne et à l'externe des établissements scolaires ?

A partir de ces différentes questions, la thèse a pour objectif général d'étudier la gouvernance des écoles primaires publiques au Togo via les comités de gestion des écoles primaires, la figure du directeur d'école et la dynamique partenariale à l'œuvre au sein de ces écoles.

Cet objectif général est décliné en trois objectifs spécifiques que sont :

- décrire et analyser, à partir des textes officiels et du discours de différents acteurs (directeurs d'école, parents d'élèves,...) l'expérience des comités de gestion des écoles

primaires en mettant l'accent sur leur institution, leur structuration, leur composition, leurs responsabilités et les interactions ou attitudes réciproques entre leurs parties prenantes;

- décrire et analyser le rôle du directeur d'école dans la gouvernance quotidienne de l'établissement scolaire en ciblant ses différentes attributions, les politiques de son recrutement, sa formation et ses conditions de travail.

- enfin le dernier objectif spécifique se propose d'étudier la dynamique partenariale à l'œuvre entre les écoles primaires et différentes structures et/ou organisations.

Un triple intérêt se dégage de cette thèse de doctorat. En premier lieu, la recherche par son intérêt théorique peut avoir le mérite de mettre à la disposition des chercheurs intéressés par des études dans les pays de l'Afrique francophones, en particulier, ceux de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) et plus encore sur le Togo, un outil de travail judicieux. Il est d'autant plus pertinent de s'intéresser à la thématique de la gouvernance scolaire du fait de sa dimension très contemporaine, mais très peu abordée dans les recherches académiques au Togo. En dépit de maintes recherches dans les différentes banques de données en éducation et en sciences humaines, il demeure évident que la question qui nous intéresse particulièrement est très peu étudiée au Togo⁴. Dès lors, les résultats qui émaneront de cette recherche peuvent fournir aux écoles et à leurs différents partenaires, des ressources qui leur permettant une compréhension analytique des questions éducatives en Afrique, en particulier celles relatives à la gouvernance scolaire.

En second lieu, la recherche par son intérêt pratique, peut permettre aux professionnels de l'école et aux différents partenaires de comprendre les mécanismes de fonctionnement de l'institution scolaire afin de travailler davantage en synergie pour l'optimisation des résultats des élèves. Sûrement, le travail peut ouvrir les voies ou les brèches à d'autres recherches ultérieures et proposer des actions de soutien aux décideurs et aux praticiens de l'éducation de se mettre au fait des connaissances et des expériences les plus récentes sur

⁴ Une recension faite par le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) sur la qualité de l'éducation de base en Afrique centrale et occidentale couvrant la période 1992-2002 dénombre pour le Togo, 9 travaux académiques (5 mémoire de maîtrise et 4 rapports de stage) traitant de la thématique de la relation entre l'école et les familles, de la participation des parents d'élèves dans l'école.

les questions clés auxquelles ils sont souvent appelés à donner des réponses concrètes dans l'exercice de leur fonction. La thèse peut également ouvrir aux décideurs de l'éducation, aux enseignants, aux parents et aux acteurs des collectivités locales, des pistes de réflexion et d'actions.

En dernier lieu, en ce qui concerne notre intérêt personnel, il faut souligner que cette thèse s'inscrit dans la continuité de nos recherches antérieures menées pour des fins académiques⁵. Cela montre l'intérêt sans cesse que nous portons à la thématique. Ces travaux antérieurs, ont servi de tremplin pour mener à bout notre thèse de doctorat. Cette dernière nous sert donc d'appui pour continuer la réflexion sur la contribution des différents acteurs dans la gouvernance du système éducatif au Togo, voire dans d'autres pays de la sous-région ouest africaine.

Comme armature, le thèse, outre l'introduction générale et la conclusion⁶, est structurée en quatre parties subdivisées en 12 chapitres.

La première partie comprend deux chapitres et porte spécifiquement sur le concept de gouvernance. Le premier chapitre fait une introduction générale à la notion de gouvernance. Il permet de faire une transition entre la gouvernance en générale et la gouvernance scolaire. Sachant que le concept de gouvernance est polysémique et que son usage dans tous les domaines ne fait pas unanimité, il s'avère important de l'introduire dans le domaine de l'éducation. Le second chapitre aborde la forme scolaire de la gouvernance.

La deuxième partie du travail englobe quatre chapitres. Le troisième chapitre aborde les questions de décentralisation en mettant l'accent sur les rationalités qui orientent les

⁵ Nos recherches académiques antérieures, en particulier notre mémoire de maîtrise en sciences Pédagogiques et Religieuses (juillet 2004), celui du Master en Développement International (décembre 2008) et celui du Diplôme d'études approfondies (février 2010) respectivement délivrés par l'Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest (Abidjan, Côte d'Ivoire), l'Université Polytechnique de Catalogne et l'Université de Lleida en Espagne, ont eu pour terrain d'étude le Togo. Le mémoire de maîtrise est intitulé : *Ecole et parents d'élèves au Togo : perspectives d'établissement d'un partenariat*. Celui du Master a pour titre *Genre et éducation au Togo*. Quant au mémoire de DEA, il est intitulé : *Familles et écoles en Afrique de l'Ouest : contribution à la compréhension de la participation parentale en milieu scolaire rural au Togo*.

⁶ Conformément aux normes qui régulent le doctorat européen, une double version de la conclusion est présentée : une version française et une version espagnole.

processus de transferts des compétences du niveau central vers les échelons inférieurs tout en précisant l'identité des bénéficiaires des nouveaux pouvoirs. Le quatrième chapitre pour sa part, traite spécifiquement des structures de gouvernance mises en place dans des écoles. L'importance de ce quatrième chapitre est qu'il étudie, du point de vue structurel, ces organes de gouvernance scolaire à partir d'une comparaison internationale et nationale. Quant au cinquième chapitre qui n'est qu'une suite logique du précédent, il s'attèle à scruter, à partir des résultats de différentes recherches empiriques, le fonctionnement interne des structures de gouvernance en mettant l'accent sur les interactions et les logiques d'action des différentes parties prenantes. En ce qui concerne le sixième chapitre, il aborde la question de la direction d'école dont l'action reste d'une grande importance dans la gouvernance scolaire. Compte tenu de cette importance, ce chapitre s'intéresse donc à la position du directeur d'école au sein de l'école, ses responsabilités, son recrutement, sa formation et les conditions matérielles de sa fonction.

La troisième partie de la thèse comprend les chapitres 7 et 8. Tandis que le chapitre 7 présente le Togo et son système éducatif, le chapitre 8 détaille de son côté, la démarche méthodologique empruntée pour la collecte des données sur le terrain au Togo. En relation aux objectifs de recherche soulignés *supra*, nous avons fait le choix de la méthodologie qualitative avec des entretiens semi-structurés (individuels et collectifs) comme instruments principaux de collecte des données.

La quatrième partie de la thèse présente les résultats issus du travail empirique. Elle comprend quatre chapitres. Le chapitre 9 présente les résultats sur le fonctionnement des comités de gestions des écoles primaires. Le chapitre 10 examine la gestion des ressources financières par les comités de gestion des écoles primaires. Le chapitre 11 aborde les résultats sur les responsabilités, recrutement, formation et condition de travail du directeur d'école. Quant au chapitre 12, il traite de la dynamique partenariale entre les écoles et leurs différents partenaires. Soulignons qu'à la fin de chacun des quatre chapitres de cette partie de la thèse, une synthèse et une discussion des résultats sont proposées.

Enfin le travail termine par une conclusion générale qui rappelle les grands points de la thèse, esquisse quelques propositions pour une bonne gouvernance scolaire et trace de nouvelles pistes de recherches ultérieures.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I- INTRODUCTION AU CONCEPT DE GOUVERNANCE

Le but de ce chapitre est d'apporter un éclairage sur le concept de gouvernance mobilisé tout au long de ce travail. La complexité de la notion et son élasticité invite à mieux le scruter afin d'éviter toute équivoque. A travers ce chapitre, il s'agit donc de montrer que cette notion de gouvernance, entendue comme l'ensemble des dispositifs institutionnel et comportemental régissant le fonctionnement d'une organisation, est compatible avec le monde scolaire. Après un repérage étymologique et une tentative de définition, la notion de gouvernance sera abordée du point de vue des ses principes, de ses domaines d'application, de ses structures et de son parallélisme avec la notion de démocratie.

1-1- Concept de gouvernance : naissance et renaissance

Le concept de gouvernance provient du mot grec *kubernân* qui signifie piloter un navire ou un char (Huynh-Quan-Suu, non daté, cité par Joumard, 2009). Selon Joumard (2009), Platon l'utilisa de forme métaphorique pour se référer à la manière de gouverner les hommes. Du mot grec *kubernâm* est tiré le mot latin *gubernare* dont seront dérivés des mots français (gouverner, gouvernement, gouvernance,...); des mots anglais (govern, government, goverance,...); des mots espagnols (gobernar, gobierno, gobernanza...); des mots portugais (governar, governo, governação, governança,...) et des mots italiens (governare, governo, governmento, ...).

Utilisé au XIII^{ème} siècle comme équivalent de gouvernement, c'est-à-dire « art ou manière de gouverner » (Joumard, 2009; Lucier, 2007), le concept de gouvernance fut tombé en désuétude avant de renaître de ses cendres en resurgissant dans le monde économique américain, grâce à l'apparition en 1973 de l'ouvrage de Ronald Croase (1937, cité par Joumard, 2009) intitulé *The Nature of the Firm*. Cependant, la vraie renaissance du concept est à voir dans le monde anglo-saxon. La gouvernance y est donc mise en relation avec un projet, essentiellement économique, de réorganisation du champ de pouvoir des autorités et des organisations décentralisées. Rey (1993, cité par Joumard, 2009) fait allusion à l'usage du concept de gouvernance au Sénégal dans le domaine de l'administration régionale dans ce pays.

Le concept de gouvernance⁷ apparaît ensuite dans le monde universitaire aussi bien que dans des organisations internationales (Hermet, 2004 ; Hermet *et al.*, 2005). Sa renaissance garde toujours la même assertion qui est celle de « l'art ou la manière de gouverner » mais avec l'accentuation d'une part, sur la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution, et d'autre part, en promouvant un nouveau paradigme de gestion des affaires publiques basé sur la participation de la société civile.

7 Tandis que le terme de gouvernance est en vogue dans le vocabulaire français, c'est celui de gobernabilidad qui est le plus utilisé dans le vocabulaire espagnol sans toutefois faire obstacle au terme governança.

A partir des années 1980, le concept de gouvernance, mieux de « bonne gouvernance », apparaît dans le discours des organisations internationales⁸ et devient un leitmotiv dans l'énoncé de leurs discours en matière de politique de développement centrée sur des programmes d'ajustement structurel dans les pays « en voie de développement ». Ce qui est palpable dans la notion de bonne gouvernance, c'est des politiques de restructuration des pouvoirs publics.

1-2- Elucidation du concept de gouvernance

La notion de gouvernance fait l'objet de nombreux débats, tant au niveau de sa définition que de son usage. Le mot est à la fois polysémique, multicontextuel. « *Expression passe-partout pour certains, ou porteuse d'une véritable idéologie libérale pour d'autre, véritable mot fétiche, mot mythique* » (Bouvier, 2007 : 152), sa signification reste donc sujette au contexte dans lequel on la situe. Selon Lucier (2007), le concept de gouvernance, en substitution à ceux de gestion et de direction, désigne « (...) *l'ensemble des dispositifs et des principes par lesquels des organisations se gouvernent, c'est-à-dire prennent leurs décisions, planifient leur développement, gèrent leurs ressources, encadrent leurs activités, évaluent leurs performances, rendent leurs comptes et s'inscrivent dans les circuits des partenariats externes* » Lucier (2007: 7). On peut déduire de cette définition qu'au cœur de la gouvernance figure la manière dont les décisions sont prises au sein d'une organisation, la manière dont les activités sont planifiées et justifiées.

Coulibaly (2004) estime que « *le concept de bonne gouvernance porte en lui-même l'essence démocratique à travers le mécanisme de la participation citoyenne institutionnalisée* » (Coulibaly, 2004 : 20). La gouvernance rime avec le concept de participation sous sa forme institutionnalisée. Cette idée de démocratie et de participation apparaît chez d'autres auteurs tels que Bouvier (2007) et Joumard (2009). Selon ce dernier auteur, la gouvernance fait référence à « *un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la « société civile » à tous les niveaux* » (Joumard, 2009: 9). La gouvernance devient alors un paradigme de gestion des affaires publiques et

⁸ Le concept de gouvernance est au centre de la réflexion théorique du Programme des Nations Unies pour le Développement de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture ; de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire international, du groupe de la Banque Africaine de développement, des pays de l'OCDE, de l'Union Européenne, de l'Union Africaine, etc.

dont le fondement repose sur la mobilisation des parties prenantes, avec une forte implication de la société civile (Bouvier, 2007, Boumard, 2009, Morduchovicz et Arango, 2007).

La promotion d'un nouveau mode de gestion des affaires publiques implique de leur donner une nouvelle direction en renonçant aux anciennes pratiques jugées inefficaces. Cette idée se dessine dans la vision que donne l'OCDE (2001) à la gouvernance. Selon cette organisation,

Les formes de gouvernance héritées du passé perdent chaque jour un peu plus leur efficacité. Deuxièmement, les nouvelles formes de gouvernance [...] feront intervenir un plus large éventail d'acteurs. Troisièmement, et c'est sans doute le message le plus important, deux des principaux piliers sur lesquels s'appuient les systèmes actuels de gouvernance – la répartition généralement permanente et immuable des pouvoirs qui est inscrite dans les structures et les statuts de nombreux organismes et la tendance à conférer le pouvoir d'initiative exclusivement à ceux qui occupent des positions élevées dans la hiérarchie – paraissent devoir subir des changements fondamentaux. (OCDE, 2001:3-4).

L'association des différentes parties prenantes aux prises de décision pallie aux limites engendrées lorsque la responsabilité de prendre les décisions est réduite aux mains d'un poignet d'individus. C'est dans ce sens que Paquet (2004 ; 2009) considère que les décisions peuvent comporter des limites lorsque leur élaboration n'est pas élargie à toutes les parties en présence. Remédier à une telle situation passe par la coordination et la mise en commun des ressources potentielles des différents acteurs. Du moment où aucune des parties n'a le monopole du pouvoir, ni de l'information, l'association ou la mise en commun des ressources individuelles s'avère nécessaire pour faire face aux contraintes. Selon l'expression de Paquet (2009):

Face à un environnement externe incertain, turbulent et pluraliste, et à un environnement interne bariolé, les organisations privées doivent s'ajuster vite et de manière créatrice. Or comme personne n'a toute l'information, toutes les ressources et tout le pouvoir, il faut assurer une certaine coordination entre les parties prenantes, c'est-à-dire entre tous ceux qui ont une partie significative du pouvoir, des ressources et de l'information (Paquet, 2009 : 6).

La gouvernance est considérée aussi comme une nouvelle réponse à la démocratie représentative avec tout ce qu'elle renferme comme limites. Ceci fait penser à

Prud'homme (2005) que la démocratie représentative bute sur une double contrainte. La première contrainte est celle inhérente à l'Etat avec une gestion pyramidale qui n'est pas toujours efficace et efficiente. Avec sa position centrale dans la conduite des affaires publiques, l'Etat peut se perdre dans les méandres des décisions et être inapte à accompagner le niveau local et mieux connaître les attentes des citoyens. L'autre contrainte est le chevauchement des compétences de juridiction qui rend inefficace le système représentatif. « *Dès lors, Le secteur public comme la société a besoin de nouvelles sources d'expertise, d'établissement de réseaux d'échange continu d'informations entre le gouvernement et ceux qui savent, et de rapprochement des groupes de militants de la société civile des centres de prise de décision* » (Prud'homme, 2005: 99).

Van den Brande et Delebarre (2009) font usage du concept de « *gouvernance à multiniveaux* » pour parler de la participation des acteurs au processus de décision et au renforcement de l'efficacité de l'action communautaire. Cette dérivation de la notion de gouvernance est conçue comme une « *action coordonnée* » de différentes parties prenantes et repose sur le partenariat. Elle induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différentes parties prenantes.

Parler de gouvernance, c'est entrer dans une logique de participation et de renforcement de l'action collective au sein d'une organisation, au sein de l'école dans le cas de la présente recherche. La capacité d'une organisation d'être à la hauteur de ses missions et des objectifs qu'elle s'est fixés, ne dépend pas uniquement de son organisation institutionnelle mais aussi et surtout de son mode de gouvernance (Van den Brande et Delebarre, 2009). La gouvernance s'organise à partir de la notion de participation dans sa double dimension de démocratie représentative qui est son fondement et de démocratie participative qui la complète (Van den Brande et Delebarre, 2009). Dès lors, la gouvernance implique de la part des citoyens et de leurs représentants élus, l'entrée dans une dynamique de coopération.

L'intérêt d'une reformulation des questions classiques de la sociologie politique relatives à la notion de pouvoir (Le Gales, 1995) est également au cœur de la gouvernance. Au schéma de l'autorité et du pouvoir hiérarchique se substituent des modes de coordination

ayant pour sous-bassement la confiance, la coopération, la participation, la négociation et la recherche de consensus face à une situation conflictuelle. Le recours à ces différents concepts s'avère pertinent lorsque l'on cherche à interpréter les rapports conflictuels survenus dans le cadre de la coordination pour résoudre un problème complexe qui se pose à différentes parties prenantes. Dans cette perspective, la gouvernance suppose l'élaboration de compromis collectifs face à des conflits d'intérêts, les fondements du pouvoir n'étant plus seulement juridiques, mais aussi sociaux dans le sens où les acteurs peuvent eux-mêmes créer, modifier ou interpréter les règles de coordination (Storper et Harrison, 1992). De ce fait, la gouvernance lie, indissolublement, une dynamique institutionnelle qui renvoie aux règles et une dynamique organisationnelle prenant en compte l'action collective et la dimension stratégique. On s'éloigne d'une vision hiérarchique où l'État imposerait des règles quasi immuables pour tendre vers une vision hybride de différentes structures de pouvoir, propre à la gouvernance.

1-3- Principes de base de la gouvernance

Le PNUD (2002 : 51, cité par Luisoni, 2004 : 17) mentionne tour à tour « *la transparence, la participation, la réactivité, l'obligation de rendre des comptes, et l'État de droit* » comme les facteurs d'efficacité de la gouvernance. En outre, les normes qui doivent guider la gestion des affaires publiques sont celles de « *justice, d'honnêteté, d'efficacité, d'efficience et de visibilité* ».

Bonfiglioli (2003: 19), quant à lui, énumère un certain nombre de concepts considérés comme des dimensions essentielles de la gouvernance :

- *La participation* d'individus, organisés ou non (ou d'acteurs locaux disposant de moyens d'actions) dans le processus décisionnel local concernant le secteur public (cela inclut le partenariat avec tous les acteurs locaux);
- *La transparence* ou partage de l'information, impliquant un comportement ouvert des procédures de décisions précises;
- *L'efficacité* des autorités locales dans la réalisation des objectifs, ou la gestion des ressources publiques;
- *L'équité* ou le traitement égal et impartial de cas similaires de la part des autorités locales;

- *L'obligation redditionnelle dans sa double dimension* « verticale » et « horizontale » des représentants des citoyens envers les citoyens et ces derniers envers leurs représentants.
- *La sensibilité à la dimension genre* dans la gouvernance a pour objectif d'accroître la participation des femmes en politique, non seulement dans les structures politiques formelles mais aussi au niveau de l'engagement civique général.

Van den Brande et Delabarre (2009) ont pour leur part élaboré cinq principes sur lesquels se repose la gouvernance. Il s'agit des principes de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence.

1-4- Domaines d'applicabilité de la gouvernance

L'une des caractéristiques de la gouvernance est son élasticité, « *sa pénétration simultanée de registres différents* » (Bouvier, 2007 : 152). Le concept s'adapte à différents champs disciplinaires : des sciences politiques à l'économie en passant par les sciences sociales et humaines, etc. Dans la mesure où les problèmes de coordination entre acteurs se déclinent à la fois aux niveaux de l'État, de la ville, de l'entreprise, de l'ordre mondial, on parle alors de gouvernance locale, de gouvernance urbaine, de gouvernance d'entreprise, de gouvernance de l'emploi, de gouvernance mondiale, de gouvernance multi-niveaux (Baron, 2003) ; de gouvernance des systèmes éducatifs (Bouvier, 2007, Maccarini, 2004).

En outre, de part sa définition en tant que processus de prise de décisions multiacteurs et en tant que processus par lequel les décisions sont mises en œuvre, le concept de gouvernance s'adapte à de domaines différents à telles enseignes qu'on parle de gouvernance d'université, de gouvernance scolaire, de gouvernance d'entreprise, de gouvernance d'internet, de gouvernance urbaine et de gouvernance locale (Bouvier, 2007 ; Obondoh *et al.* 2005). L'adaptation du concept à tout domaine de la vie publique est inépuisable. « *La gouvernance reste encore dans un état d'inachèvement dans le cadre d'un processus de construction qui se poursuivra longtemps sans doute* » (Hermet, Kanzancigil et Prud'homme, 2005 : 217).

Dans la même optique, des auteurs tels que Sy, Sauquet et Vielajus (2007) évoquent la compatibilité de la gouvernance à un champ très large, celui des modes d'organisation et de régulation du « vivre ensemble » des sociétés, du niveau local au niveau mondial, ainsi que la production de règles du jeu en commun. Par conséquent, elle englobe une hétérogénéité de thèmes tels que les modes de gestion et de régulation collectives, ceux de légitimité et de responsabilité des acteurs et des institutions, ceux de la participation au pouvoir décisionnel.

Graham *et al.* (2003) estiment pour leur part que le concept de gouvernance est applicable à toute forme d'action collective. Il touche les aspects les plus stratégiques du choix des directions à prendre, c'est-à-dire les principales décisions concernant l'orientation d'une organisation et la définition du rôle de ses différentes parties prenantes. Selon ces auteurs, la gouvernance ne se limite pas uniquement à esquisser la direction de l'organisation, à décider « où aller », mais aussi et surtout, elle s'intéresse aux choix des acteurs qui doivent prendre part aux décisions, à tout acteur « qui devrait être impliqué dans la décision » et les raisons qui motivent cette implication. Les auteurs font distinguer quatre domaines d'applicabilité de la gouvernance: la gouvernance dans l'« espace mondiale »; la gouvernance dans l'« espace national »; celle dans l'« espace de l'organisation » et la celle dans l'« espace communautaire ».

La gouvernance dans l'« espace mondial » encore connue sous sa dénomination de « gouvernance mondiale » traite des questions à l'échelle internationale et supranationale. Elle s'intéresse en particulier aux questions qui dépassent le cadre territorial d'un pays, d'un continent.

La gouvernance dans l'« espace national », c'est-à-dire celle qui s'exerce au sein d'un pays, est entendue comme la compétence exclusive du gouvernement d'un pays spécifique. Dans cette configuration, elle peut s'exercer à plusieurs niveaux tels que le niveau national, le niveau provincial ou étatique et le niveau indigène, urbain ou local.

La gouvernance dans l'« espace de l'organisation » s'intéresse aux activités spécifiques des organisations dont la gestion est confiée à un conseil d'administration ou à tout autre organe de gestion. Le conseil d'administration peut relever d'un droit privé du point de vue de la propriété et de l'exploitation, par exemple, les sociétés du secteur privé. Il peut,

en revanche, être public à l'instar de celui que l'on peut trouver dans des hôpitaux, des entreprises étatiques, des établissements scolaires comme c'est le cas de notre recherche.

Quant à la gouvernance dans l'« *espace communautaire* », elle couvre des activités au niveau local où l'instance organisatrice ne jouit pas nécessairement d'un statut légal et où il peut même ne pas y avoir de conseil d'administration formellement constitué.

Pesqueux⁹ distingue deux conceptions du concept de gouvernance : une conception « *restreinte* » et une conception étendue. La conception « *restreinte* » aborde la question de la gouvernance sous l'angle de « *la représentativité du conseil d'administration au regard de l'assemblée générale des [des parties prenantes] et à ses modalités de fonctionnement* ». Cette conception restreinte, connue plus sous l'appellation de la *Corporate Governance* limite la gouvernance à « *un territoire institutionnel donné* ». On parle alors de « *gouvernance organisationnelle* » entendue comme le « *gouvernement de l'organisation* » en focalisant l'analyse sur son conseil d'administration.

La gouvernance organisationnelle est considérée comme un ensemble de règles, formelles ou non, venant fonder les comportements des agents organisationnels et les logiques relationnelles intra- et inter- organisationnelles en termes de modalités d'exercice du pouvoir, de modalités de fonctionnement et de contrôle des dirigeants tout comme des agents. La gouvernance organisationnelle comprend des aspects tels que la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations, les modes de coordination qui sous-tendent ses diverses activités qui en assurent la cohérence, les modalités de la réduction des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une faible performance (Pesqueux).

La conception *étendue* délocalise la gouvernance organisationnelle et l'expose dans une dynamique relationnelle avec d'autres organisations. La gouvernance étendue dépasse le cadre géographique et institutionnelle de l'organisation et l'appréhende sous un angle beaucoup plus systémique : sa relation avec d'autres organisations et son interaction avec le territoire qui l'héberge, son intégration dans son environnement.

La conception restreinte de la gouvernance que l'on trouve chez Pesqueux s'apparente à la gouvernance dans « *l'espace de l'organisation* » développée par Graham *et al.* (2003).

⁹Pesqueux, Y. Gouvernance, de quoi s'agit-il ?,
http://hal.archivesouvertes.fr/docs/00/50/96/92/PDF/Gouvernancedequois_agit-il.pdf

Quant à la conception restreinte, elle ressemble plutôt à ce que Graham *et al.* (2003) nomment par gouvernance dans « l'espace nationale ».

L'intérêt de cette différente conception de la gouvernance est l'applicabilité du concept à la fois aux institutions dans une dimension spatiale plus élargie et restreinte. Dans le cas de notre thèse, cela signifie qu'on peut traiter de la gouvernance d'un système éducatif dans une vision macro comme on peut traiter de la gouvernance d'un établissement scolaire en se focalisant sur le fonctionnement d'une de ses structures de gouvernance, à l'instar des conseils d'établissements ou des conseils d'école, voire des comités de gestion.

Nous considérons, toutefois, qu'on peut aussi les aborder d'une façon systémique et éviter ainsi de procéder à une forme d'analyse insulaire. Ainsi, peut-on aborder des questions relatives à la gouvernance de l'espace de l'organisation en les situant dans un contexte plus global de la gouvernance de l'espace mondial ou de la gouvernance de l'espace national. La compréhension du fonctionnement de l'institution scolaire peut être abordée dans une dimension plus large du système éducatif dans lequel se trouve les écoles en tant qu'unité local de ce système.

1-5- Structures de gouvernance stratégique et opérationnelle

Deux structures formelles de gouvernance se dégagent de la littérature scientifique: la gouvernance stratégique et la gouvernance opérationnelle. La pertinence de la mise en place de ces structures de gouvernance au sein d'une organisation composée de plusieurs membres est reconnue (Alberti, 2001; Human et Provan, 2000). Ces auteurs considèrent que l'objectif de la gouvernance stratégique et de la gouvernance opérationnelle s'inscrit dans une dynamique de réduction de complexité d'éventuels conflits d'intérêts susceptibles de se produire lorsque la gouvernance est partagée entre un grand nombre d'acteurs ayant chacun sa propre logique¹⁰.

¹⁰ Il n'est pas évident que la réduction du nombre des différents membres de l'organisation offre la possibilité de gommer les conflits du fait les relations de pouvoir entre deux ou un minimum d'acteurs peuvent être source de conflits et de complexité (Crozier et Friedberg, 1977).

1-5-1- Structures de gouvernance stratégique

La gouvernance stratégique se réfère aux instances de représentation des différents acteurs de l'organisation. Ce paradigme de gouvernance s'inspire d'une approche communautaire, voire de démocratie représentative. Elle est caractérisée par l'existence de structures formelles constituées d'acteurs désignés ou élus par les membres de l'organisation dans le but de les représenter. De telles structures sont l'expression d'une décision collective, incarnée par les conseils d'administrations ou des comités de gestion comme on peut en trouver au sein d'établissements scolaires. Leur mise en place émane de la volonté collective des membres de l'organisation de se faire représenter par leurs pairs. (Winkler, 2006).

Les structures de gouvernance stratégique conçoivent et élaborent le plan stratégique de l'organisation (Alberti, 2001 ; Winkler, 2006 ; Ehlinger et *al.* 2007). C'est l'élaboration et l'exécution de ce plan stratégique qui lui donne légitimité et confiance (Camagni, 1995). Dans la mesure où les différents membres de l'organisation peuvent avoir des intérêts divergents (Crozier et Friedberg, 1977), il revient aux représentants élus de coordonner les intérêts divergents du groupe afin de les intégrer dans les politiques communes de l'organisation (Alberti, 2001).

1-5-2- Structures de gouvernance opérationnelle

La gouvernance opérationnelle quant à elle, consiste à la mise en place de structures de pilotage qui peuvent être internes ou externe à l'organisation (Human et Provan, 2000). Les structures de gouvernance opérationnelle peuvent être constituées d'acteurs internes ou externes à l'organisation. Elles jouent en quelque sorte le rôle de *go-between* entre l'organisation et son environnement. L'association d'acteurs externes permet de stimuler des interactions constructives pour l'organisation et son environnement (Ehlinger et *al.* 2007; Mendez, 2005). Loubaresse (2008) souligne le rôle d'intermédiaire ou de traducteur joué par ces structures qui contribuent à établir des liens et des connections entre les acteurs à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisation. Par là, ils facilitent le transfert de connaissance et les apprentissages collectifs.

La direction des structures de gouvernance opérationnelle est assurée par une équipe directive chargée des décisions opérationnelles à même d'assurer le fonctionnement de l'organisation. (McEvily et Zaheer, 2004 ; Provan *et al.*, 2007). C'est à l'équipe de direction qu'incombe la responsabilité de gérer les ressources financières publiques ou privées et les ressources matérielles de l'organisation.

1-6- Gouvernance stratégique et gouvernance opérationnelle : complémentarité

Loin d'entrer dans un parallélisme, les structures de gouvernances stratégique et opérationnelle entrent dans une dynamique de complémentarité. Ce qui est commun à ces deux paradigmes de gouvernance, c'est leur relation à la délégation de l'autorité (Ménard, 1997 ; Jameux, 2004 ; Ehlinger *et al.*, 2007) et à l'exercice du pouvoir (Assens, 2003 ; Jameux, 2004) au sein d'une organisation dont les membres sont autonomes (Ehlinger *et al.*, 2007).

L'autorité peut être définie comme « *le pouvoir de prendre des décisions pour les autres ou d'infléchir celles qui sont prises par d'autres* » (Jameux, 2004 : 55). La délégation de l'autorité correspond au transfert du pouvoir de décision des acteurs hiérarchiquement indépendants sur un sous-ensemble de leur domaine d'action (Ménard, 1997). L'autorité repose notamment sur l'influence qu'exercent certains acteurs grâce à la confiance dont ils bénéficient de la part des autres acteurs ou à partir de leur pouvoir de leadership (Ménard, 1997).

Ces mécanismes de délégation d'autorité posent la question de la légitimité des instances de gouvernance, qu'elles soient de nature stratégique ou opérationnelle. La légitimité des instances de représentation et de décision peut être remise en question et s'essouffler si les différents membres de l'organisation les considèrent comme de structures imposées par des acteurs qui ne représentent pas leurs intérêts ni leurs expressions. A défaut de légitimité, la structure de gouvernance mise en place risque de perdre l'appui dont elle bénéficiait des membres de l'organisation (Alberti, 2001). A propos, Kooiman et Van Vliet (1993) considèrent que la gouvernance se réfère à la « *création d'une structure ou d'un ordre qui ne peut pas être imposé par l'extérieur et qui résulte des interactions*

continues entre les acteurs » (Kooiman et Van Vliet, 1993 : 64). La viabilité d'une structure de gouvernance est donc sujette de l'acceptation de la reconnaissance, voire de la légitimité des différents membres. De leur crédibilité dépendra la volonté des différents autres acteurs de l'organisation de reconnaître les « *pouvoirs de décision, sans pour autant entraver leur autonomie.* » (Ehlinger *et al.*, 2007 : 166).

1-7- Gouvernance et démocratie

L'attribution de la notion de démocratie au concept de gouvernance sous-entend que la gouvernance, ontologiquement, ne porte pas des germes de démocratie. D'ailleurs, Joumard (2009) fait un double parallélisme entre la démocratie et la gouvernance, d'une part au niveau des principes sur lesquels reposent chacun des deux concepts, d'autre part sur leur mise en œuvre.

Concernant leur mise en œuvre, Joumard (2009) définit sept axes principaux qui opposent la démocratie à la gouvernance comme l'illustre le tableau ci-après :

Tableau 1-7- : Parallélisme entre gouvernance et démocratie

Démocratie	Gouvernance
- Etablissement des droits de type universel et leur discussion	- Morcellement du champ politique en secteur sans rechercher l'universel - Mode fondamental de la coordination basée sur la concurrence
- Priorité au moyen terme	- Priorité donné au court terme
- Droit de pouvoir aux citoyens et à eux seuls. - Citoyens égaux et en droit: - qui expriment directement des préférences par référendum. - ou qui les expriment indirectement à travers des représentants.	- Organisation de la prise de décision par des groupes de personnes dont le pouvoir est basé sur le pouvoir économique et sociale et non sur la souveraineté populaire - Rapport aux citoyens basé sur la communication, éducation ou propagande
Reconnaissance des conflits d'intérêt ou d'objectif comme moteur de l'histoire. Recherche de compromis.	- Consensus et accord entre les parties prenantes partageant les mêmes objectifs
- Prise de décision par des personnes identifiées avec un rôle défini. Aux pouvoirs sont associés des contre-pouvoirs	- Partage de la responsabilité de décision entre les parties prenantes
- Privilège à la négociation publique dans des	- Privilège à la négociation dans des cercles

espaces publics, loi publique	restreints et secrets, norme privée et code de conduite
- Exigence d'une organisation simple et claire du pouvoir, transparente à tous. Organisation hiérarchique avec au sommet le peuple	- Pluralité des parties prenantes comme force de la gouvernance

Source: Elaboration propre à partir de Joumard (2009)

Si la gouvernance consiste à un mode de gouvernement particulier, par des groupes de personnes, ayant d'importants pouvoirs d'orientation, il n'est pas toujours évident que ces groupes de personnes tirent leur pouvoir d'une souveraineté populaire. Or, c'est le pouvoir souverain du peuple qui est le propre de la démocratie, un modèle de gouvernement dont la définition et l'application des lois et des décisions s'exercent dans un cadre bien défini et accepté par tous et non exclusif aux seuls tenants des prises de décisions (Joumard, 2009). Si la « forme idéale » de gouvernance est démocratique, le concept de gouvernance et celui de la démocratie ne sont pas pour autant synonymes. La légitimité du pouvoir constitue un préalable à la gouvernance démocratique, qui ne peut, par conséquent, aucunement être ramenée à une conception purement technocratique mais doit au contraire être réhabilitée comme une dynamique permanente, intégrant les relations de pouvoir.

Si on remonte à leurs principes, trois différences fondamentales existent entre démocratie et gouvernance (Joumard, 2009: 41):

- La démocratie est basée sur la souveraineté du peuple qui est seul légitime pour décider, sur le pouvoir de tous. Au contraire, la gouvernance ne fait référence qu'aux réseaux, aux groupes.

- La souveraineté a pour but de protéger les droits individuels et les libertés publiques contre toutes les formes de domination [...] La souveraineté est donc basée sur l'égal pouvoir de chacun. La gouvernance privilégie les groupes organisés (qui sont puissants à la mesure de leurs moyens) sur les individus, et donc les individus qui ont le plus de ressources sociales et surtout matérielles sur ceux qui en ont le moins. Elle renforce ainsi le pouvoir des plus puissants.

- La démocratie, du moins la démocratie d'essence volontariste, recherche l'intérêt général qui transcende les intérêts particuliers (tout en les reconnaissant). La gouvernance ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, revenant à la tradition démocratique utilitariste.

Eu égard à ce qui précède, la gouvernance pour être légitime, nécessite d'être appuyée par les principes de la démocratie. Ce n'est qu'à partir de là qu'elle peut avoir de la constance et de la légitimité.

Résumé du chapitre

Ce chapitre basé sur une dimension plus générale du concept de la gouvernance a permis d'apporter un éclairage sur cette notion : son origine, sa signification, son domaine d'application et son parallélisme avec le concept de démocratie. Cet éclairage permet d'appréhender le concept de gouvernance comme l'ensemble des dispositifs permettant à une organisation de se gouverner : sa structure, l'interaction et les relations de pouvoir, de résolution de conflits sur la base d'un consensus entre ses différentes parties prenantes. Le chapitre a permis d'identifier les principales caractéristiques des modes de gouvernance et notamment leurs structurations autour des dimensions stratégiques et opérationnelles.

Le concept, de part son élasticité et son adaptation dans différentes disciplines, ne fait aucun doute d'être appliqué à un système éducatif en général et à un établissement scolaire en particulier. C'est ce à quoi s'attèlera le prochain chapitre.

CHAPITRE II - GLISSEMENT DE LA GOUVERNANCE DANS LE SYSTÈME EDUCATIF

Le précédent chapitre a apporté un éclairage sur la notion de gouvernance en générale. Bien qu'il n'ait pas porté spécifiquement sur le domaine scolaire, il s'y applique indéniablement puisqu'il a aplani la voie pour mieux aborder ce présent chapitre qui s'y prête. Il s'agit donc de saisir la gouvernance dans le domaine de l'éducation, dans sa forme scolaire. Dans un premier volet, la question est abordée d'un point de vue macro, c'est-à-dire la gouvernance du système éducatif et dans le second volet, elle sera abordée dans une perspective micro, c'est-à-dire centrée sur l'établissement scolaire. La gouvernance est donc applicable aux différents échelons d'un système éducatif. Elle concerne le niveau central qui peut être le ministère de l'éducation nationale jusqu'au niveau de l'établissement scolaire en passant par les échelons intermédiaires.

Au niveau local, c'est-à-dire au niveau d'une école, la notion de gouvernance se réfère aux structures organisationnelles mises en place, aux responsabilités qui leur sont conférées et aux interactions qui existent entre leurs différentes parties prenantes. Le développement du chapitre essaiera aussi d'appréhender la gouvernance scolaire sous différents angles tels que la démocratie, le principe de subsidiarité, la transparence dans la gestion des ressources, les principes de participation et du partenariat.

2-1- Gouvernance des systèmes éducatifs

Avant d'aborder la gouvernance scolaire proprement dite, nous nous proposons de commencer par la question de la gouvernance du système éducatif. Dans le domaine de l'éducation, parler de la gouvernance d'un système éducatif, c'est se référer à son système d'administration et de gestion, à la répartition des pouvoirs de décisions au niveau de ses différentes strates. Mais aussi, la gouvernance du système éducatif d'un pays renvoie aux « *processus formels et informels par lesquels les politiques sont formulées, les priorités identifiées, les ressources attribuées et les réformes mises en place et évaluées* » (UNESCO, 2008 : 139).

Pour un certain nombre d'auteurs (Hallinger *et al.* 1992 ; Meuret, 2007 ; OCDE, 2001 ; 2008 ; UNESCO, 2008), la gouvernance au niveau macro, c'est-à-dire quand elle est appliquée à un système éducatif, se réfère à sa décentralisation, à son organisation, à ses modes de gestion et d'administration. Elle implique la responsabilité des parties prenantes et pose la question de la redistribution interne du pouvoir de décision qui est décentralisé de l'administration centrale vers les collectivités locales et/ou vers l'école. A propos, l'UNESCO (2008) souligne que :

Les systèmes de gouvernance façonnent les relations entre les organes éducatifs et les pouvoirs publics locaux et centraux. Ils définissent qui établit les priorités et décide des domaines clefs, qui vont du programme à la gestion des enseignants, en passant par le suivi et la supervision des écoles. Dans le domaine financier, la gouvernance de l'éducation concerne les manières de décider des priorités et de mobiliser, attribuer et gérer les ressources. » (UNESCO, 2008: 139-140).

La prise en compte de la notion de gouvernance dans les systèmes éducatifs (Bouvier, 2007) et plus précisément au niveau des établissements scolaires (Bouvier, 2007 ; Bäckman et Trafford, 2006; Van Haecht, 2001) est au cœur du débat sur la perte de centralité de l'Etat et sur les limites avérées de l'action des pouvoirs publics en matière de l'éducation. A propos, Bäckman et Trafford (2006) soulignent que :

Dans la mesure où les instances dirigeantes sont impuissantes à contrôler à elles seules de si nombreux facteurs, une approche ouverte et démocratique apparaît comme la seule façon d'assurer la gestion efficace et durable d'une école moderne. Néanmoins, une gouvernance démocratique n'est pas, pour la direction, uniquement un moyen d'assurer la

pérennité de l'établissement. Cette approche s'impose pour d'autres raisons infiniment plus importantes (Bäckman et Trafford, 2006: 9).

Pour l'OCDE (2001), ce qui différencie de nouvelles formes de gouvernance des anciens paradigmes, c'est leur capacité d'associer une diversité d'acteurs dans la gestion des affaires de l'éducation. Ces nouvelles formes de gouvernance ont aussi pour caractéristiques de se baser sur l'éclatement et la distribution du pouvoir, voire des responsabilités entre les différents acteurs qui en sont concernés. Le pouvoir dans les nouveaux paradigmes de gouvernance, loin d'être confinés aux mains de la hiérarchie supérieure, entre dans une dynamique de démocratisation. A propos, l'OCDE (2001) précise que:

Tout d'abord, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, les formes de gouvernance héritées du passé perdent chaque jour un peu plus leur efficacité. Deuxièmement, les nouvelles formes de gouvernance dont on devrait avoir besoin au cours des toutes prochaines décennies feront intervenir un plus large éventail d'acteurs. Troisièmement, et c'est sans doute le message le plus important, deux des principaux piliers sur lesquels s'appuient les systèmes actuels de gouvernance – la répartition généralement permanente et immuable des pouvoirs qui est inscrite dans les structures et les statuts de nombreux organismes et la tendance à conférer le pouvoir d'initiative exclusivement à ceux qui occupent des positions élevées dans la hiérarchie – paraissent devoir subir des changements fondamentaux (OCDE, 2001: 3-4).

Par ailleurs, la gouvernance de l'éducation ne se réduit pas uniquement au système d'administration et de gestion de l'éducation d'un pays. Elle repose aussi sur la concertation et le dialogue entre les acteurs des différents échelons du système éducatif. Elle est comparable à ce que Demailly (1990 ; 1992) qualifie de « modernise organisationnel » dont les traits caractéristiques sont entre autre la décentralisation, le projet d'école et la gestion participative.

Pour sa part, Baron (2003) considère la gouvernance dans le domaine de l'éducation comme la quête de performance et de compétitivité du système scolaire, avec pour corollaire l'influence du local comme lieu des ressources libérales et atomisées (les parents d'élèves, l'établissement scolaire, les autorités locales) à qui il est demandé de se substituer aux efforts du niveau central.

La notion de gouvernance pose en de termes nouveaux la problématique des liens entre les écoles et l'Etat « *tout en tenant compte de ce troisième acteur que constitue la Société*

civile. » (Baron, 2003: 337). Elle correspond à des modes de coordination associant aux acteurs publics (État, collectivités locales, etc.) des acteurs privés qu'ils appartiennent au monde de l'entreprise (entreprises nationales ou transnationales) et/ou à la société civile comprise au sens large (associations, organisations non gouvernementales, syndicats, etc.), pour faire face aux problèmes posés par l'éducation.

2-2- Gouvernance scolaire

Au niveau d'un établissement scolaire, la gouvernance se réfère à la « *contribution des points de vue et intérêts des multiples partenaires d'un établissement à la gouvernance de ses actions et de ses objectifs* » (Hirsch, 2003 : 177). L'aspect le plus important de la gouvernance scolaire porte sur l'implication des acteurs, leur voix au chapitre dans la planification, la budgétisation, la mise en œuvre et le suivi des activités et programmes scolaires.

La gouvernance scolaire suppose la prise de décisions sur les objectifs relatifs à la manière dont les choses doivent se faire, c'est-à-dire ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas. Elle s'intéresse aux politiques, aux lois dans le domaine de l'éducation. Elle se réfère à l'obligation de rendre compte, l'échange d'informations, les relations de pouvoir dans la gestion de l'école. Elle concerne aussi la production, l'allocation et l'utilisation des ressources qui sont affectées du niveau central aux écoles (Obondoh *et al.*, 2005).

Halász (2003, cité par Bäckman et Trafford, 2006) distingue la gouvernance scolaire de la gestion scolaire. Si la gestion en milieu scolaire se réfère aux aspects techniques et instrumentaux de la direction de l'école, la gouvernance, quant à elle, s'intéresse à la dynamique de négociation, de persuasion et de marchandage entre les parties prenantes. Pour l'auteur,

Il est important de souligner que « gouvernance » et « gestion » sont deux termes étroitement liés par leur sens mais très différents à certains égards. Le terme gouvernance met l'accent sur l'ouverture des écoles et des systèmes éducatifs tandis que celui de gestion insiste plutôt sur les dimensions techniques et instrumentales de la direction. Nous gouvernons les choses ou les êtres dont le comportement a toujours une part d'imprévisible (en raison, par exemple, de l'existence d'unités autonomes capables de défendre leurs intérêts et de négocier d'autres solutions possibles). Nous gérons les choses ou les êtres dont le comportement est facile à prévoir. La gouvernance nous fait

entrer dans une dynamique de négociation, persuasion, marchandage, pression, etc., car nous n'avons pas le plein contrôle de ceux que nous gouvernons. Lorsque nous gérons, en revanche, nous avons tendance à donner des ordres et des instructions, parce que nous nous sentons investis d'un pouvoir légitime. S'agissant des systèmes éducatifs, nous préférons employer le terme gouvernance (...). Lorsque nous considérons les écoles en tant qu'unités organisationnelles, nous utilisons plus souvent le terme gestion. Cependant, étant donné que les écoles deviennent des institutions de plus en plus ouvertes ancrées dans les spécificités socioéconomiques locales, constituant un ensemble complexe de différents besoins et intérêts, nous avons désormais tendance à faire usage, y compris à ce niveau, du terme gouvernance (Halász, 2003, cité par Bäckman et Trafford, 2006: 9).

Cette distinction entre les deux concepts, celui de gouvernance et celui de gestion, se retrouve également chez Obondoh *et al.* (2005). Selon ces derniers auteurs, la notion de gouvernance est très étroitement liée au pouvoir, à la légitimité et à l'autorité de contrôler et de superviser les infrastructures et les ressources dépensées au sein de l'environnement scolaire. Elle porte plus sur l'ensemble des interactions entre une diversité d'acteurs et sur les modes d'élaboration, de coordination et d'arbitrage entre ces différentes parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'éducation au niveau de l'établissement scolaire.

La gestion quant à elle, est perçue comme l'art d'exploiter les ressources en vue de réaliser les objectifs fixés par les différentes parties prenantes pour assurer un bon fonctionnement de l'établissement scolaire. Fondamentalement, la gestion consiste à travailler avec, et à travers d'autres personnes au sein de l'école pour accomplir des tâches bien précises. Elle s'intéresse essentiellement à la « guidance » et à l'orientation des écoles vers leur vision. Elle a trait à l'administration et l'organisation des ressources humaines, matérielles et financières autour des objectifs de l'école (Obondoh *et al.*, 2005).

Pour l'UNESCO (2006; 2008), la notion de gouvernance de l'école se réfère à son mode d'organisation et à la répartition des responsabilités dans les structures de gestion de l'établissement scolaire. « *Sur le plan structurel, la gouvernance du secteur éducatif associe de nombreux acteurs et définissent leurs modes d'interaction* » (UNESCO, 2008: 139). Concevoir une structure de gouvernance, revient à opter pour la mise en place d'une dynamique d'interactions et de rétroactions positives entre les parties prenantes, de telle manière, selon Guimarães et Martin (2001), à susciter et promouvoir leur participation et leur engagement dans le processus stratégique. Cet accent mis sur les

interactions entre les parties prenantes est pertinent dans l'écriture de cette thèse dont l'un des objectifs est justement de se pencher sur les interactions entre les différents membres des instances de participation démocratique dans le fonctionnement de l'école.

En matière de gouvernance, l'école est appréhendée comme une communauté éducative engagée dans un projet. Et si les premiers responsables exercent une fonction privilégiée qui consiste à donner une direction à l'école, toutes les autres parties prenantes sont également appelées à un titre ou à un autre, à assumer une parcelle de ce rôle. La gouvernance devient la répartition des responsabilités entre les différents acteurs qui interviennent au sein de l'école. Dès lors chacune des parties prenantes, grâce à la gouvernance, peut se réaliser à travers le succès des projets communs.

Les structures de gouvernance mises en place dans les écoles s'appuient généralement sur une instance décisionnelle sous la responsabilité d'un président. Cette instance décisionnelle, si elle peut comprendre des représentants des personnels de l'établissement, est majoritairement composée des représentants des collectivités et de la société au sens large, en particulier des parents d'élèves, que l'UNESCO désigne comme « parties prenantes » ou des « stakeholders » (UNESCO, 2006:19).

Les structures de gouvernances dans les écoles sont composées par une diversité d'acteurs. Plus précisément, c'est la participation des représentants de parents d'élèves au processus de prise de décision qui intéresse aussi et surtout les structures de gouvernance. C'est l'hétérogénéité des acteurs et leur capacité de participation aux prises de décision, leur capacité de gestion des ressources scolaires et celle de reddition des comptes qui intéressent la gouvernance.

Les structures de gouvernance du secteur éducatif associent de nombreux acteurs et définissent leurs modes d'interaction. La capacité des parents à participer aux décisions scolaires, à peser sur les écoles et les enseignants pour qu'ils rendent des comptes ainsi qu'à garantir l'accès aux informations est conditionnée par l'attribution de droits et responsabilités dans le cadre des systèmes de gouvernance (UNESCO, 2008: 139-140).

La gouvernance de l'école prend donc en compte la responsabilisation des différents acteurs de l'école (professeurs, parents d'élèves, directeurs d'école, élèves,...) et pose la question de la redistribution interne du pouvoir de décision qui est décentralisé du niveau central vers le niveau local, autrement dit, du ministère en charge de l'éducation vers les

établissements scolaires. Elle revendique la répartition du pouvoir au niveau de la prise de décision et la manière dont le processus de prise de décision affecte les différents membres de la communauté éducative. Elle « *requiert une participation plus active du personnel et des parents d'élèves aux processus politiques et décisionnels. Elle implique que les décisions sont prises, par définition, à titre collectif et collégial par les différents acteurs de l'école et non à titre individuel par le directeur* » (Abu-Duhou, 1999 : 30).

Théoriquement, la gouvernance de l'école implique une modification formelle des structures administratives, comme une forme de décentralisation qui repose sur la redistribution du pouvoir de décision. Elle façonne les relations entre les organes éducatifs et les pouvoirs publics locaux et centraux. Elle définit les responsabilités de chacune des parties prenantes. Elle représente un ensemble de pratiques qui permet aux différents acteurs de l'école de prendre des décisions qui doivent guider et orienter le bon fonctionnement de l'établissement scolaire (Abu-Duhou, 1999 ; Antonowicz *et al.*, 2010; Hima, 2008 ; Ramos Cáceres, 2007 ; Santizo Rodall, 2011). Elle s'inscrit dans des démarches qui visent à corriger la faiblesse de la participation démocratique et par conséquent, elle participe à la distribution du pouvoir en intégrant les groupes qui en étaient exclus. Parler de gouvernance scolaire, c'est promouvoir l'*empowerment* de divers acteurs de l'école et l'accroissement de leurs capacités institutionnelles et politiques.

Pour Garry (2009), la gouvernance de l'école se réfère à l'association des différents membres de la communauté éducative aux décisions qui affectent le fonctionnement de l'établissement scolaire à travers une démocratie représentative. Elle se décline à travers l'organisation d'élections de représentants des différentes parties prenantes dans les instances de décisions.

2-3- Gouvernance scolaire sous l'angle de la démocratie et de la citoyenneté

Bäckman et Trafford (2006) abordent les questions relatives à la gouvernance de l'école en faisant référence à la notion de démocratie et de citoyenneté. La gouvernance démocratique de l'école « *repose [...] sur l'autonomisation et sur la participation [...] du personnel et des partenaires à toutes les décisions importantes de l'école* » (Bäckman et Trafford, 2006:11). Si l'on considère la participation et la représentation comme les deux

piliers de la citoyenneté (Bäckman et Trafford, 2006), cela conduit au fait que chaque partie prenante dans la gouvernance de l'école doit pouvoir faire entendre son avis, proposer des projets et des solutions aux problèmes qui s'imposent dans le fonctionnement de l'école. Cela sous-entend aussi l'association de chacun des acteurs impliqués dans la gouvernance de l'école aux débats et aux prises de décision concernant les actions et l'élaboration des règles qui régissent le fonctionnement de l'école. Chaque partie prenante est appelée à assumer des responsabilités dans leur mise en œuvre. Participation et représentation doivent agir en synergie. C'est là un principe auquel les professionnels de l'école doivent être attentifs lorsqu'est mis en place au sein de l'école, une instance de participation représentative de tous les acteurs de l'école, c'est-à-dire un système démocratique qui s'appuie sur la représentation. La structure mise en place doit permettre à chacun de participer activement aux propositions, afin qu'il se sente pleinement engagé par les décisions prises.

L'idée de citoyenneté comme élément de la gouvernance apparaît aussi chez l'UNESCO (2008) comme nous l'avons déjà souligné *supra* au point 2.2. Selon cette institution,

La gouvernance de l'éducation ne peut être traitée séparément des questions de gouvernance générale. La démocratie, la transparence et le respect de la loi sont les conditions fondamentales d'une participation et d'une responsabilisation réellement efficaces. Lorsque la voix des citoyens n'est pas entendue lors du choix de leur gouvernement ou que ces citoyens font face à des lois arbitraires, il est peu probable qu'ils puissent activement participer à la formulation des priorités éducatives. Au sein du secteur de l'éducation, les réformes de la gouvernance peuvent contribuer à une délégation des compétences aux parents et aux communautés. Celle-ci n'est cependant pas une garantie d'autonomisation : on peut, en effet, redouter que des communautés démunies et marginalisées n'aient pas les capacités et les ressources suffisantes pour prendre en main cette gestion. Pour que le transfert de responsabilités n'entraîne pas une aggravation des inégalités, il faut que soit apporté aux écoles situées dans les zones défavorisées ou fréquentées par des groupes désavantagés un surcroît de soutien et de ressources (UNESCO, 2008: 265).

Bäckman et Trafford (2006) estime que dans une école dont le fonctionnement est basé sur des valeurs démocratiques, les décisions sont prises dans le seul intérêt des élèves et les autres membres de la communauté éducative. L'ultime raison pour laquelle les décisions doivent être prises est l'optimisation du fonctionnement de l'école. Les structures de prise de décisions sont conçues pour atteindre ce but et non pour protéger le pouvoir personnel ou la position du directeur d'école ou d'un autre membre de la

communauté éducative, ni pour suivre les règles ou instructions d'une autorité supérieure. De fait, si cette autorité supérieure semble agir contre les intérêts de l'école, en le privant par exemple des ressources dont elle a besoin pour bien fonctionner, « *les méthodes de gouvernance devront probablement être redéfinies afin d'atténuer l'impact de ces restrictions et de limiter le tort causé* » (Bäckman et Trafford, 2006:118).

Par ailleurs, Bäckman et Trafford (2006) appréhendent la gouvernance de l'école comme l'ouverture de l'établissement scolaire sur son environnement dans une dynamique partenariale, une priorité au cœur de la Conférence de Jomtien (1990) et du Cadre d'action de Dakar(2000). Dans cette perspective, les organisations de la société civile partenaires de l'éducation sont les bienvenues dans l'établissement et sont activement associées à ses activités. Une école démocratique considère un engagement actif aux côtés d'autres organisations comme une chance à saisir. Les associations de parents, les organisations culturelles et les entreprises locales sont donc toutes invitées à venir à l'école pour contribuer à l'éducation des élèves, mais aussi pour bénéficier à leur tour de ce partenariat. Une école démocratique n'est pas sur la défensive. Elle ne se sent pas menacée par la participation d'autres organisations à ses activités ni ne cherche à dresser des barrières à toute forme de collaboration. L'invitation et l'ouverture de l'école à d'autres partenaires « *est une bonne manière de commencer à effacer les frontières* » (Bäckman et Trafford, 2006:120).

2-4- Gouvernance scolaire comme prise de décisions consensuelles

La problématique de la gouvernance est liée à l'émergence dans le milieu scolaire de nouvelles catégories d'acteurs, venant briser le monopole que les directeurs détenaient dans la conduite de la gestion des écoles. Elle remet en cause, grâce à l'association d'autres acteurs dans des structures de décision, les dispositifs traditionnels où les décisions se prenaient à un seul niveau, par une seule personne. Elle introduit au sein de l'école de nouveaux mécanismes dont le but est d'assurer une confrontation élargie des points de vue entre les différentes parties prenantes (Schmitter, 2000).

Ayant pour fondement l'approche pluraliste et interactive de l'action collective, la gouvernance scolaire met l'accent sur l'implication des différentes parties prenantes dans

les processus décisionnels au sein de l'école. Prenant acte de la complexité des problèmes et de l'existence de pouvoirs multiples, il s'agit de coordonner leur action et d'obtenir leur coopération. La gouvernance scolaire peut être saisie au sens où l'attend Schmitter (2000). Cet auteur appréhende le concept de gouvernance comme un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou conflits, par lequel les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération. Elle est caractérisée par des formes horizontales d'interaction entre différentes parties dont les intérêts peuvent être divergents voire contradictoire mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution à lui seul, tout en étant suffisamment interdépendants pour qu'ils soient tous perdants si aucune solution n'était trouvée (Paquet, 2009 ; Schmitter, 2000).

Du fait que l'éclatement des lieux de décision du niveau central vers la base et le transfert de certaines responsabilités redonne l'initiative aux différents membres de la communauté éducative, qui en sont les bénéficiaires directs, les rapports qui doivent désormais prévaloir entre eux et le niveau central sont appelés à être fondés sur des principes de dynamique partenariale. Ces rapports doivent s'inscrire dans une démarche d'apprentissage collectif et de partenariat. C'est de cet apprentissage collectif que peut naître le principe de « *l'implication plurielle* », qui veut que dans le processus de prise de décision, toutes les parties en présence recherchent le consensus par la participation et l'implication de tous, pour discuter et arrêter les décisions stratégiques (UNESCO, 2000).

Le concept de gouvernance scolaire permet de rendre compte des mécanismes complexes d'interactions qui ont lieu entre une multiplicité d'acteurs, en vue de parvenir à des règles de jeux élaborées collectivement. Les décisions prises, quelle que soit leur degré d'importance, ne sont plus seulement le produit des initiatives prises par une seule personne, mais le résultat de compromis négociés entre les parties prenantes. Au sein de ces structures, les directeurs d'école n'apparaissent que comme des acteurs parmi tant d'autres dont les stratégies sont interdépendantes de celles des autres membres. La gouvernance scolaire signifie donc que les solutions consensuelles, reposant sur l'accord des différents acteurs, vont être systématiquement préférées aux formules de type autoritaire : les choix sont le résultat de négociations et de compromis. Renonçant à faire

prévaloir leurs points de vue, les directeurs d'école acceptent de discuter sur un pied d'égalité avec d'autres partenaires, dans le cadre d'un processus d'élaboration collective.

2-5- Gouvernance scolaire comme principe de subsidiarité

Pour Hallak et Poisson (2009), la bonne gouvernance au sein d'une école exige le recours au principe de subsidiarité, principe d'organisation qui stipule qu'il revient à chaque degré d'autorité d'exercer toutes les attributions qui lui sont propres sans avoir à recourir à une autorité de plus grande envergure. La subsidiarité recherche une répartition des compétences entre divers niveaux d'autorité ou de responsabilité. Il fonde les relations entre deux échelles de gouvernance sur l'organisation d'échanges d'expériences, permettant de définir les responsabilités et les champs de compétences.

Rapporté aux diverses parties prenantes du champ scolaire, le principe de subsidiarité vise essentiellement la mise en cohérence positive et pertinente des actions de ces nombreux acteurs dans le sens d'un développement harmonisé. L'essence du principe de subsidiarité réside dans l'effort de penser et de construire des passerelles entre les différentes responsabilités assumées au sein de la communauté scolaire. Le résultat attendu touche à la répartition des responsabilités entre différents acteurs (Hallak et Poisson, 2009 ; UNESCO, 2008).

La subsidiarité veut que si plusieurs moyens permettent d'atteindre un objectif, c'est le choix le moins contraignant qui s'impose. Dans ce sens, un organisme collectif ne devrait intervenir que dans la mesure où il est plus efficace que les acteurs individuels sur une question bien précise. Ainsi, au sein de l'établissement scolaire, le directeur d'école peut se concentrer sur des fonctions spécifiques sans se disperser dans une multitude de tâches qui pourraient dépendre d'autres instances (UNESCO, 2008).

La gouvernance scolaire légitime suppose que des acteurs, aussi nombreux et divers que motivés, se mettent en lien dans un projet collectif, pertinent et cohérent à même de contribuer au développement de l'école. Elle devient donc un port dont l'atteinte est conditionnée par la fixation de méthodes, d'outils et de procédures clairs, avec comme principes de référence, la responsabilité, la transparence, la subsidiarité et la pluralité, et

avec comme résultats attendus, la participation active des parties prenantes à la gestion de l'école (Hallak et Poisson, 2009 ; UNESCO, 2008).

2-6- Gouvernance scolaire et principe de transparence

La gouvernance scolaire se réfère aussi à l'efficacité dans la gestion des ressources scolaires. Elle fait appelle à une gestion transparente et responsable des ressources nécessaires à son fonctionnement. D'où l'intérêt qu'elle a de mobiliser les concepts de reddition de compte et d'imputabilité (Hallak et Poisson, 2009 ; UNESCO, 2008). La gouvernance scolaire suppose la transparence dans la gestion des données et la mise en œuvre des politiques. Elle signifie également la confiance faite aux acteurs de terrain et « (...) un droit de regard et d'action sur les projets et les systèmes qui les portent par ceux qui en sont à l'origine, qui les ont missionnés ou encouragés, qui agissent en conséquence, qui en attendent les résultats » (Bouvier, 2007:151).

La bonne gouvernance est celle qui, prenant appui sur l'évaluation, encourage l'innovation, accroît les performances des écoles en leur assurant des marges d'autonomie dont ils ont besoin. La gouvernance scolaire suppose que les différents acteurs, nombreux et motivés, se mettent en lien dans un projet collectif, au sein d'un établissement scolaire donné, car « *La fécondité de l'école repose sur la capacité d'initiative des acteurs, sur leur compétence et la latitude qu'ils ont de définir leurs objectifs* » (Lachmann, 2001: 9).

Pour Hallak et Poisson (2009), de même que pour Lachmann (2001), la responsabilité au sens politique peut être définie comme la procédure d'imputation de décisions à un représentant ou à un responsable. Elle est fondée sur une analyse politique de leurs conséquences. Mais il faut dire que la responsabilité doit être le corollaire de toute portion de pouvoir, et ce, à un double titre : d'une part il s'agit de la responsabilité à l'égard du détenteur réel du pouvoir (de qui on tient le pouvoir), « *accountability* » et qui peut le retirer ; d'autre part de la responsabilité à l'égard de tout autre membre de la communauté éducative qui pourrait se trouver affecté par l'exercice de ce pouvoir. Dès lors, toute parcelle de pouvoir déléguée à un membre de la communauté éducative est justiciable et la responsabilité qui en découle ne se mesure pas seulement à l'égard de ceux de qui on tient mandat, c'est-à-dire de ses supérieurs hiérarchiques, mais aussi et surtout de toute

personne de la communauté éducative qui pourrait être affectée de façon directe ou indirecte par l'exercice de ce pouvoir (Hallak et Poisson, 2009).

La transparence est un principe ascendant dans la réalisation des objectifs de développement de la communauté scolaire. C'est l'un des critères fondamentaux qui caractérisent la gouvernance, et la gouvernance scolaire en particulier. Elle est le corollaire du principe de responsabilité qui implique à son tour, à l'échelle de l'école, la transparence des directeurs d'écoles, la transparence des enseignants, des membres des instances de gestion et de prise de décision, en somme, celle de toute autre partie prenante. Le principe de transparence appelle aussi la fixation concrète des objectifs, l'existence d'espaces publics de concertation et de délibération, l'existence et le fonctionnement d'instances de contrôle citoyen et de contre-pouvoirs (Hallak et Poisson, 2009 ; Maier et Rotta, 2009).

Le droit à l'information étant considérée comme une condition de l'exercice de la citoyenneté (Hallak et Poisson; 2009; Maier et Rotta, 2009), le principe de transparence au sein d'un établissement scolaire suppose que les principaux enjeux de la gestion des ressources scolaires ainsi que leurs modes d'administration et les conditions d'accès soient décrits complètement, précisément et fidèlement de sorte à ce que chaque partie prenante en soit avisée et avertie. Aussi, si garantir l'accessibilité à l'information est gage de transparence, l'information doit être comprise et repérable pour en garantir la lisibilité (Hallak et Poisson; 2009; Maier et Rotta, 2009).

Kaufmann et Kraay (2003, cités par Hallak et Poisson, 2009: 42), définissent la gouvernance en faisant ressortir quatre principaux paramètres: « voix citoyenne et redevabilité, qualités des systèmes de régulation, respect de la loi et contrôle de la corruption ». La bonne gouvernance implique le principe de transparence qui à son tour, implique l'absence de pratiques non éthiques. Le principe de transparence dans une école se réfère à la gestion efficace des ressources qui sont affectées à l'éducation dans le sens large et aux écoles au niveau local. Or selon la plupart des recherches réalisées au sein des systèmes éducatifs, des questions de « mauvaise gouvernance » sont évoquées de part et d'autre. *« Les évaluations objectives des réussites et des échecs effectués pour préparer le forum de Dakar sur l'Education pour tous ont conclu que de nombreux problèmes subsistent – entre autres, l'absence de volonté politique et une faible gouvernance, y*

compris un manque de transparence, une redevabilité mal assumée, voire de la corruption » (Hallak et Poisson, 2009: 5).

Maier et Rotta (2009) évoquent plusieurs cas de corruption qui affectent les systèmes éducatifs aussi bien que les écoles. Dans les systèmes centralisés comme décentralisés, les secteurs clés comme ceux en lien avec les ressources financières, la gestion des ressources humaines sont contrôlés par les Etats. Par conséquent, « *Cette situation de monopole favorise le développement d'actes de corruption à tous les niveaux : politique, administratif et à l'intérieur même des écoles, pouvant affecter négativement la gouvernance* » (Maier et Rotta, 2009: 2). Les mesures en faveur de la décentralisation de la gestion des ressources financières ont ouvert la voie à des pratiques de corruption surtout quand les nouveaux pouvoirs discrétionnaires des autorités locales n'ont pas reçu de formations en matière de gestion financière et lorsqu'aucune mesure de contrôle n'est mise en place. En outre la multiplicité de personnes impliquées dans la gestion de ces ressources financières favorise les pratiques de corruption et de détournement des fonds alloués à l'éducation. Dans ce cas, les fonds alloués aux écoles sont malheureusement destinés à d'autres fins.

Concernant la formation des différents acteurs aux nouvelles compétences qui leurs sont conférées grâce au processus de décentralisation de la gestion des ressources financières, Hallak et Poisson (2009) mettent l'accent sur le fait que des directeurs d'écoles qui, habituellement, ont reçu des formations pédagogiques, se voient confier la responsabilité de la gestion des ressources financières affectées à leurs écoles. Or ces nouvelles responsabilités « *dépassent leur expérience et ne conviennent toujours pas à leur personnalité* » (Hallak et Poisson, 2009: 35). Les responsables des associations de parents d'élèves ainsi que ceux des comités de gestion des écoles se trouvent également dans la même situation du fait qu'ils assument la gestion des fonds alloués aux écoles sans être préalablement formés en gestion et en comptabilité.

Hallak et Poisson (2009: 29-30) évoquent quatre types de corruption: i) la corruption politique qui survient quand l'affiliation à un parti politique (ou syndicat) est requise pour obtenir une place dans l'administration publique, ou pour recevoir une faveur indue. ii) La corruption législative qui a lieu quand des politiciens vendent leurs votes à des groupes de pression. iii) La corruption administrative qui apparaît quand des fonctionnaires acceptent

des pots-de-vin pour permettre à quelqu'un d'obtenir un contrat de fournitures ou de ne pas payer d'impôt. iv) La corruption bureaucratique qui est pratiquée lorsqu'un fonctionnaire de l'administration est payé pour accélérer les procédures normales afin de passer un dossier ou de ralentir les investigations entreprises dans le cadre d'une affaire juste. Ces types de corruptions affectent la plupart des systèmes éducatifs, que ce soit dans les pays du Nord que dans les pays du Sud.

Selon Maier et Rotta (2009) les pratiques de corruption au sein d'un système éducatif peuvent prendre différentes formes. Au niveau politique, le favoritisme ou le népotisme peut l'emporter sur les règles de transparence et de bonne gouvernance. Ainsi, les processus de nomination des directeurs d'écoles, la mutation des enseignants ou leur licenciement peuvent-ils être largement influencés par les responsables politiques. Ces responsables politiques peuvent même s'assurer les services des enseignants lors des périodes électorales. Les décisions d'ouverture d'un établissement scolaires dans un endroit plutôt qu'un autre peuvent être aussi sous le coup des considérations politiques.

Au niveau administratif, tous les échelons du système éducatif peuvent être affectés par les problèmes de corruption, de fraudes et de prévarication (Hallak et Poisson; Maier et Rotta, 2009). Des pratiques de pots-de- vins (paiement indu effectué pour obtenir une faveur), des trafics d'influences (influencer une décision politique par des pots-de-vin), l'utilisation à des fins commerciales des bâtiments scolaires ou la commercialisation des matériels scolaires destinés à leur départ à être distribué gratuitement aux élèves sans oublier des frais de scolarités illégaux exigés des parents d'élèves peuvent exister et nuire au bon fonctionnement de l'école. De même, « *les livres peuvent être vendus au lieu d'être distribués gratuitement, des paiements illégaux peuvent être effectués par la direction de l'école sur la base de factures falsifiés ou encore la quantité des biens achetés peut être exagérée* » (Maier et Rotta, 2009: 4).

La bonne gouvernance basée sur les principes de transparence se réfère donc à la capacité d'intelligibilité des parties prenantes (directeurs, conseils d'écoles, parents, élèves et communauté locale) des bases sur lesquelles les différentes ressources allouées à l'éducation sont affectées dans les écoles et la manière dont elles sont gérées. « *La transparence nécessite donc une information claire, simple à comprendre et facile d'accès pour toutes les parties concernées sur l'ensemble des flux des ressources éducatives entre*

le niveau central et les écoles » (Hallak et Poisson, 2009: 34). C'est grâce à elle que des décisions mieux informées peuvent être prises.

2-7- Gouvernance scolaire selon une logique de dynamique partenariale

Cette section du deuxième chapitre aborde la thématique de la gouvernance scolaire à partir des pratiques de partenariat. Scindée en quatre sous-sections, elle essaie de mettre en exergue l'importance de la complémentarité de différentes parties prenantes dans la gouvernance des écoles. Depuis la conférence de Jomtien (1990), la faiblesse des capacités des Etats à assurer les besoins éducatifs de leurs citoyens a conduit au discours sur la mobilisation des différentes parties prenantes dans la gouvernance de l'éducation.

2-7-1- Implication de la société civile dans l'éducation

Le point de départ du partenariat en éducation peut se situer à partir de la conférence mondiale sur l'éducation pour tous célébrée du 5 au 9 mars 1990 à Jomtien (Thaïlande). La conférence elle-même se réclame et revendique ce « partenariat authentique » dont elle se dit être « la pierre angulaire ». Pour répondre avec efficacité aux défis et aux besoins fondamentaux de l'éducation dans le monde entier, cette conférence a mis l'accent sur l'établissement de partenariat entre les Etats et les acteurs non étatiques:

Des partenariats nouveaux et plus actifs doivent se constituer à tous les niveaux: partenariats entre les divers sous-secteurs et les diverses formes de l'éducation; partenariats entre le ministère de l'éducation et d'autres départements ministériels, notamment ceux du plan, des finances, du travail, de l'agriculture, de la communication, de la santé, de la protection sociale, etc.; partenariats entre l'Etat et les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les collectivités locales, les groupes religieux et les familles (WCEFA, 1990: 41).

Selon la conférence de Jomtien, la réponse aux besoins éducatifs fondamentaux passe par la mobilisation de nouvelles et différentes ressources. La mobilisation de ces ressources passe à son tour par l'identification, la mobilisation et l'appui de différents acteurs dont les pouvoirs publics, les acteurs privés, les organisations non gouvernementales, les communautés locales sans oublier les familles dont le rôle crucial joué dans l'éducation doit être reconnu (WCEFA, 1990).

Une décennie passée, du Forum mondiale sur l'éducation tenu du 26 au 28 avril 2000 à Dakar (Sénégal), a été adopté le « Cadre d'action de Dakar, L'Education pour tous : tenir nos engagements collectifs ». Le Cadre d'action de Dakar réaffirme pertinent l'établissement et la consolidation du partenariat pour répondre aux défis de l'éducation. Le Cadre d'action de Dakar souligne d'ailleurs l'importance « *d'une gouvernance et d'une gestion participative* » (UNESCO, 2000: 17).

L'importance du partenariat pour la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'éducation est soulignée dans un rapport récent de l'UNESCO (2008). On y trouve mentionné que: « *La réalisation de l'EPT requiert des partenariats à de multiples niveaux – entre les écoles et les parents, entre les organisations de la société civile et les acteurs gouvernementaux, et entre les prestataires de services éducatifs étatiques et non étatiques* » (UNESCO, 2008: 264).

Pour Charron (2006), le partenariat entre les instances gouvernementales (les ministères nationaux et leurs représentants internationaux) et la société civile (associations professionnelles de gestionnaires, syndicats d'enseignants, associations de parents d'élèves, etc.) est essentielle. Pour l'auteur, l'inutilité des projets associatifs lorsqu'ils ne sont pas soutenus par le système officiel est démontré, autant que l'impact négligeable des efforts ministériels lorsqu'ils ne sont pas compris et soutenus par les acteurs de la société civil. La synergie entre les différents partenaires s'impose donc pour mener à bien le processus éducatif (Charron, 2006).

Un des mérites du Cadre d'action de Dakar est de réitérer le rôle de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des stratégies de développement de l'éducation:

Il faut que soit créé un nouvel espace politique et social élargi, à tous les niveaux de la société, qui permette aux apprenants, aux enseignants, aux parents, aux collectivités, aux organisations non gouvernementales et aux autres organisations de la société civile d'engager les gouvernements à dialoguer, prendre des mesures et innover pour atteindre les objectifs de l'éducation de base. Forte de l'expérience qui est la sienne, la société civile a un rôle crucial à jouer dans l'identification des obstacles qui entravent la réalisation de ces objectifs et dans la formulation de politiques et de stratégies pour les surmonter (UNESCO, 2000: 18).

L'UNESCO (2008) souligne le rôle important de la participation de la société civile dans les questions en lien avec l'éducation:

La société civile a un rôle crucial à jouer pour améliorer l'équité dans l'éducation. Les associations de marginalisés – habitants des bidonvilles, enfants qui travaillent, membres des castes inférieures, populations autochtones – ont été en tête de liste des efforts internationaux visant à apporter l'éducation pour tous, souvent face à l'indifférence, voire à la franche hostilité, des gouvernements. En obligeant les gouvernements à répondre de leurs actes, en soutenant l'offre et en œuvrant au renforcement des capacités, les organisations non gouvernementales nationales et internationales sont devenues des acteurs clefs de l'EPT. La réforme de la gouvernance offre une bonne occasion de faire entendre la voix et de renforcer l'efficacité de la société civile, et d'encourager la participation et la responsabilisation (UNESCO, 2008: 264).

Thabo Mbéki (1999, cité par UNESCO, 2000: 26)¹¹ estime nécessaire de « *forger un mécanisme de partenariat professionnel et mettre en place un processus démocratique pour arriver à un consensus en matière d'objectifs et de stratégies à divers niveaux, de la formulation politique à la mise en œuvre* ». Il réitère l'importance et la nécessité de la participation de la communauté aux prises de décision et à la gestion de l'école.

Une des questions majeures dans le domaine de l'éducation est, selon Mbéki (1999), l'amélioration du partenariat. Ce partenariat ne doit pas être confiné au partage des dépenses en matière des services de l'éducation mais doit permettre aux organisations de la société civile de prendre part aux décisions. Ce partenariat décisionnel doit être construit sur des principes de confiance, de responsabilité et de transparence. Toutefois, il est de la responsabilité des gouvernements de prendre la pleine responsabilité de l'offre d'éducation primaire et d'assumer le leadership afin de faciliter la participation de tous les acteurs de l'éducation (Mbéki, cité par UNESCO, 2000).

S'emparer de nouvelles formes d'organisation, de gestion et de gouvernance dans le domaine scolaire exige une attention particulière à l'environnement plus vaste qui empiète constamment sur le monde de l'école (OCDE, 2003). La recherche d'une éducation de qualité pour tous exige que les écoles se renforcent en tant qu'établissements. D'où la

¹¹ Allocution liminaire, Conférence sur «L'éducation pour la renaissance de l'Afrique au XXIe siècle », Johannesburg, Afrique du Sud, 6 décembre 1999.

nécessité de tabler sur la mise en place de nouveaux partenariats, élargis à d'autres institutions éducatives ou non (CONFENEM, 2006).

La CONFENEM (2006) met l'accent sur un nouveau concept qu'elle nomme par dynamique partenariale, définie comme la recherche permanente d'un consensus dans un espace de concertation structuré, permettant à tous les acteurs concernés de mettre en commun leurs efforts pour résoudre les problèmes posés par ce vaste chantier qu'est l'école. Elle reconnaît ainsi que l'Etat central, seul, n'est pas en mesure d'assurer, d'une manière efficace, le financement, la gestion et le contrôle du système éducatif. L'implication des différents partenaires de l'éducation est indispensable. La dynamique partenariale implique, pour l'Etat central, une ouverture aux autres acteurs, un partage de responsabilités et une démarche fondée sur l'esprit de complémentarité. Elle implique la décentralisation de certains aspects de la gestion du système éducatif afin de permettre aux autorités et aux communautés locales d'opérer en tenant compte des milieux et des réalités locales.

La dynamique partenariale entendue comme le passage d'une « logique individuelle » vers une « logique collective », cherche à imprimer à l'action éducative un caractère démocratique axé sur le vivre ensemble, le co-construire, sur l'interrelation, la négociation. L'école devient donc un lieu de tolérance où les parties prenantes, solidaires et respectueuses les unes des autres, s'efforcent à se réussir autour d'un projet commun (CONFENEM, 2006). Elle repose sur une vision partagée, sur des objectifs convergents entre les différents acteurs. Elle demande des actions globalement cohérentes et des stratégies appropriées par tous les acteurs. Tout cela implique des échanges, des négociations et une écoute mutuelle. Dans ce processus, il est nécessaire de prendre en compte des avantages comparatifs de chaque partie prenante, de ses domaines d'expertise et de ses compétences. Au besoin, les compétences devraient être renforcées chez les parties prenantes qui en ont besoin pour favoriser un équilibre des forces dans les processus participatifs.

2-7-2- Acteurs de la société civile partenaires de l'éducation

Selon Dujardin (2007), la notion de société civile s'est identifiée à celle de parties prenantes au cours de la migration de la gouvernance, de l'entreprise vers la politique¹². Selon l'auteur, le concept de gouvernance a transité par l'école du sociologue britannique Anthony Giddens, qui, s'inspirant de la théorie des parties prenantes de l'entreprise, a créé la théorie générale de la société, la « société des parties prenantes ou des acteurs (*stakeholder society*) ». Giddens a donc généralisé la théorie des parties prenantes en affirmant que les sociétés contemporaines devraient se constituer comme des sociétés de parties prenantes, c'est-à-dire des sociétés dans lesquelles tous ceux qui ont intérêt à agir doivent pouvoir le faire. Cette théorie a ensuite nourri le monde politique : la « bonne gouvernance » est celle qui donne voix à toutes les parties prenantes à la résolution d'un problème donné (Dujardin, 2007).

La notion de la société civile est appréhendée par Cassen (2002) comme la citoyenneté; il s'agit de toute organisation qui n'est pas dans la sphère du gouvernement étatique. Pour Cassen (2002), elle est « *L'ensemble des citoyens qui, hors de la sphère politique et étatique, et dans la diversité de leurs appartenances professionnelles et sociales constituent la société et expriment leur volonté de participation. Ils le font à travers des organisations très diverses ayant des objectifs à caractère économique, social, culturel, éducatif, sportif, humanitaire, civique ou autre* » (Cassen, 2002: 2-3).

Pour des auteurs comme Evers (2004) et Putman (2000), la société civile doit être comprise dans une double dimension. D'une part, elle doit être appréhendée à l'instar d'une « sphère publique » créée par les citoyens avec un droit d'expression et d'association pour promouvoir l'intérêt général (Evers, 2004); d'autre part, elle se réfère à la participation sociale active des citoyens dans différents domaines tels que les directions des écoles, les structures de santé, les comités de gestion, le travail volontaire, la vie communautaire, et d'autres activités similaires (Putman, 2000 ; Evers, 2004).

¹² L'auteur fait référence ici à la citoyenneté européenne.

Dans le contexte de l'éducation, Matsuura¹³ souligne que le terme de société civile doit être compris comme regroupant l'ensemble des groupes et des associations à caractère non gouvernemental et à but non lucratif partenaires de l'éducation, surtout les groupes d'associations impliqués dans l'Education Pour Tous. La société civile tel que l'entend Matsuura et donc l'UNESCO (2001), recouvre « *l'ensemble des ONG et réseaux de campagne, associations d'enseignants et communautés religieuses, associations communautaires et réseaux de recherche, associations de parents d'élèves et organes professionnels, associations d'étudiants et mouvements des femmes* » (UNESCO, 2001:2). Cette clarification qu'apporte l'UNESCO sur la définition des acteurs de la société civile offre une piste pour notre travail, du fait qu'elle inclut dans son listing l'ensemble des ONG partenaires de l'éducation, les associations de parents d'élèves, les associations communautaires.

Pour sa part, le Cadre d'action de Dakar distingue deux types de partenariat nécessaires pour la planification de l'éducation de base:

- des partenariats internes (organisations familiales et communautaires, les associations bénévoles, les organismes religieux, les syndicats d'enseignants, les autres groupements professionnels, les employeurs, les médias, les partis politiques, les coopératives, les universités et autres institutions, ainsi que les autorités responsables de l'éducation et les autres ministères et administrations) et des partenariats externes (institutions des Nations Unies, autres organisations intergouvernementales, banques multilatérales de développement, organismes de développement bilatéraux, organisations non gouvernementales internationales et fondations). C'est la raison pour laquelle tout en mettant l'accent sur la contribution des acteurs locaux, la conférence compte sur la solidarité internationale en tablant sur des partenariats au niveau international. En somme, c'est toute la communauté mondiale qui est interpellée pour répondre aux défis que posent l'éducation.

Une fois que les acteurs sont clairement identifiés, la définition et la clarification des responsabilités s'imposent.

¹³ Discours de M. Koïchiro Matsuura, directeur général de l'UNESCO, à l'ouverture de la session spéciale consacrée à l'implication de la société civile dans l'action en faveur de l'Education pour tous.

2-7-3- Définition et clarification des responsabilités entre parties prenantes

Plusieurs études (Charron, 2005; Hima, 2008) et conférences (UNESCO, 2000); CONFENEM, 2006) soulignent la nécessité de clarifier et de définir les responsabilités des différentes parties prenantes engagées dans le processus du partenariat. L'efficacité et l'efficience de la dynamique partenariale, soutient-on, reposent sur la définition et la clarification des rôles et des responsabilités des différentes parties prenantes. En outre, du fait que la dynamique partenariale devrait être orientée vers la mise en synergie de toutes les potentialités pour le développement de l'école, une meilleure circulation de l'information entre les différents protagonistes de la conduite de l'école s'avère nécessaire pour favoriser la qualité de l'éducation et répondre aux contraintes auxquelles font face l'école.

Le *Programme d'action de l'alliance pour la renaissance africaine* (Mbéki, 1999), programme dévoilé au cours de la Conférence de Jomtien, donne un point d'éclairage sur la définition et la clarification des rôles entre les gouvernements africains, les organisations de la société civile, les institutions régionales et sous-régionales, les médias africains et internationaux et les organismes internationaux et bilatéraux. Il est important de souligner certains des responsabilités qui sont du ressort des organisations de la société civile.

Selon Mbéki (1999), il incombe aux organisations de la société civile, partenaires de l'éducation: de recentrer leur action pour renforcer la participation de la collectivité à l'éducation ; de participer au processus d'éducation en y contribuant de diverses manières, notamment en définissant et en surveillant la pertinence et la qualité, et en fournissant des services bénévoles; encourager une gouvernance de qualité et s'opposer à toute forme de corruption ; favoriser l'établissement de partenariats authentiques avec d'autres parties prenantes qui soient mutuellement acceptables; soutenir les efforts des gouvernements et des communautés en vue de promouvoir un développement durable, en favorisant une éducation de qualité pour tous.

Par ailleurs, concernant toujours la clarification et la définition des responsabilités dans la dynamique partenariale, l'UNESCO (2001) précise que les organisations de la société

civile ne doivent pas se substituer à l'Etat en ce qui concerne ses responsabilités et prérogatives essentielles en matière d'éducation. Selon cette organisation, « *Il devient évident que le rôle¹⁴ de ces organisations ne saurait se borner à servir d'appoint à l'action des pouvoirs publics ; une conception aussi étroite ne peut que desservir les exigences du mouvement en faveur de l'EPT* » (UNESCO, 2001: 2).

Une fois la définition des responsabilités des différentes parties prenantes dégagée, leur exercice appelle la mise en place de structures pertinentes. CONFENEM (2006) insiste sur des modes de gestion participative et de partenariat, à travers des protocoles liant l'État, les syndicats d'enseignants, les associations de parents d'élèves et les autres acteurs de la société civile, ainsi que la mise en place de comités de gestion, de conseils et projets d'établissement, regroupant différents acteurs pour une gestion concertée. Cependant, elle souligne aussi la faiblesse de cette dynamique, traduite par l'insuffisance des processus d'information et de consultation qui limitent l'adhésion de tous les acteurs aux politiques nationales ; l'insuffisance aussi de la transparence des modalités de gestion dont l'impact négatif est évident sur la responsabilisation des acteurs ; le manque de cadre juridique approprié ainsi que « l'inertie » des partenaires locaux, notamment certains parents d'élèves. Elle rappelle que les syndicats, les associations, les communautés et les collectivités ont pour rôle essentiel de veiller à sauvegarder et à promouvoir ces fondements de la gestion démocratique du système. Chacun, dans sa sphère de compétences, doit œuvrer à la pleine participation de ses membres au dialogue politique en éducation. Cette participation doit être prise comme une contribution à un débat d'idées dont le but est de trouver ensemble les voies et moyens susceptibles d'apporter des réponses satisfaisantes aux problèmes qui se posent au développement du système.

¹⁴ Les organisations de la société civile jouent le rôle de prestataires suppléants de services là où l'action de l'Etat est inexistante ou lacunaire. Elles ont sur les pouvoirs publics l'avantage d'être plus flexibles, plus proches de la base et de la culture locale et, dans bien des cas, plus novatrices dans leur approche. Elles ont aussi un rôle différent à jouer, tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières nationales, en tant qu'agents d'innovation à l'origine de nouvelles théories et de nouvelles pratiques, notamment en ce qui concerne l'impact de la mondialisation sur l'éducation. Elles jouent aussi le rôle de critiques et avocats compétents à travers l'émergence de nouvelles formes d'expression et de dialogue sur les choix et orientations en matière de développement. En ce qui concerne l'éducation, elles organisent des campagnes collectives à l'échelon national pour créer des groupes de pression prônant une éducation gratuite et obligatoire de bonne qualité pour tous les enfants et des programmes de formation au bénéfice des jeunes non scolarisés et des adultes (UNESCO, 2001).

2-7-4- Partenariat et mobilisation de ressources

La recherche du partenariat en éducation est une réponse aux limites des Etats à embrasser à eux seuls les exigences que posent les services de l'éducation. Le partenariat devient la voie pour les pays où les ressources manquent pour assurer une éducation de qualité. Bien qu'il revienne aux autorités nationales, régionales et locales responsables de l'enseignement de mettre en place des services éducatifs de base pour tous, on ne saurait attendre d'elles qu'elles fournissent toutes les ressources humaines, financières ou institutionnelles requises pour cette tâche (UNESCO, 2000).

La conférence de Jomtien souligne les limites des Etats à garantir à eux seuls les ressources nécessaires pour faire face au défi colossal que pose l'éducation, en l'occurrence l'éducation de base. L'UNESCO (2001) parle de son côté de « l'impuissance » de la majorité des pouvoirs publics dans les pays en développement à relever le défi d'un enseignement primaire libre, obligatoire et de bonne qualité pour tous dans les pays. D'où l'importance de la mise en place de ressources additionnelles provenant d'autres acteurs ainsi que la participation de ces derniers. Tout en réaffirmant les responsabilités de l'Etat et tout en complétant son action pour garantir une éducation de qualité de base, la construction des partenariats s'impose aussi. L'accent est mis sur:

Une participation accrue des organismes non gouvernementaux, des communautés, des familles et des individus est nécessaire. Celle-ci peut revêtir des formes diverses, comme un soutien de la part des organisations communautaires locales, des employeurs, des syndicats, des coopératives, des organisations bénévoles ou des organismes religieux. Souvent, des programmes ou des services existants pourront être réorientés ou élargis pour intégrer un élément d'éducation ou pour apporter un appui à des activités éducatives et de formation en cours. Dans certains cas, les installations et le matériel pourront être produits par des bénévoles ou être offerts. Cette diversification de la participation peut aussi faciliter l'engagement collectif nécessaire pour que la société accorde une véritable priorité à la satisfaction des besoins éducatifs fondamentaux de tous, investissant ainsi dans l'avenir (WCEFA, 1990: 42).

Dans un établissement scolaire, les parties prenantes liées par un partenariat peuvent être des individus, des groupes ou des institutions. Le fait pour ces différents acteurs de se réunir autour d'un projet commun « favorise ainsi des évaluations croisées et limite les risques d'auto-évaluation qui tourneraient à l'auto-satisfaction » (Bouvier, 1994: 130). L'une des caractéristiques du partenariat est de faciliter les relations entre l'école, ses

« sous-cultures » et son « éco-culture ». Le partenariat est le garant de la qualité de l'établissement scolaire (Bouvier, 1994).

Des partenariats nouveaux et plus actifs doivent se constituer à tous les niveaux : partenariats entre les divers sous-secteurs et les diverses formes de l'éducation , tenant compte du rôle spécifique des enseignants et de celui des administrateurs et autres personnels de l'éducation ; partenariats entre l'éducation et d'autres départements ministériels , notamment ceux du plan, des finances , de la santé, du travail , de la communication et d'autres secteurs sociaux ; partenariats entre l'Etat et les organisations non gouvernementales , le secteur privé , les collectivités locales, les groupes religieux et les familles (UNESCO, 2000). « *Des partenariats solides sont essentiels, au sein des écoles, entre le directeur et les enseignants et entre l'école et la communauté locale, avec le soutien proactif des autorités éducatives du district* » (UNESCO, 2005:196).

Résumé du chapitre

Parler de la gouvernance scolaire, c'est se référer à son mode d'organisation. Elle prend en compte le fonctionnement des structures mises en place au sein des écoles en mettant l'accent sur les interactions entre les différents membres de ces structures. Elle pose la question de la répartition des pouvoirs et l'exercice des responsabilités déléguées aux différentes structures mises en place au sein des écoles. C'est donc le maniement des pouvoirs et des responsabilités entre les différents membres des structures mises en place qui intéressent la gouvernance scolaire.

La gouvernance scolaire s'interroge aussi sur les processus décisionnels au sein des structures mises en place au sein des écoles. Elle cherche à savoir comment les décisions sont prises et comment elles sont influencées par chacune des parties prenantes.

Les questions de transparences et de la reddition de compte dans la gestion des ressources scolaires constituent aussi un autre champ d'intervention de la gouvernance scolaire.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE III- STRATEGIES DE GOUVERNANCE DANS LES SYSTEMES EDUCATIFS.

La gouvernance d'un système éducatif se réfère à sa gestion décentralisée. En optant pour la décentralisation de leur système éducatif, les gouvernements des pays concernés par cette politique de l'éducation sont guidés par certaines rationalités en ce qui concerne le transfert des compétences, voire des pouvoirs de décisions aux différents échelons du système. En se basant sur les travaux de McGinn et Welsh (1999) et ceux de Murphy et Beck (1995), ce chapitre se propose d'apporter un éclairage sur ces différentes logiques dans le but de montrer leur impact sur la gouvernance au niveau des écoles. Le chapitre montre qu'en basant les politiques de décentralisation d'un système éducatif sur des principes de légitimité démocratique ou du contrôle par les collectivités, la gouvernance des établissements scolaires est fortement influencée par des représentants des communautés locales et des parents d'élèves. Une situation qui diffère lorsque la décentralisation donne plus d'importance aux compétences professionnelles ou au contrôle par l'administration qui renforcent tous deux, le pouvoir des directeurs d'école et/ou du corps professoral.

3-1- Décentralisation de l'éducation

La décentralisation est un système de gouvernance fondée sur le transfert du pouvoir du niveau central vers les communautés à la base (Mons, 2004 ; UNESCO, 2008 ; Lugaz et De Grauwe, 2006 ; Morduchowicz et Arango, 2007). Il s'agit d'un phénomène complexe qui se rapporte à une variété de notions. De manière fort simplifiée, il s'agit, le plus souvent, d'un transfert de pouvoirs et de responsabilités assumés par l'État ou par un ministère vers des organisations gouvernementales qui lui sont subordonnées à différents degrés ou, parfois, vers le secteur privé (McGinn et Welsh, 1999).

La décentralisation en éducation est un « *phénomène aux visages multiples* » (Mons, 2004 : 42). La littérature scientifique la présente sous trois formes en fonction du degré d'autonomie que le niveau central accorde au niveau local (Bouvier, 2007 ; Lugaz et De Grauwe, 2006 ; McGinn et Welsh, 1999 ; Mons, 2004 ; Murphy et Beck ,1995). Ces trois formes que revête la décentralisation sont :

- la déconcentration : processus par lequel le transfert des compétences se fait au profit d'unités locales qui restent sous l'autorité du niveau central.
- la délégation : processus par lequel les pouvoirs sont transférés à des unités sub-nationales qui n'appartiennent pas au ministère de l'éducation nationale mais dont les pouvoirs sont encadrés par lui.
- la dévolution : processus par lequel les pouvoirs sont transférés à une unité sub-nationale qui n'est pas soumise à l'autorité du ministère de l'éducation et qui jouit d'une autonomie pérenne dans les prises de décisions.

Quelle que soit la forme revêtue par la décentralisation, son efficacité pour l'amélioration de l'éducation scolaire exige qu'elle soit accompagnée des ressources financières et matérielles pour sa mise en œuvre (Lugaz et De Grauwe, 2006 ; McGinn et Welsh, 1999 ; Murphy et Beck ,1995).

La littérature scientifique (McGinn et Welsh, 1999 ; Murphy et Beck ,1995) souligne que toute forme de décentralisation du niveau central vers le niveau local est guidée par certaines rationalités. D'une manière générale, les transferts de responsabilités de l'échelon supérieur vers les échelons inférieurs et les acteurs qui en sont les nouveaux

détenteurs, dépendent des critères retenus par les différents pays. A partir des travaux de McGinn et Welsh (1999) et ceux de Murphy et Beck (1995), le développement de cette partie va tenter de faire la lumière sur les logiques qui orientent les choix des politiques de décentralisation et mettre en exergue l'identité des bénéficiaires de ces pouvoirs ainsi que leur implication pour la gouvernance au niveau des établissements scolaires.

3-2- McGinn et Welsh (1999): fondements d'attribution du pouvoir décisionnel

McGinn et Welsh (1999) ont identifié trois critères principaux qui servent de fondement au processus de prise de décision dans la majorité des systèmes éducatifs décentralisés. Il s'agit de *la légitimité démocratique, le professionnalisme et l'efficacité du marché* tels que nous les synthétisons dans le tableau ci-dessous. L'objectif qui sous-tend la présentation de ces modèles de gouvernance est de mettre en exergue les catégories d'acteurs bénéficiaires de l'éclatement des pouvoirs et l'impact sur la gouvernance scolaire.

Tableau 3-2 : Critères de fondement de décentralisation et influence sur la gouvernance scolaire

	Critère de décentralisation		
	Légitimité démocratique	Compétence professionnel	Efficacité du marché
Principes	Gestion efficace de l'école par des non spécialistes	Pouvoir de décision confié aux experts/ techniciens/ spécialistes	Le marché comme meilleur moyen de servir les usagers de l'école
Niveau de transfert du pouvoir	De l'Etat central vers les gouvernements étatiques et municipaux	- Pouvoirs des professionnels de l'Etat central vers ceux des gouvernements de l'Etat ou de la province - Directement de l'Etat central vers les écoles	Possibilité de choix de l'école donnée aux parents d'élèves dans les écoles publiques
Impact sur la gestion	Gestion autonome des écoles	Autogestion des écoles	Renforcement des responsabilités du directeur d'école
Participation collective	Responsabilités données aux collectivités et aux parents	Participation des parents souhaitée mais limitée à des responsabilités secondaires	Faible possibilité d'action collective de la part de la communauté locale surtout dans le secteur privé

Source: Adapté de McGinn et Welsh (1999)

3-2-1- Légitimité démocratique

Selon ce modèle de gouvernance, la responsabilité de la gestion de l'école est confiée à des représentants politiques, démocratiquement élus par différents groupes sociaux. Dans le processus de sélections de ces représentants politiques, il n'est pas exigé que les candidats aient des compétences, ni en matière d'éducation ni en matière de gestion. Le postulat de base de ce paradigme se base sur le fait que « *Le pouvoir est inhérent à la fonction et non aux compétences propres à celui ou celle qui occupe le poste. Les mesures sont justes ou correctes parce qu'elles sont prises par les responsables et non parce qu'elles sont conformes aux connaissances scientifiques en la matière* » (McGinn et Welsh, 1999: 32).

Les projets défendus dans ce modèle de gouvernance se basent sur des revendications démocratiques. Les organisations de la société civile y détiennent d'importantes responsabilités en matière de prise de décision dans le domaine éducatif telles que des décisions relatives aux choix des méthodes pédagogiques.

Le système éducatif est décentralisé et des pouvoirs sont transférés de l'Etat central - souvent représenté par le ministère en charge de l'éducation- vers les gouvernements étatiques et municipaux.

Le paradigme de la *légitimité démocratique* a un impacte sur la gestion de l'éducation du fait qu'il contribue à la mise en place, au sein des établissements scolaires, des structures de gouvernance composées le plus souvent d'enseignants, de parents d'élèves et de représentants d'organisations de la société civile. Ces structures privilégient la représentation des parents d'élèves qui dépasse en nombre celle des enseignants et des représentants de la société civile. Généralement, elles sont dotées de certains pouvoirs qui leur donnent autorité dans différents aspects du fonctionnement des écoles. En fonction des pays¹⁵, les structures de gestion peuvent exercer leur autorité sur les directeurs

¹⁵ Donnant comme exemple le cas de l'Etat de Chicago au Etats-Unis d'Amérique, McGinn et Welsh soulignent que chaque école est dirigée par un conseil composé de 10 membres élus par leurs pairs. On compte parmi les membres de ce conseil, 6 parents d'élèves, deux enseignants et deux membres de la société civile. Le conseil a la possibilité de licencier le directeur d'école ou les enseignants, choisir

d'écoles. Elles peuvent se charger aussi de la gestion des différentes ressources dont dispose l'établissement scolaire.

Pour être réussie, la gouvernance axée sur la *légitimité démocratique* nécessite que les administrateurs des établissements scolaires promeuvent la participation collective dans les prises de décisions au sein de l'école comme au niveau de la collectivité locale. Dans cette perspective, le directeur d'école devient l'arbitre dont l'une des responsabilités est de promouvoir l'équilibre entre les différentes couches sociales. « *Le directeur d'école change de rôle : il n'est plus considéré comme un professeur principal ou comme celui qui fait le lien avec l'administration centrale, il devient un animateur de la société civile* » (McGinn et Welsh, 1999: 35).

Le principe premier de la *légitimité démocratique* étant basé sur le fait que des personnes non spécialistes de l'éducation peuvent efficacement gérer les écoles, l'accent est donc mis sur la participation collective. Les réformes éducatives qui tirent leur fondement de ce paradigme de gouvernance, accordent progressivement des responsabilités de gestion des écoles aux collectivités locales et aux parents d'élèves. Afin de faciliter l'acquisition de compétences nécessaires à une gestion efficace, des possibilités de formations sont proposées aux membres des communautés et aux parents d'élèves. La participation communautaire s'exerce dans des domaines où les enseignants et les directeurs d'écoles sont peu doués y compris dans des activités qui relèvent de leurs compétences.

le curriculum, fixer l'emploi du temps de l'école et punir les élèves. En fonction de leurs effectives, les écoles reçoivent des subventions qu'elles gèrent.

En Nouvelle-Zélande, la gestion des établissements scolaires est confiée à un conseil composé dans sa majorité par des membres de la société civile. Ce conseil procède aussi au recrutement et au congédiement des professeurs dont la grille salarial relève au contraire du domaine de l'Etat. Ce conseil choisit ou développent le curriculum en suivant cadre défini au niveau national. Il a compétence sur la détermination de la langue d'enseignement, le choix ou la définition des matériels pédagogiques et les textes, et la gestion des crédits de fonctionnement octroyé par le gouvernement central. En ce qui concerne l'évaluation des performances, elle relève du domaine du ministère de l'éducation qui établit des chartes pour chaque établissement scolaire. Bien que les conseils d'administration jouissent d'une parfaite autonomie, c'est au ministère de l'éducation qu'il revient d'intervenir si les performances ne répondent aux objectifs fixés dans la charte (Perris, 1999, cité par McGinn et Welsh, 1998).

La plupart des réformes fondées sur la *légitimité démocratique* assignent d'une manière progressive les responsabilités aux collectivités¹⁶. D'abord, ce sont des responsabilités relatives à la gestion des infrastructures qui sont confiées aux parents. Ensuite, dès que ces derniers commencent à faire leur preuve en matière des rouages de la gestion, ils se voient assigner d'autres responsabilités telles que la gestion du budget de l'école et la budgétisation elle-même. Enfin, des pouvoirs de recrutement, de licenciement du personnel enseignant et ceux en matière de prise de décision concernant les programmes scolaires leur sont confiés¹⁷.

L'acquisition des responsabilités par les collectivités locales et les parents peut faire face à l'opposition des enseignants ou celle de leurs syndicats. Il n'est pas toujours évident que la participation collective des représentants de parents d'élèves, voire de la communauté locale aux décisions en matière de recrutement et de licenciement des enseignants, trouve un avis favorable auprès de ceux-ci qui « *Craignent que les parents et les politiques fassent pression à titre individuel sur les enseignants* » (McGinn et Welsh, 1999: 37). Quant aux syndicats d'enseignants, leur opposition se stigmatise sur le pouvoir des parents en matière de budgétisation et de salaire. Au niveau du ministère, ce sont les éducateurs qui trouvent des objections au contrôle du curriculum et des matériels pédagogiques par des personnes qu'ils prennent pour des « profanes ».

3-2-2- Compétences professionnelles

Le principe de ce modèle de gouvernance, qui s'oppose au paradigme de la *légitimité démocratique*, prend appui sur l'idée selon laquelle les systèmes éducatifs ne peuvent être efficacement gérés que par des professionnels, des experts voire des techniciens rompus et

¹⁶ Dans le cas de la Colombie, il s'est d'abord agi du transfert de l'autorité et de la responsabilité des infrastructures pour arriver à celle de la gestion du budget et ensuite le pouvoir pour l'élaboration du budget et enfin le pouvoir de procéder au recrutement et au licenciement du personnel enseignant. Au Salvador, les parents d'élèves peuvent passer au recrutement des professeurs sur un listing établi par l'Etat et peuvent décider du renouvellement de leur contrat.

¹⁷ Les États qui ont réalisé une décentralisation sur le principe de la légitimité démocratique continuent à superviser le contenu des programmes ; tous donnent une définition précise des objectifs pédagogiques que doivent se fixer les unités locales.

chevronnés en matière d'éducation. Il considère que ce sont ces derniers qui sont les personnes les plus indiquées et les mieux habiletés à prendre des décisions en matière d'éducation. Ce modèle privilégie les compétences aux considérations d'ordre politique:

Les compétences les plus appréciées sont liées à ce qu'il faut faire et à la façon de le faire plutôt qu'à la définition de l'objectif à atteindre. Elles sont positives et sûres ; il y a la meilleure réponse à chaque question, la meilleure solution à chaque problème. Les spécialistes acquièrent leur savoir par la science. Une formation ou un enseignement spécialisé en fait des professionnels, des experts (McGinn et Welsh, 1999: 38).

La priorité dans les prises de décision est donc donnée aux professionnels. Toutefois, les communautés et les parents peuvent intervenir à la seule condition que leur intervention soit destinée à la légitimation des décisions prises par les experts.

Un des arguments développés par les tenants du paradigme du contrôle par le professionnel est la préservation du caractère apolitique de l'éducation. En outre, il est considéré que l'éducation est très importante et que par conséquent, des décisions qui doivent la guider devraient émaner de réflexions bien muries et basées sur des recherches scientifiques soutenues par des analyses très pointues. Dès lors, ceux qui sont habiletés à mener de telles démarches ne peuvent être que des professionnels en la matière et non quelques personnes profanes (McGinn et Welsh, 1999)

Le modèle le plus répandu et le plus en vue de la gouvernance basée sur le modèle de compétences professionnelles dans plusieurs pays est le ministère de l'éducation à telles enseignes qu'il « *est tentant de penser que c'est la seule manière d'exploiter efficacement le système éducatif [...] L'éducation est devenue synonyme de ministère de l'Education, d'éducateurs, de superviseurs ou d'inspecteurs d'académie, de chefs d'établissement et d'enseignants formés dans des institutions spécialisées* » (McGinn et Welsh, 1999: 39).

Tout en donnant la priorité aux experts, le paradigme de compétences professionnelles n'exclut définitivement pas les parents et les communautés locales de prendre part aux processus de prises de décision. Ils en ont la possibilité une fois qu'ils acquièrent les mêmes compétences reconnues aux experts. Dans cette configuration, la gouvernance par compétences professionnelles rejoint les principes du modèle de légitimité démocratique.

Le modèle de compétences professionnelles procède à un transfert de pouvoir en fonction du niveau atteint par chaque système éducatif. Selon McGinn et Welsh, (1999), le cas le plus fréquent est le transfert du pouvoir des professionnels du niveau central, c'est-à-dire ceux du ministère de l'éducation nationale vers les professionnels du gouvernement de l'Etat ou de province. C'est une forme de gouvernance territoriale où l'autorité est répartie sur une zone géographique donnée¹⁸. Le transfert du pouvoir peut se faire directement de l'Etat central vers l'unité locale du système éducatif qui est l'établissement scolaire. Cette politique de gouvernance est connue sous la dénomination de « *gestion autonome des écoles* ». (Abu-Duhu, 1999). Dans cette figure d'école, l'autorité est soit conférée uniquement au directeur d'école dont le pouvoir en matière de prise de décision se voit renforcé. Si dans la gestion autonome de l'école, des pouvoirs peuvent être donnés aux membres de la société civile, ce sont les experts, les techniciens et les professionnels qui gardent toujours le monopole sur les décisions les plus importantes.

Dans le modèle de compétences par les professionnels, la participation collective, surtout celle des parents d'élèves, est jugée bonne par les professionnels. Cependant, ces derniers restent hostiles à toute intervention des parents dans les processus de prises de décisions et dans la gestion de l'école. Ce qui est attendu des parents, c'est le soutien qu'ils peuvent apporter aux projets définis par l'école, des projets mis en place par les enseignants et les directeurs d'écoles. En plus, dans ce modèle de gouvernance scolaire, si des associations de parents d'élèves sont mises en place, c'est dans le seul but d'appuyer les décisions prises par les professionnels de l'école (McGinn et Welsh, 1999).

3-2- 3- Efficacité du marché

Le modèle d'efficacité du marché s'oppose au modèle de compétences professionnelles. Selon ce paradigme de gouvernance, bien que disposant de compétences, les spécialistes de l'éducation ne sont pas les personnes les mieux indiquées pour répondre aux attentes

¹⁸ « Le transfert d'attributions en Argentine, par exemple, a amené la création de ministères de l'Education dans les vingt-quatre provinces de la nation. Chacun de ces ministères exerce les mêmes fonctions que celles dont avait été investi à l'origine le ministère de l'Education nationale. Il s'agit, en effet, d'une décentralisation territoriale ; l'autorité est répartie sur une zone géographique » (McGinn et Welsh, 1999: 39).

des parents, « *consommateurs d'écoles* » (Ballion, 1982), qui, en plus, sont des contribuables.

Les parents d'élèves forment un groupe de consommateurs non négligeable. En fin de compte, disent les partisans de la doctrine libérale, ce sont les parents qui paient l'éducation de leurs enfants, en tant que membres d'une collectivité qui alimente les caisses de l'État. Les parents ont des intérêts dans l'éducation de leur enfant. Chaque parent a des informations détaillées sur les centres d'intérêt et les capacités de l'enfant. Chaque parent est mieux placé que n'importe quel professeur pour dire si une méthode pédagogique ou un programme ne donne pas les résultats recherchés. Les maîtres sont distraits par les demandes des nombreux élèves dans leur classe ; les parents s'occupent d'un plus petit nombre. Les consommateurs n'ont pas besoin d'être des spécialistes de la production pour savoir si un produit est bien, autrement dit s'il répond à leurs aspirations (McGinn et Welsh, 1999: 45).

S'inspirant de modèles capitalistes, l'efficacité du marché considère le parent comme un client avisé qui sait mieux que quiconque le type d'éducation, et par conséquent, le type d'école le mieux indiqué à même de donner une éducation de qualité à son enfant. Dès lors, le fait de confier aux seuls professionnels, la responsabilité de prendre des décisions, prive l'utilisateur, c'est-à-dire le parent de sa liberté de choix et lui impose des recommandations d'autrui (McGinn et Welsh, 1999).

Par ailleurs, le modèle de l'efficacité du marché s'oppose à l'idée selon laquelle les processus politiques sont au service des membres d'une société. Il soutient que « *La politique est nécessairement inefficace et corrompue. En persistant à imposer un régime majoritaire, la démocratie restreint la liberté des minorités* » (McGinn et Welsh, 1999: 45). Par conséquent, le marché devient le meilleur moyen susceptible de répondre aux attentes des parents.

Ce modèle de gouvernance met donc le parent au centre des négociations et considère que le parent d'élèves est mieux placé pour choisir le meilleur centre scolaire pour son enfant et pouvoir décider des méthodes pédagogiques à même de garantir une bonne éducation à ses enfants. Seule une régulation par le marché est à même de bouleverser profondément la situation, en donnant aux usagers, du moins en théorie, et par leurs choix, le pouvoir de contrôler la qualité du système (McGinn et Welsh, 1999).

Selon les postulats du marché compétitif, un marché scolaire n'existe que dans la mesure où il y a une diversité dans la qualité et dans le contenu de l'enseignement offert. Il

n'existe que si les parents d'élèves sont informés des différentes options qu'on leur propose. Finalement, le marché scolaire n'existe que lorsque les parents ont la possibilité de faire des choix parmi les différentes offres qui leur sont faites (McGinn et Welsh, 1998). En outre, le marché scolaire n'existe que s'il y a une variation et une diversité dans les méthodes scolaires, la qualité de l'enseignement offert. Il n'existe que si les établissements scolaires, différents les uns des autres de par la qualité de l'enseignement qu'ils proposent aux parents, les méthodes pédagogiques qu'ils mettent en place. Plus important, il faut que le choix proposé aux consommateurs, c'est-à-dire aux parents d'élèves en particulier, leur soient accessibles.

Ce qui prime dans ce modèle de marché, c'est la diversification de l'offre éducative et la possibilité donnée aux parents de faire leur choix en fonction de la qualité du produit offert. Le choix se présente sous deux formes: le secteur public et le secteur privé. Le secteur public permet d'offrir à la collectivité le choix du type d'éducation que vont recevoir les élèves. Si la réforme prévoit aussi une participation aux décisions importantes, alors le choix du secteur public équivaut à adopter le critère de la légitimité démocratique. Le choix du secteur privé accorde plus de liberté aux parents mais est rarement organisé de manière à développer la capacité de la communauté à mener une action collective (McGinn et Welsh, 1998).

Dans le marché compétitif, les écoles sont autogérées et le premier souci de leurs responsables est celui d'offrir un type d'enseignement conforme aux attentes du public, un enseignement le plus rentable possible. Autrement dit, les écoles les plus demandées du fait d'avoir développé la capacité de déchiffrer les attentes des consommateurs, vont être disposées et prêtes à se développer pour satisfaire la demande. A l'inverse, les écoles les moins sollicitées par les parents sont vouées à disparaître, ou du moins, à s'améliorer si elles veulent survivre. Le marché est donc avant tout porteur d'une meilleure adaptation aux préférences des consommateurs, adaptation qui doit déboucher logiquement sur une satisfaction accrue. Les responsabilités des directeurs d'école sont de plus en plus renforcées. Jouant le rôle « d'entrepreneur », ils s'engagent dans la recherche constante de conception et de structuration de nouvelles formes d'enseignement, surveiller les dépenses, se faire concurrence pour attirer des élèves et chercher d'autres sources de financement (McGinn et Welsh, 1998).

Le mécanisme de marché compétitif tient bon dans la mesure où les consommateurs s'informent des choix possibles sur le marché de l'éducation et suivent leur préférence. Les écoles se font concurrence dans le but d'assurer la qualité de l'enseignement proposé. Elles mettent en place des stratégies de « *marketing* » voire de « *rhétorique de légitimation* » (Masson, 1999). Chaque école propose des produits que les consommateurs n'avaient pas envie au départ et en même temps, chacune doit rendre compte de ses résultats, démontrer son efficacité et sa performance aux parents. Si le secteur privé accorde une certaine liberté de choix de l'école aux parents d'élèves, il ne les encourage pas à mener des actions collectives.

3-3- Murphy et Beck (1995): trois formes de gestion par l'école

Murphy et Beck (1995) ont mis l'accent sur trois formes de gestion par l'école que nous proposons dans les lignes qui suivent tout en essayant de mettre l'accent sur l'importance que chacune d'elles accordent à la participation des différentes parties prenantes dans le fonctionnement des établissements scolaires : il s'agit du contrôle par la collectivité, du contrôle par l'administrateur et celui par le professionnel.

3-3-1- Contrôle par la collectivité.

Ce paradigme de gouvernance qualifié souvent comme l'« *option qui donne voix* » s'inscrit dans une dynamique de reddition du pouvoir décisionnel aux parents d'élèves et aux membres de la communauté locale afin qu'ils prennent en main la gestion de l'école (Wohlstetter et Mohrman, 1993, cités par Murphy et Beck, 1995).

Le postulat du contrôle par la collectivité veut que les programmes d'études proposés aux communautés locales s'inspirent de leurs valeurs et de leurs préférences (Ornstein, 1983). Ce paradigme de gouvernance postule aussi que le professionnel de l'éducation, c'est-à-dire le personnel enseignant n'est pas toujours sensible, comme il devrait l'être, aux coutumes et à l'*ethos* des parents d'élèves et des communautés locales. L'effectivité de cette prise en compte des valeurs de la communauté passe donc par la remise du pouvoir à ses membres en matière de toute décision relative au programme d'études, à la gestion des

ressources matérielles, financières et humaines de l'école (Pounder, 1998; Murphy et Beck; 1995).

Le paradigme du contrôle par la collectivité met en place au sein des écoles des instances de décisions telles que les conseils d'école dans lesquels les parents et les membres de la collectivité occupent une place prépondérante avec voix délibérative (Murphy et Beck, 1995).

Dans ce paradigme de gouvernance de l'école, le directeur d'école devient un leader dans les activités internes et externes associées au conseil d'école. À l'interne, il apporte son concours aux parents en établissant l'ordre du jour des réunions. Il peut également fournir des informations utiles aux membres du conseil d'école et les assister dans les prises de décisions à travers le développement d'une étroite relation avec le président du conseil. À l'externe, le directeur devient le porte-parole du conseil d'école. Il joue le rôle d'un partisan actif et ardent en informant les intervenants sur les activités du conseil d'école et en faisant la promotion de son utilité pour le travail du personnel de l'école (Leithwood *et al.*, 1999; Ornstein, 1983).

3-3-2- Contrôle par l'administrateur

Ce modèle de gestion des écoles met l'accent sur le rôle principal que doit jouer le directeur dans l'amélioration de l'école. Il vise surtout la mise en place de structures d'administration efficaces, efficientes et réactives. Les directeurs d'école ont la responsabilité de mener à bien cette politique dans divers champs telles que la gestion des ressources matérielles, humaines et financières dont dispose l'école (Peters, 1992).

Dans le paradigme du contrôle par l'administrateur, les écoles disposent également de conseils d'école mais la voix des parents et des membres de la collectivité n'y est que consultative. La participation des parents au sein de ces conseils consiste à la mobilisation de ressources. Leur rôle est quasi marginal dans ce modèle de gestion de l'école (Hess, 1991).

Par ailleurs, la composition de ces conseils est laissée à l'initiative du directeur d'école. Ce dernier peut consulter les enseignants, les parents et les membres de la collectivité de

façon officieuse pour avoir des ressources nécessaires à la bonne marche de l'école (Hess, 1991; Peters, 1992).

3-3-3- Contrôle par le professionnel.

Ce paradigme de gouvernance scolaire attribue aux enseignants, le pouvoir en ce qui concerne les prises de décision tout en les rendant plus imputables des effets de l'école sur les élèves. Il vise l'utilisation optimale des connaissances et des compétences des professionnels dans l'amélioration de l'école (Murphy et Beck; 1995)

Le postulat du paradigme du contrôle par le professionnel repose sur le fait que les professionnels de l'éducation sont les personnes les plus proches de l'élève et que par conséquent, ce sont eux qui possèdent les connaissances les plus pertinentes pour prendre les décisions relatives à l'amélioration de l'école (Hess, 1991). Ce pouvoir décisionnel est supposé accroître l'engagement des professionnels à mettre en œuvre les décisions prises, quelle que soit leur teneur. En outre, la reconnaissance du pouvoir de décision aux professionnels de l'éducation s'inscrit aussi dans la recherche d'une plus grande efficacité, d'une efficience accrue et de l'obtention de meilleurs résultats (Clune et Witte, 1988).

Les conseils d'école associés à cette forme de gouvernance disposent généralement d'un pouvoir décisionnel et, même si de nombreux groupes y sont représentés, les enseignants y forment l'ensemble le plus nombreux.

La participation des parents à cette forme de gestion par l'école fondée sur le contrôle par le professionnel ne s'écarte pas beaucoup du type de participation qui survient dans les schèmes de contrôle par l'administrateur. Les professionnels scolaires sont présumés être les principaux détenteurs du savoir et des aptitudes nécessaires pour réaliser une amélioration importante de l'école. Bien que ce paradigme permette aux parents d'élèves et aux représentants de la communauté d'exercer leur participation à travers des activités telles que les levées de fonds, il ne leur permet pas de jouer un rôle important dans l'amélioration de l'école (Beck et Murphy, 1998; Leithwood et Menzies, 1998).

Somme toute, la gouvernance ou la gestion par l'école est une approche d'amélioration de cette dernière. Cependant, pour un certain nombre d'auteurs, pour être mieux réussie, elle

nécessite la synergie des différentes parties prenantes au risque de donner des résultats décevants (Beck et Murphy, 1998; Leithwood et Menzies, 1998). Sa réussite est beaucoup plus assurée quand le directeur manifeste son soutien au conseil d'école, suscite un leadership chez toutes les parties prenantes, encourage le conseil d'école à adopter un programme de renforcement des capacités (Beck et Murphy, 1998). Elle dépend aussi de la capacité du directeur à cultiver la subsidiarité et le partage du pouvoir qu'il exerçait seul (Tanner et Stone, 1998).

Résumé du chapitre

La décentralisation est un système de gouvernance fondée sur le transfert du pouvoir du niveau central vers les communautés à la base. Le cadre de ce transfert, le champ d'exercice du pouvoir transféré ainsi que les entités impliquées dans le nouvel ordre de gouvernance nécessitent d'être clairement définis. Cette partie de la présente contribution a cherché d'exposer dans le détail, différentes approches et leurs implications pour les différentes parties prenantes impliquées dans la gouvernance d'un établissement scolaire.

La légitimité démocratique et le contrôle par la collectivité sont deux paradigmes de gouvernance à travers lesquels des structures de gouvernances multi parties prenantes sont mises en place au sein des établissements. Ces structures ont la particularité d'être représentatives des différents membres de la communauté éducative. Un des points importants de ces deux paradigmes de gouvernance est le degré de pouvoir qu'ils accordent aux représentants des parents d'élèves et ceux de la communauté locale dans la gestion des affaires scolaires. D'où leur importance pour notre travail de thèse. Avec la gouvernance basée sur la légitimité démocratique et le contrôle par la collectivité, c'est une participation démocratique qui s'instaure au sein des établissements scolaires.

CHAPITRE IV- DEVELOPPEMENT DE STRUCTURES DE GOUVERNANCE SCOLAIRE

Comme indiqué dans le précédent chapitre, la gouvernance basée sur la légitimité démocratique et le contrôle par la collectivité conduite à la mise en place au sein des écoles de structures locales de gestion. Ce présent chapitre présente certaines caractéristiques ces instances en se focalisant tour à tour sur leur dénomination selon différentes régions ou pays, leurs attributions, leur composition sans oublier de faire la lumière sur quelques unes de leurs limites. Les différents exemples présentés pour étayer ce chapitre, sont sélectionnés d'un corpus de recherches réalisé dans des pays européens ou ceux membres de l'OCDE et dans ceux de l'Afrique au Sud du Sahara, offrant ainsi l'opportunité d'une comparaison ou d'un parallélisme. C'est ce qui fait une des richesses du chapitre.

4-1-Typologie d'organes de gouvernance scolaire

Le souci de démocratiser la gestion de l'école et de responsabiliser tous les membres de la communauté éducative a incité bon nombre de pays à s'engager dans un processus de transformation de leur système éducatif. Le choix fait par la majorité des pays de décentraliser leur système éducatif a ouvert la porte à la mise en place au sein des écoles, d'instances de gestion en tant que leviers adéquats et prometteurs de la démocratie participative (Deniger, 1999 ; Deniger *et al.*, 2002). Selon les continents, les régions géographiques ou les pays, les organes de gestion mis en place au sein des écoles sont connus sous différents vocables.

Dans la majorité des pays européens comme dans ceux qui sont membres de l'organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE), les organes de gestion dans les écoles primaires sont plus connus, en fonction des pays, sous l'appellation de conseil d'établissement, conseil de gestion de l'établissement, conseil de direction ou encore conseil d'école. (Eurydice, 2007; Pont *et al.*, 2008 a).

Dans les pays francophones de l'Afrique au Sud du Sahara, les organes de gestion des écoles primaires sont plutôt connus sous différents vocables tels que les comités de gestion de l'école, les comités de gestion scolaire ou les comités de gestion des ressources des établissements scolaires (Antonowicz *et al.*, 2010; Comhaire, 2010; Cherry et Mundy, 2007; Odushina *et al.* (2008) ; Sonké, 2007). La mise en place de ces organes de gestion nécessite la formation des directeurs - considérée comme une étape qualifiée de leviers à l'ensemble du processus - le partage d'informations en Assemblée générale villageoise et la préparation aux élections des membres de comité de gestion de ces instances (Sonké, 2007).

Dans la plupart des pays européens ayant fait objet d'étude de la part d'Eurydice (2007) de même que dans des pays membres de l'OCDE où des recherches ont été réalisées par Pont *et al.* (2008 a ; 2008 b), la mise en place des organes de gestion au sein des écoles est obligatoire¹⁹ et s'inscrit dans un cadre législatif et/ou administratif. Selon l'expression

¹⁹ Ainsi, par exemple, des pays comme la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, la France, la Lituanie et la Slovénie prévoient-ils l'organisation obligatoire de conseils d'école dans leurs établissements scolaires. Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), les organes de gouvernance au niveau des

d'Eurydice, « *Leurs attributions et leurs compositions sont le plus souvent définies, de façon obligatoire, par les dispositions générales législatives ou administratives qui encadrent le transfert de compétences vers les établissements* » (Eurydice, 2007 : 37). Toutefois, dans certains des pays européens ayant fait objet de ces recherches, les textes ne définissent pas une obligation de création des structures de participation, mais l'encouragent dans la perspective de favoriser l'implication des parents dans la gestion des écoles²⁰.

Dans les pays francophones de l'Afrique au Sud du Sahara, l'obligation faite aux écoles de mettre en place des organes de gestion est signalée par un certain nombre de travaux empiriques (Antonowicz *et al.*, 2010 ; Comhaire, 2010 ; Dougnon *et al.*, 2008 ; Gbo et Aka, 2006, Lugaz et De Grauwe, 2006). D'une manière générale, la décision de création de ces structures de gestion émane du niveau central, le plus souvent du ministère en charge de l'éducation. Le niveau local, c'est-à-dire les établissements scolaires mettent en application les décisions qui émanent de l'échelon central. Comhaire (2010) cite le cas du Mali où le gouvernement a ordonné la création d'un comité de gestion scolaire (Comhaire, 2007). Au Sénégal, les comités de gestion des écoles résultent d'une décision nationale et les établissements scolaires ont l'obligation de les mettre en place (Lugaz et De Grauwe, 2006).

4-2- Composition des organes de gouvernance

Selon les études de Pont *et al.* (2008), les organes de gestion dans la plupart des pays de l'OCDE sont généralement composés de parents d'élèves, des professionnels de l'école (directeur et enseignant), éventuellement d'élèves, de représentants de la communauté et parfois de représentants de pouvoirs publics. Le directeur d'école peut, ou non, en faire partie.

écoles existent depuis longtemps, mais les autorités éducatives locales (LEA) disposaient d'un droit de regard important dans leur fonctionnement et leur composition (Eurydice, 2007:37).

²⁰ « En Bulgarie, en Lettonie(2), en Pologne ou encore en Islande, ces conseils sont mentionnés par les dispositions générales qui définissent l'autonomie scolaire, mais leur organisation reste facultative. En Hongrie, une structure de conseil d'école est également prévue par la loi de 1993 et peut être ouverte à des représentants des membres internes de l'école, des parents d'élèves et des représentants de la communauté locale de l'établissement » (Eurydice, 2007:37).

En Espagne, des recherches de certains auteurs (Bardisa Ruiz, 2001, Feito Alonso, 2007 ; Garreta Bochaca, 2008) renseignent sur la composition de *los consejos escolares* (conseil scolaire) des établissements du secondaire (Educación secundaria Obligatoria y el Bachillerato) et du primaire. Ces *consejos escolares* sont composés de 14 membres répartis comme suit: quatre représentants d’enseignants, quatre représentants des parents d’élèves, deux représentants des élèves, le préfet des études, le directeur de l’école, un représentant du personnel non enseignant. Au niveau des écoles primaires, on y trouve, en plus des autres membres précédemment mentionnés, un représentant de la municipalité.

En France, C’est le conseil d’école qui est l’organe de gestion au niveau des écoles primaires. Il est composé par le directeur qui le préside ; le maire ; le conseiller municipal chargé des affaires scolaires; les professeurs de chaque classe de l’école; le délégué départemental de l’Education Nationale; les représentants des parents d’élèves; l’inspecteur de l’éducation nationale; un membre du réseau d’aide psychophysiologique intervenant dans l’école. Ce conseil se réunit une fois par trimestre. Il a pour mission de voter le règlement intérieur et de délibérer sur l’organisation du temps scolaire. Il donne son avis et ses suggestions sur le fonctionnement de l’école, et sur toutes les questions intéressant la vie de l’école. Il délibère sur la garde des enfants dans les locaux et les actions de soutien. Il donne son accord pour l’organisation d’activités complémentaires, éducatives, sportives et culturelles. Il est consulté par le maire sur l’utilisation des locaux scolaires en dehors des heures d’ouverture de l’école et joue un rôle important dans l’élaboration du projet d’école (Lesieur, 2009: 43).

Dans une perspective plus large, les travaux d’Eurydice (2007) mentionnent trois principaux schémas qui déterminent la composition des organes de gestion dans bon nombre de pays européens:

- en premier lieu, l’organe de gestion est strictement composé de professionnels de l’éducation (directeur et enseignants) et des usagers directs de l’école (les élèves et leurs parents). Des pays tels que l’Allemagne, le Danemark, l’Italie ou le Luxembourg se retrouvent dans ce premier cas de figure. Comme il n’y a pas de règle sans exception, dans d’autres pays, l’élargissement des organes de gestion à d’autres partenaires de l’école est laissé à l’appréciation de chaque établissement scolaire.

- en second lieu, les organes de gestion sont largement ouverts et peuvent en faire partie, des représentants des autorités éducatives locales, et souvent ceux d'organisations de la société civile²¹. Cette flexibilité dans « *La composition reflète alors le souhait de mettre en place certains équilibres de pouvoirs dans la représentation des différents groupes professionnels et usagers impliqués* » (Eurydice, 2007: 37).

- en troisième et dernier lieu, on assiste à l'existence de différents organes de gestion dont chacun est doté d'une responsabilité spéciale. Le Portugal fait figure de proue dans ce paradigme de gouvernance bipolaire dont le premier, sous la houlette du directeur du conseil exécutif, est composé d'usagers les plus directs de l'école tandis que l'autre, composé lui d'acteurs beaucoup plus externes à l'école, est sous la responsabilité du président de l'assemblée scolaire. Au dire d'Eurydice (2007), cette modalité de gouvernance bipolaire peut être source de complexification et c'est d'ailleurs ce qu'affirme cette institution en disant que le « ... *phénomène d'emboîtement d'une multiplicité de conseils auxquels sont confiées des attributions complémentaires [...], conduit à une complexification de la gouvernance scolaire* » (Eurydice, 2007: 37).

Concernant les pays de l'Afrique francophone, un corpus de travaux d'investigation renseigne sur la composition des organes de gestion scolaire (Baldé *et al.*, 2008 ; Candy, 2008; Cherry et Mundy, 2007; Comhaire, 2010; Dougnon *et al.*, 2008, Gbo et Aka, 2006, Lugaz et De Grauwe, 2006). D'une manière générale, ces organes sont composés de parents d'élèves, du personnel enseignant, et des représentants de la communauté locale. Les travaux effectués au Mali par Cherry et Mundy (2007), apportent un éclairage sur la composition des comités de gestion scolaire dans ce pays. Selon ces auteurs, l'obligation

²¹ « La composition de l'organe de gouvernance scolaire peut tout d'abord révéler le souhait de représenter de façon égale les différents intervenants, comme en République tchèque: le conseil d'école est composé d'un tiers de représentants de la collectivité locale en charge de l'école, d'un tiers de représentants du personnel de l'école et d'un tiers de représentants des usagers (parents et élèves). Au Royaume-Uni (Angleterre) également, la législation impose que tous les acteurs de l'école soient représentés (parents, personnel de l'école, collectivités locales, communauté civile, etc.). Dans la majorité des cas cependant, la composition reflète la volonté d'attribuer un rôle de décideur plus marqué à un des groupes sociaux: le pouvoir s'avère ainsi plutôt entre les mains du personnel des écoles dans des pays comme la France ou le Luxembourg. À l'opposé, les représentants externes à l'école (parents ou plus largement représentants de la société civile) semblent en position de force dans les organisations formelles mises en place en Communauté flamande de Belgique, en Estonie ou en Lettonie. Cette analyse ne se fondant que sur l'étude des cadres légaux, les pratiques des acteurs sur le terrain peuvent être évidemment différentes » (Eurydice, 2007:37).

est faite à chaque comité de réserver deux places aux représentants de l'association des parents d'élèves. Ensuite, le comité de gestion scolaire doit être ouvert à d'autres acteurs qui interviennent de près ou de loin dans l'école: les directeurs d'écoles, les enseignants, des représentants de la société civile partenaires de l'éducation. Au Sénégal, ils sont composés de deux représentants des élèves, de deux parents d'élèves, du corps enseignant, du directeur d'école qui occupe le poste du secrétariat et enfin par le chef du quartier qui en est le président (Lugaz et De Grauwe, 2006).

4-3- Rôles des structures de gouvernance

Du point de vue des responsabilités, les organes de gestion revêtent des modalités variées en fonction des pays, des systèmes éducatifs voire même des écoles au sein d'un même système éducatif. Les travaux d'Eurydice (2007) et ceux de Pont *et al.* (2008a ; 2008b) renseignent sur la diversité des responsabilités assignées aux structures de gestion. Si dans certains pays²², ces organes de gestion détiennent des responsabilités significatives qui les autorisent de prendre des décisions relatives au fonctionnement de l'école, d'autres²³ au contraire, n'ont que de rôles consultatifs sans aucune responsabilité fixe. Les rôles qui varient en fonction des politiques de décentralisation, selon les pays ou même encore selon les établissements scolaires, s'exercent soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'école. Ils « *vont d'une simple fonction consultative sur des questions de moindre importance, à*

²² En Belgique (communauté flamande), les conseils d'établissements jouissent d'une grande autonomie dans la définition de leurs propres responsabilités, dans le choix des méthodes pédagogiques et programmes, la nomination du personnel enseignant et la définition des rôles et responsabilités du directeur d'école. En Irlande, en Slovaquie et au Norvège, le conseil d'établissement est partie prenante ou seul responsable en matière de licenciement ou d'autres sanctions contre le directeur d'école.

²³ On peut citer l'exemple du Corée dont le conseil peut être consulté sur certains aspects relatifs à la gestion de l'école, mais ne dispose d'aucune attribution. En Espagne, le conseil d'établissement, composé de l'équipe de direction, du personnel enseignant, de parents d'élèves, un représentant du personnel administratif, deux représentants des élèves d'élèves et d'un représentant municipal dans le cas des écoles primaires, a pour rôle « *d'influer sur les questions de politique institutionnelle et d'ouvrir les voies à la gestion participative* » (Pont *et al.* (2008: 98). Selon Rafael Feito (2007), les conseils scolaires en Espagne ont pour attribution l'approbation du règlement intérieur, du budget de l'école, la résolution de problèmes de disciplines des élèves, la planification des activités culturelles, promouvoir la relation entre différentes écoles, faire des propositions au conseil et servir de conseiller au directeur d'école.

une mission plus vaste de développement de la stratégie de l'établissement » (Pont *et al.* 2008a : 97).

Du côté des pays africains francophones au Sud du Sahara, un certain nombre de travaux renseignent sur le rôle dévolu aux organes de gestion. Outre leur investissement dans la recherche de nouveaux partenariats dans le but de mieux répondre aux besoins de l'école, la littérature scientifique évoque également leur participation à l'élaboration du budget et celle du plan de développement de l'école sans laisser de côté l'entretien des infrastructures scolaires, le recrutement d'élèves et enseignants (Antonowicz *et al.*, 2010; Cherry et Mundy, 2007; Comhaire, 2010; Lugaz et De Grauwe, 2006 ; Mrsci Garac, 2010; Sonké, 2007; Vandermotten, 2010). Les recherches d'Antonowicz *et al.*(2010) soulignent que:

Avec la décentralisation de la gestion financière, l'administration au niveau de l'école s'est elle aussi accrue. Les écoles ont désormais de plus grandes responsabilités en matière financière, tout en étant redevables envers la communauté locale. Ce sont les comités de gestion scolaire (COGES) qui sont habituellement chargés de superviser la gestion, les budgets, les dépenses et les passations de marché au niveau de l'école. Dans un système décentralisé, les comités sont également responsables des réparations, de l'amélioration des petites infrastructures et de l'achat de matériel scolaire. Ils contrôlent l'assiduité et le comportement des enseignants et, dans quelques cas, peuvent être chargés de leur recrutement (Antonowicz *et al.*,2010: 3).

Au Mali, les travaux de Dougnon *et al.* (2008) apportent un éclairage sur les responsabilités des organes de gestion. Selon ces auteurs, les structures mises en place au sein des écoles s'occupent de son organisation, du contrôle de son personnel enseignant, des travaux de réfection des bâtiments scolaires. Elles ont aussi la responsabilité de recruter des élèves et s'occuper de la gestion d'éventuels problèmes sociaux du personnel enseignant. La gestion des conflits entre les parents et les enseignants fait partie aussi des responsabilités de ces organes de gestion (Dougnon *et al.*, 2008 ; Lugaz et De Grauwe, 2006).

Les travaux de Ranson *et al.* (2005a) menés dans des écoles au Royaume-Uni, se sont intéressées aux rôles joués par les organes de gestion dans des écoles primaires. Focalisées sur les structures et les fonctions de ces organes, ces recherches ont mis l'accent sur la variété des rôles. Ranson *et al.* (2005 a) mentionnent ainsi un listing de tâches tels que la

reddition des comptes, la promulgation de conseils, le soutien ou la médiation, le renoncement ou l'adversité, le club de supporters ou le partenariat.

La diversité dans les rôles et les responsabilités des organes de gestion est mise aussi en exergue par les travaux d'Ortiz (2008). Dans une démarche méthodologique similaire à celle de Ranson *et al.* (2005a), les travaux de cet auteur ont permis d'identifier quatre modèles de structures de gestion. Parmi ces structures de gestion, certaines sont dominées par les professionnels de l'école (directeur et/ou enseignants) au détriment d'autres membres de la communauté éducative, tandis que d'autres sont largement ouvertes à tous les membres de la communauté éducative. Dans un premier cas de figure, Ortiz (2001), évoque le cas d'organes de gestion dotés de pouvoirs consultatifs. Les directeurs d'écoles y font figure de « *présidents directeurs généraux aux vastes attributions* ». Dans un second modèle, ce sont les enseignants qui en sont les principaux responsables. En ce qui concerne le troisième modèle, ce sont les représentants élus ou nommés de la communauté scolaire qui en sont les principaux responsables. Quant au quatrième et dernier modèle, on trouve des structures de gestion dominées à la fois par les directeurs et les enseignants qui y exercent leur influence.

Ranson *et al.* (2005b) ont élaboré également quatre modèles de gouvernance des écoles en se basant sur des variables tels que leur finalité et leurs responsabilités, leur rapport de force avec le directeur d'école et leur niveau de professionnalisation en matière de délibération et de prise de décision.

- « *La gouvernance en tant qu'enceinte de délibération* » où les différents membres d'organe de gestion se réunissent pour débattre sur de thèmes divers. Le directeur d'école joue le rôle d'animateur et de modérateur au cours des échanges et son autorité ne fait objet d'aucune contestation par les parents d'élèves. Toutefois, ces derniers peuvent lui demander des explications relatives à la performance de l'établissement scolaire.

- « *La gouvernance en tant que caisse de résonance de consultation* ». Dans ce modèle, le directeur d'école soumet à l'approbation des membres du conseil d'école, ses stratégies et ses politiques d'action. Celles-ci peuvent faire objet de débat et d'ajustement de la part des autres parties prenantes. Toutefois, la dernière décision relève de l'autorité du directeur d'école.

- « *La gouvernance en tant que comité exécutif* »: dans ce cas de figure, C'est l'organe de gestion qui est le responsable de l'école et de la gestion de ses ressources. Le directeur d'école, quant à lui, n'exerce que ses attributions d'ordre pédagogique.

- *La gouvernance en tant qu'organe de direction* »: dans ce dernier paradigme, l'orientation stratégique de l'école est établie par l'organe de gouvernance qui se responsabilise du fonctionnement et de la direction de l'école. Tout en conservant ses attributions, le directeur est mis au même rang que les autres membres de l'organe de gestion.

L'exercice des différentes attributions des organes de gestion exige de la part des différentes parties prenantes qui en sont membres, le souci d'une grande responsabilité. Chacune des acteurs de ces instances de participation démocratique a l'obligation de s'inscrire dans un processus évolutif, en interaction avec le groupe représenté et avec les autres membres. Un esprit ouvert et de la souplesse sont des atouts précieux pour remplir de façon active son rôle de représentant.

D'une manière générale, la littérature scientifique souligne le rôle important que ces instances de participation et/ou de décision jouent dans la gouvernance des établissements scolaires. Ils servent de canaux de rapprochement entre l'école et son environnement. Leur mise en place au sein des établissements scolaires favorise l'appropriation de ceux-ci par les parents d'élèves et les membres des communautés locales. Par leur truchement, les communautés locales peuvent entretenir des contacts fréquents avec le directeur d'école et le personnel enseignant, et être au fait de ce qui se passe au niveau de l'école (Pont *et al.*, 2008a ; Ramos Cáceres, 2007) Ils « *sont garants de l'efficacité de la gouvernance, de la mise en place d'un mode de participation démocratique, et de l'instauration des liens entre les établissements et la communauté* » (Pont *et al.*, 2008a: 96). Ils servent de point d'appui au directeur d'école dans ses prises de décisions et contribuent également à l'amélioration du fonctionnement de l'école (Aguerrondo *et al.* 2010 ; Candy, 2008; Cherry et Mundy, 2007; Comhaire, 2010; Dougnon *et al.*, 2008 ; Ramos Cáceres ; Pont *et al.*, 2008).

4-4- Limites des organes de gouvernance

La littérature scientifique relative aux instances de gestion scolaire souligne l'existence de certaines pratiques qui génèrent des ambiguïtés ou certaines incohérences, mettant ainsi en contradiction les principes intrinsèques à l'origine de leur mise en place.

En effet, des critiques sont adressées d'une part, sur la non clarification des responsabilités et des rôles de ces organes ; d'autre part, leur capacité insuffisante dans la réalisation de leurs différentes responsabilités font également objet de critiques. « *La décentralisation et l'autonomie des établissements s'est traduite par la délégation de responsabilités importantes aux conseils d'établissements, qui n'ont, du moins dans certains pays, pas reçu le soutien nécessaire pour prendre en charge ces nouvelles attributions, assumées souvent de manière bénévole et sans préparation* » (Pont *et al.*, 2008: 97). Les auteurs soulignent, à partir d'un corpus de recherches, les désaccords relatifs aux rôles et fonctions des membres des organes de gestion et les classifient en six groupes (Pont *et al.* (2008:101-102):

- les candidats à la fonction de membre des structures de gouvernance ne sont pas assez nombreux;
- la définition du rôle et des responsabilités des organes manque de clarté;
- les responsabilités sont peut-être trop nombreuses pour une fonction occupée à titre bénévole;
- des tensions existent parfois entre les différents membres des structures mises en place et les directeurs d'école;
- la participation et l'implication des différentes parties prenantes restent limitées;
- un manque de compétences des membres des conseils.

Dans plusieurs pays africains, la faiblesse de formation des membres élus constitue une des limites relevées en ce qui concerne la composition et le fonctionnement des organes de gestion (Antonowicz *et al.*, 2010 ; Hallak et Poisson, 2009, Lugaz et De Grauwe, 2006). A propos, Antoniowicz *et al.* (2010) affirment que « *Les membres de ces organismes bénéficiant d'une formation à la gestion financière et d'un soutien restent relativement peu nombreux, ce qui soulève des questions sur leur capacité à remplir leurs*

rôles de planification et de contrôle des ressources de l'école » (Antoniowicz *et al.*, 2010: V). L'absence de textes officiels définissant les rôles et les responsabilités des différents membres de ces organes, entrave aussi leur fonctionnement harmonieux et efficace. Même si les textes existent, les carences en « *littératie*²⁴ » de certains membres élus, en l'occurrence des parents d'élèves, ne leur permettent pas de profiter des opportunités qui leur sont accordées.

Un corpus de travaux menés aux Etats-Unis s'est penché sur les compétences parentales en matière de participation à titre de partenaires égaux à la prise de décision. Il ressort de ces études que souvent, les parents sont peu sûrs de leurs compétences relatives au programme d'études. D'où la probabilité que ces parents préfèrent s'en remettre au directeur d'école ou aux enseignants qui font partie des comités de gestion. Cette « délégation » de responsabilités constitue un risque pour les parents de se faire déléster de leur influence par des membres influents du personnel enseignant qui s'attend à une acceptation automatique de leurs politiques et pratiques. (Flinspach *et al.*, 1992; Hatton, 2001; O'Donoghue et Dimmock, 1996).

Des études menées dans des pays émergents relèvent la non représentativité dans les organes de gestion de l'ensemble des membres de la communauté, en particulier des groupes défavorisés. La tendance soulignée par différentes recherches est l'effet de capture par les élites communautaires de ces organes de gestion. Dans bien des cas, il apparaît en effet que, loin de représenter l'ensemble de la communauté auprès de l'école, les organes de gestion sont dominés par des élites locales, par les parents les plus instruits ou ceux qui appartiennent aux classes sociales les plus favorisées, ceux qui cumulent déjà plusieurs place d'honneur dans la localité et qui de surcroît, ne sont pas toujours préoccupées par les besoins des groupes défavorisés (Antoniowicz *et al.*, 2010; Bray, 2003; Lange, 2003a; Leithwood et McElheron-Hopkins, 2004 ; Mrcic- Garac, 2010 ; Sonké, 2007). La plupart des parents qui y siègent ne sont pas choisis pour leurs compétences mais selon des critères « d'affinités et de docilité » (Mrcic-Garac, 2010 : 88). Selon l'expression de Leithwood et McElheron-Hopkins dans une allusion aux organes de gestion dans des écoles au Canada, « *Les conseils d'établissement sont désormais*

²⁴ La littératie est entendue comme « *l'aptitude à comprendre et à utiliser l'information écrite dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la collectivité en vue d'atteindre des buts personnels et d'étendre ses connaissances et ses capacités.* » (OCDE ; 2000. *La littératie à l'ère de l'information.*

dominés par les « militants en Volvo », à savoir, des parents influents dont les puissantes pressions pour le bien-être de leurs enfants peuvent perpétuer des iniquités pour les autres » (Leithwood et McElheron-Hopkins, 2004: 9).

Mrsic-Garac (2010) parle d'élections tronquées, basées souvent sur des critères non démocratiques. « *Soit, les membres sont coptées par le chef d'établissement ou les gestionnaires ou soit le nombre de candidat est limité par une série de conditions d'éligibilité (avoir un emploi, une parcelle,...)* » (Mrsic- Garac, 2010 : 88).

Les motivations des parents pour être membres des instances de participation sont aussi les résultats de motivations d'ordre financier. Etre membre de ces organes permet à certains parents d'être dispensé du paiement de certains frais scolaire. Ces différentes pratiques font que la plupart de ces instances de participation devient « *davantage un espace d'opportunité qu'un lieu où se dessine un projet collectif* » (Mrsic-Garac, 2010 : 88). Ces instances constituent rarement des espaces de démocratie participative.

Cet effet de capture par une catégorie de classe apparaît également dans des recherches paneuropéennes sur la participation dans les écoles réalisées par Dürr (2005). Selon cet auteur, la participation des parents en fonction de leur catégorie sociale montre que ceux de classes moyennes sont les mieux représentés dans les instances de participation. Il souligne que le vrai problème qui se pose donc dans un certain nombre d'écoles est d'améliorer la représentation collective et la participation des parents appartenant à la classe ouvrière.

Monceau (2008a), à partir d'une étude réalisée dans des écoles primaires en France²⁵ fait aussi mention de l'effet de capture par un groupe de parents. Cet effet de capture renforce l'évitement scolaire chez des parents qui n'ont pas l'habitude d'avoir une relation avec le monde scolaire :

Il arrive que la coopération parents-enseignants soit accaparée par un groupe de « parents d'élèves », n'ayant guère de relations avec les « autres parents », mais dont les leaders ont une proximité « culturelle », éventuellement conflictuelle avec les enseignants [...]. (...) l'activisme de certains « parents d'élèves » de classe moyenne avait ainsi provoqué

²⁵ Cette étude de Monceau (2003) fait de la participation parentale en général et non pas celle dont les parents sont associés aux prises de décision au sein d'instances décisionnelles.

l'éloignement des « autres parents » appartenant à des catégories socioprofessionnelles plus modestes (Monceau, 2008: 82).

La littérature scientifique évoque également d'autres problèmes qui entravent le caractère démocratique de ces organes. Les règles formelles et informelles pour en être membre peuvent donc constituer des freins et éloigner certains parents. Des études empiriques mentionnent l'affiliation politique et le copinage identifiés comme de sérieux problèmes dans l'établissement et le fonctionnement de plusieurs organes de gestion au détriment des parents les plus pauvres (Dunne, Akyeampong, et Humphreys, 2007: 31). En se référant à certains pays de l'Afrique subsaharienne, surtout ceux de l'Afrique centrale, l'ADEA (2006) rapporte que « *Les parents restent en général exclus de la planification de l'amélioration des écoles, de la gestion et des aspects pédagogiques, en raison quelquefois de la domination des directeurs* » (ADEA, 2006: 82).

Dans certains cas, la participation des parents consiste à lever des fonds, avec une influence faible sur la façon de les dépenser²⁶. En conséquence, la question des limites à fixer à la participation démocratique des parents et autres « acteurs » du système éducatif, continue de faire l'objet de débats. Sous le couvert de démocratie représentative, les modes actuels de gouvernance relèvent en réalité de l'accaparement des institutions par une minorité. Ils contrarient donc toute idée de participation. La démocratie représentative est faussée, et les communautés, en occurrence les parents d'élèves, peuvent y participer de moins en moins. Le sens du mandat, le jeu électoral et les principes qui le fondent sont dévoyés. L'élection n'est plus qu'un rituel dont les principaux acteurs ne sont mus que par

²⁶ À cet égard, les recherches menées dans certains pays d'Afrique de l'Est sont éloquentes. Elles montrent que les associations de parents n'ont qu'un contrôle symbolique sur l'utilisation des financements – auxquels ils ont contribué en grande partie – parce qu'ils n'ont pas la capacité à exercer ce contrôle (Lugaz et De Grauwe, 2006). Les observations faites au Cambodge vont dans le même sens. Le transfert de pouvoir aux écoles y est adossé à la création de comités de soutien locaux. Ces comités, dont les membres de la communauté et les chefs d'établissement font partie, sont chargés d'évaluer les progrès des enfants, l'augmentation du taux de scolarisation, la conception des plans d'amélioration de l'école et le suivi de la gestion des budgets opérationnels attribués par le Programme d'action prioritaire. Cependant, il est révélé que les comités ne sont pas efficaces, que les parents ne connaissent que rarement ces financements et que leur représentation est limitée (Banque mondiale, 2005).

des intérêts partisans, voire personnels. Antoniowicz *et al.* (2010), à partir de leur recherches en Afrique au Sud du Sahara affirment que:

La communauté est le théâtre d'un système de pouvoirs qui définit qui peut participer, qui peut se faire entendre et qui peut influencer le programme établi. Par ailleurs, la marginalisation sociale et économique peut agir de manière négative sur la probabilité de participation. Les données [...] montrent, par exemple, que la probabilité qu'un parent devienne membre du COGES augmente proportionnellement en fonction de ses revenus. Les parents les plus pauvres se font donc moins entendre Antonowicz *et al.* (2010: 15).

Des pratiques de discrimination de genre affectent également les organes de gestion (Bray, 2001 ; 2003; Lange, 2003a et 2003b; Rose, 2003). Même si la participation des femmes au sein des structures est requise par la législation, leur représentation réelle n'est pas toujours assurée. « *Les quotas sont rarement respectés, les femmes n'ont pas le temps de participer en raison de leurs tâches domestiques, et lorsqu'elles sont membres de ces structures, elles n'osent pas intervenir dans les décisions ou leur voix n'est pas reconnue comme valable, les discussions étant dominées par les hommes* » (Rose, 2003:15).

Par contre, des recherches menées aux Etats-Unis, ne signalent pas la non représentativité des femmes au sein des organes de gestion. Ces investigations focalisées sur l'identité des groupes qui profitent le plus des réformes scolaires destinées à accroître la participation des parents dans les processus de prise de décision, démontrent au contraire la prédominance des femmes blanches de classe moyenne dans les conseils d'école. Malheureusement, elles soulignent le fait que ces femmes sont plus intéressées à obtenir des avantages pour leurs propres enfants qu'à défendre les intérêts de tous les élèves (Hatton, 2001; O'Donoghue et Dimmock, 1996). Selon l'expression de Dutercq (2001), « *Chaque parent a une demande particulière à faire au nom de son enfant dont il ne peut imaginer dans un premier temps de le confondre avec un autre : si des rapprochements se font, ils sont partiels, fluctuants, souvent remis en question. Derrière les enfants, il y a certes des parents reconnaissables par la description sociale, économique, professionnelle, culturelle* » (Dutercq, 2001: 111).

Cette recherche d'intérêt personnel au détriment d'une défense d'intérêt plutôt collectif s'oppose à l'un des principes énoncés par Erikson (2004). Dans sa typologie de rapport entre les parents d'élèves et l'école, l'auteur fait mention de trois modèles de parents dont

celui de « l'utilisateur participant » (*the user participation model*) qui considère les parents d'élèves comme des citoyens actifs au sein d'une démocratie participative où on leur reconnaît toute leur place grâce à la mise en place d'organisations structurées dans lesquelles ils matérialisent leur participation. Cette position civique accordée aux parents implique un détachement de leur intérêt propre au profit d'un intérêt collectif ou d'une préoccupation liée à la collectivité. Dès lors, les parents d'élèves qui participent dans les instances de prise de décision ont l'obligation de dépasser leurs intérêts limités et défendre l'intérêt de tous les élèves et de tous les autres parents qu'ils sont censés représenter.

Ces limites dans la composition des organes de gestion portent un frein à la bonne gouvernance, qui pour être légitime, ne saurait s'accommoder d'aucune forme d'exclusion. Les différents acteurs et les légitimités qu'elles génèrent, doivent avoir la possibilité et la garantie de s'exprimer et d'agir sur les affaires qui portent sur l'établissement scolaire, donc de participer activement à la définition et à l'exécution du projet collectif.

Résumé du chapitre

Ce chapitre nous a permis de faire la lumière sur les structures de gouvernance scolaire. Outre leur dénomination qui diffère selon les pays, leur mise en place, quant à elle, relève de décisions prises à l'échelon hiérarchiquement supérieur du système éducatif. Dans certains pays, la création des organes peut être facultative et c'est aux écoles de décider de leur mise en place ou non. De toute façon, les recherches menées dans pays africains soulignent le caractère obligatoire de leur création.

Concernant leur composition, ces structures de gouvernance scolaire sont dans l'ensemble représentatives des différents membres de la communauté éducative. Elles réunissent généralement des parents d'élèves, le directeur d'école, des enseignants, des représentants de la société civile et éventuellement, des élèves et des représentants des autorités locales.

Du point de vue des responsabilités, elles n'assument pas toutes le même degré de pouvoir. Si dans certains pays, elles détiennent des responsabilités importantes concernant le fonctionnement des établissements scolaires et la gestion de leurs ressources, dans d'autres pays au contraire, elles ont peu de responsabilités. Le chapitre a permis de

savoir aussi que ces structures de gestion ne fonctionnent pas toujours efficacement dans la pratique, notamment à cause des pratiques discriminatoires et des tensions qui existent entre les différentes parties prenantes. Ce sera l'objet du prochain chapitre.

CHAPITRE V- FONCTIONNEMENT INTERNE DES STRUCTURES DE GOUVERNANCE

Au-delà des aspects structurels détaillés précédemment, ce chapitre, qui n'est qu'une suite logique de l'antérieur, s'intéresse plus particulièrement au fonctionnement interne des instances de gouvernance. A partir de résultats d'études empiriques, il se propose de dévoiler les interactions, les jeux et les enjeux de pouvoirs qui se tissent entre les différentes parties prenantes au sein de ces structures de gouvernance démocratique des écoles. Après une analyse générale sur la posture de l'école face à la participation des parents d'élèves, le chapitre présente différents cas de figure de fonctionnement d'organe de gouvernance.

5-1- Posture des professionnels de l'école face à la participation des parents d'élèves

Un corpus de recherches apporte un éclairage sur la façon dont est vue et vécue la participation des parents aux instances décisionnelles des écoles. Les recherches²⁷ de Deniger *et al.* (1999) menées sur des conseils d'établissements au Canada, révèlent un bilan passablement positif. Les directeurs et les parents d'élèves qui ont participé à cette étude quantitative font état du bon fonctionnement de ces structures de gouvernance.

D'autres recherches telles que celles de Brassard *et al.*, (2001) rapportent l'opinion de directeurs d'établissements. Selon les auteurs, la majorité des sujets-sources sont favorables aux réformes en train de se produire dans les établissements scolaires. Cependant, Brassard *et al.* (2001) soulignent l'opinion des directeurs selon laquelle le rôle et les pouvoirs attribués au conseil d'établissement ainsi que la place accordée aux parents dans les instances de prises de décision au sein de l'établissement figurent parmi les changements au sujet desquels le taux d'accord est le plus faible.

Une étude de cas menée au sein de trois Commissions scolaires par Brassard, Lusignan et Lessard (2002) mentionne que l'expérience des Conseils d'établissement est loin d'être entièrement positive du fait qu'une partie seulement de ceux-ci fonctionnerait de façon satisfaisante. Au chapitre des problèmes soulevés, se trouve le fait que certains parents connaîtraient mal leurs rôles, plusieurs auraient tendance à exagérer les pouvoirs qui sont accordés au Conseil d'établissement et ce dernier serait souvent un lieu de lutte de pouvoir et d'affrontement, notamment sur les questions d'ordre pédagogique.

Des études empiriques (Brassard *et al.*, 2001; 2002 ; Dougnon *et al.*, 2008 ; Dutercq, 2001, Mrsic-Garac, 2010) soulignent aussi le peu d'enthousiasme que manifestent des directeurs d'école en ce qui concerne l'implication des parents dans la vie de l'école, en particulier, dans les organes de décision. Les auteurs mentionnent l'insistance de certains directeurs d'écoles à maintenir les parents d'élèves à une certaine distance et à délimiter ou à contenir leurs interventions. Aussi, expriment-ils leurs préoccupations de voir les parents prendre en charge leur implication et, donc, de ne pas compliquer ou augmenter la

²⁷ Notons que ces recherches ont porté à la fois sur des établissements scolaires du secondaire et des écoles primaires.

tâche de direction, celle-ci ayant été passablement alourdie par les exigences que donnent les changements introduits dans le fonctionnement de l'école (Brassard *et al.*, 2001 ; 2002).

Montandon (1994) ainsi que Comeau et Salomon (1994) relèvent le même phénomène chez certains enseignants suisses et québécois qui dépeignent les parents comme des acteurs agressifs et envahissants lorsque ceux-ci interviennent à l'école à titre de représentants d'autres parents, surtout quand l'intervention a trait au domaine pédagogique.

Il ressort que c'est davantage le « *parent ressource* » pour l'école qui est privilégié et recherché par les directeurs contrairement au « *parent décideur, partenaire de la prise de décision* ». Certains directeurs affirment que la participation des parents à la prise de décision est susceptible de diminuer leur contribution aux activités de l'école à titre de ressource²⁸. Selon Brassard *et al.*, (2002), les réserves que formulent de nombreux directeurs au regard d'une implication trop envahissante des parents dans l'établissement, notamment au regard de leur participation à la prise de décision, peuvent être interprétés comme l'expression d'un désir de conserver leur pouvoir dans l'école ou comme de la résistance au changement (Brassard *et al.*, 2002).

Meuret (2007), pour sa part, met l'accent sur l'écart qu'il peut y avoir entre les intentions d'impliquer les parents et les membres des communautés locales dans les processus de prise de décisions et la réalité qui prévaut au sein desdites instances. Selon cet auteur, bien que des systèmes éducatifs s'orientent vers une plus grande liberté accordée aux parents d'élèves et aux collectivités locales, ils n'accompagnent pas cette évolution d'une modification du pilotage des établissements scolaires en termes d'autonomie de décision et de projet²⁹.

Pour l'UNESCO (2008), la coresponsabilité des parents dans la prise de décisions se heurte souvent à de fortes objections. Des écoles, bien qu'en principe persuadées de la

²⁸ Ces deux derniers constats vont dans le même sens que diverses recherches réalisées tant au Québec qu'en France ou en Suisse et impliquant soit le personnel de direction, soit les enseignants (Dutercq, 2001 ; Claes et Comeau, 1996 ; Comeau et Salomon, 1994 ; Montadon, 1994).

²⁹ L'auteur fait ici allusion au système éducatif français.

légitimité de la participation des parents et de la communauté locale, ne parviennent pas à cerner concrètement les manières de matérialiser cette participation et de l'incorporer dans la vie de l'école. Dès lors, il ressort que dans le processus éducatif, certains domaines et certaines décisions restent toujours du ressort de l'institution, de ses représentants ou des responsables politiques. L'implication directe des parents dans les affaires scolaires reste donc de portée restreinte, aussi bien dans les pays développés qu'en développement (OCDE, 2007 ; Zhang *et al.*, 2008). Même quand les parents participent nominalement à la gestion de l'école, leur parole est limitée. Les modalités de dialogue dans les organes de gouvernance peuvent renforcer la marginalisation de certains parents, en l'occurrence les parents pauvres (Naidoo, 2005, 2006). La désignation des personnes qui sont sûres d'elles et qui savent mieux, ceux qui savent mieux s'exprimer en public peut involontairement provoquer la baisse de motivation et les possibilités de parents qui ont des difficultés au moment de prendre la parole en public (Dürr, 2005).

5-2- Interactions entre les différentes parties prenantes: quatre cas de figure

Afin de rendre plus explicite la nature du fonctionnement des organes de gestion scolaire, en apportant surtout un peu plus d'éclairage sur l'influence, les jeux et les logiques des différentes parties prenantes, quelques exemples tirés de différentes recherches sont présentés dans cette sous section. La richesse de chacun des cas de figure se trouve dans le fait qu'il présente une situation particulière dans un pays donné. En plus, chacun des cas de figure exhume la relation qui existe entre les responsables de l'école, en particulier les directeurs d'école et les représentants des parents d'élèves, relations qui selon les cas, peuvent être jugées bonnes ou conflictuelles.

5-2-1- Recherches de Masic-Garac (2010) en République Démocratique du Congo

Les travaux de Masic-Garac (2010) réalisés en République Démocratique du Congo évoquent les stratégies et les rapports de force qui se déploient entre les membres du comité de gestion d'une école primaire dans ce pays.

En 2007, l'Organisation non gouvernementale GAAD³⁰ dont le siège est à Kinshasa, capitale de la République Démocratique du Congo, a reçu de OXFAM G-B³¹ une subvention destinée à former les membres des comités de parents d'élèves, organe directeur d'une Association des parents d'élèves au sein d'une école.

A la suite d'une élection, les membres du comité des parents ont désigné leur vice président pour servir d'intermédiaire entre GAAD et le comité des parents. Le vice-président « *a été habilité via une procuration à accomplir toutes les transactions financières liées aux activités du partenariat* » (Mrsic-Garac, 2010: 84).

Cette désignation du vice-président du comité des parents n'est pas appréciée par la directrice de l'école qui accuse le comité des parents de vouloir s'immiscer dans les affaires internes de l'école. En connivence avec le président du comité des parents, la directrice de l'école a procédé à la destitution du vice président, accusé de nourrir des relations conflictuelles au sein de l'école.

Cette destitution unilatérale, contraire aux principes démocratiques, n'a pas été du goût du vice président. Selon les statuts qui président à la mise en place des associations de parents d'élèves en République Démocratique du Congo, c'est l'Assemblée Générale qui a le pouvoir de procéder à une telle décision. Sur la base des textes en vigueur, le vice président accuse donc son président d'être en complicité avec la directrice de l'école. Dans une lettre de défense qu'il adresse à toute la hiérarchie de l'éducation, le vice président destitué, épingle la directrice de l'école et le président du comité des parents de faire une gestion opaque des ressources financières de l'école. Dans sa lettre de contestation à cette décision arbitraire, il écrit :

Au moyen de cette réplique, je tiens à dénoncer un complot machiavélique [...] pour diviser les membres de notre CP. [La directrice], au lieu de bien collaborer, se met à manifester sa haine viscérale contre ma personne [...] L'objectif commun [...] visé par le tandem dirigeant est de réussir à écarter cet œil vigilant [...] qui les dérange. Tous les

³⁰ L'auteur n'a pas donné plus de détail sur la signification de ce sigle. L'essentiel c'est qu'il s'agit d'une Organisation Non Gouvernementale.

³¹ Oxfam G-B est une association de solidarité internationale qui a pour objectif de construire avec chaque citoyen un monde plus juste, où les droits humains fondamentaux sont respectés. Elle est le membre anglais de la confédération internationale Oxfam, composée de 15 organisations de solidarité internationale qui travaillent ensemble dans 98 pays, en collaboration avec des partenaires et des alliés dans le monde entier, pour trouver des solutions durables à la pauvreté, les injustices et les inégalités.

deux étant préoccupés à rester seuls et tout à fait libres pour promouvoir [...] leur bonne collaboration clandestine de la gestion tabou de l'établissement. [...] où le tandem s'organise à flouer à tout moment, tous les autres ayants droit officiels qui cherchent à y voir clair (Mrsic-Garac, 2010: 84-85).

Dans son apologie, il juge incompatible la présence du président à la tête du comité des parents de part son statut d'enseignant. Epinglant la directrice, il dénonce :

Son inflexible entêtement à exercer un autocratique administratif illimité [...] son mauvais accueil protocolaire, [...] sa façon de fixer seule des frais scolaires prohibés, [...] son manque d'explication sur la disparition d'une somme d'argent qui devrait servir à électrifier l'école [...] sa décision de priver notre comité scolaire de son droit de recevoir sa quote-part des cotisations de l'APEC [...] car elle privilégie en priorité les bureaux gestionnaires qu'elle redoute (Mrsic-Garac (2010 : 85).

La gestion des ressources financières constitue un des principaux problèmes, source de conflits entre les membres des organes de gestion des écoles. Les directeurs sont accusés de vouloir s'accaparer de tous les pouvoirs en opposant tout refus au partage et au respect des responsabilités. Il n'est pas exclu qu'ils abusent de leurs pouvoirs et provoquent des conflits au sein de la communauté locale. Des chefs de villages écartés de la gestion de l'école, peuvent mobiliser leur population contre le directeur d'école qu'ils qualifient de « voleur » de « dictateur » et « *potentats locaux vis-à-vis des usagers* » (Mrsic-Garac, 2010 : 86-87).

Selon (Mrsic-Garac, 2010), la conduite des directeurs d'école est due souvent aux différentes pressions qui pèsent sur eux. Ces pressions émanent de leur hiérarchie et concernent la gestion des ressources financières de l'école. Si les directeurs d'école font montre de cupidité, c'est parce qu'ils « *sont soumis, au sein d'un système plus large, à une hiérarchie qui exerce sur eux de fortes pressions pour qu'ils s'acquittent des frais administratifs, en les menaçant notamment d'une mutation vers une école où la prime de motivation est plus basse [...] ou en opérant des retraits à la source sur leur salaire* » (Mrsic-Garac, 2010: 87).

Les relations entre les différentes parties prenantes, comme l'illustre cette étude empirique, ne sont pas donc exemptes de conflits, de jeux de pouvoir, des rapports de force, de menaces et de pressions. Au cœur de ces malentendus et conflits, se trouvent les

enjeux financiers (Mrsic-Garac, 2010) et ceux de pouvoir (Crozier et Friedberd, 1977). Si le vice président s'est défendu de la sorte, ce qui est rare chez les parents d'élèves, c'est parce qu'il est « *manifestement instruit, rebelle et appuyé par les autres membres du CP* » (Mrsic-Garac, 2010 : 86).

5-2-2- Recherches de Dutercq (2001) en France

La recherche menée par Dutercq (2001) dans quatre collèges³² en France, est centrée sur le fonctionnement des instances de participation prévues par la loi, en l'occurrence les conseils de classe et les conseils d'administration. La question de recherche qui guidait son étude est formulée de la manière suivante: « *Comment la voix des parents est-elle attendue dans l'école?* ». (Dutercq, 2001: 11). A cette question posée par la recherche, la réponse est la suivante: « *L'impossible participation critique des parents d'élèves* » (Dutercq, 2001: 11).

Chacun des collèges, objet de sa recherche empirique a adopté une stratégie particulière dans son rapport avec les parents. Tandis que certains construisent leur relation avec les parents d'élèves en se basant sur des dispositions législatives en vigueur, d'autres au contraire, étant au fait des limites démontrées par lesdits dispositifs, ont fait preuve d'une certaine créativité en adoptant d'autres stratégies dans leurs échanges avec les parents. Aussi, tandis que certaines des écoles expriment leur satisfaction quant à la mise en place de nouveaux dispositifs, d'autres font état d'un manque de communication entre l'école et les parents. L'auteur souligne la divergence des points de vue entre le personnel de direction et les parents en ce qui concerne l'appréciation de ces nouveaux dispositifs.

Ce qui est intéressant dans l'étude ethnographique menée par Dutercq (2001), c'est justement les stratégies mises en œuvre par chacune des parties prenantes et les jeux mis en avant par chacune d'elles. L'auteur parle du fonctionnement sclérosé des conseils d'administration de certains établissements secondaires. Il souligne aussi que les débats qui devraient y avoir lieu sont souvent limités ou déplacés vers d'autres lieux. Finalement,

³² Bien que cette étude qualitative menée par Dutercq (2001) a ciblé des collèges qui jouissent en France d'une autonomie, les résultats fournis par l'auteur sur le fonctionnement des conseils d'administration et des conseils de classe, peut permettre d'apporter certains éclairages de ce que sont les relations au niveau de écoles primaires.

il pense qu' « *on peut proposer comme objectif aux établissements, dans le cadre de leur autonomie, la diminution des contraintes excessives qui pèsent sur l'expression publique des parents, sans pour autant supprimer celles qui sont liées aux légitimes nécessités de l'organisation du débat et de la prise de décisions* » (Dutercq, 2001: 120).

Au « collège Jaures », à titre d'exemple, Dutercq (2001) rapporte que la préoccupation des parents était centrée autour de trois principaux points : la sécurité des élèves, le suivi de l'enseignement et les questions financières. En face de ces préoccupations parentales, le chef d'établissement critique la position ambivalente que des parents d'élèves adoptent à son égard. La posture adoptée par les représentants de parents dans le traitement des différents problèmes est dépréciée par le chef d'établissement. Les représentants des parents, dans leurs négociations avec le chef d'établissement, adoptent différentes stratégies. L'auteur souligne que le rapport entre les différentes parties prenantes est caractérisé par un climat de convivialité quand il s'agit de résoudre des problèmes qui touchent directement un élève en particulier. Par contre, les rapports deviennent conflictuels lorsque le parent intervient en tant que représentant de l'ensemble des parents d'élèves du collège. Cette duplicité manifeste dans la conduite des parents n'est pas appréciée par le chef d'établissements qui préfère que ses rapports avec les parents soient bons.

Cette ambivalence témoigne d'une bonne compréhension par le parent du mécanisme de la mobilisation : comme individu-parent, les ressources dont il dispose sont assez maigres et il a tout intérêt à s'appuyer sur la modestie et une certaine déférence pour faire valoir une demande ; comme représentant d'un mouvement, il a une autre grandeur, il pèse d'un autre poids, ce qui l'autorise à parler d'égal à égal avec le directeur d'école, éventuellement à faire pression sur lui (Dutercq, 2001: 113).

La question de la sécurité est un thème récurrent lors des réunions de l'Association des parents d'élèves. Elle a suscité des visites surprises et épistolaires des représentants des parents au sein de la direction du collège au point qu'elle a « empoisonné » les relations entre les deux parties prenantes.

L'analyse des réactions du chef d'établissement faite par Dutercq (2001), révèle que celui-ci se sert des avantages que lui procure sa fonction au sein du conseil d'établissement et sa maîtrise de l'ordre du jour. Devant les problèmes posés par les représentants des parents,

le chef d'établissement « *applique la politique de l'autruche* », procédant à l'évitement plutôt que de prendre en main les problèmes soulevés par les parents.

En ce qui concerne les deux dernières préoccupations soulevées par les parents -le suivi de l'enseignement et les questions d'ordre financier- Dutercq (2001) souligne qu'elles demandent des compétences que les parents ne détiennent pas forcément. Ce sont des chasses gardées des professionnels de l'éducation. Par conséquent, ces demandes « *Présentent donc l'intérêt de voir les parents d'élèves s'avancer sur des terrains que l'administration et plus généralement les personnels des établissements considèrent souvent comme réservés* » (Dutercq, 2001: 114).

Par rapport au suivi des enseignements, les parents reprochent aux corps professoral de profiter de l'autonomie dont jouit le collège pour se lancer dans le « minimalisme », en ce qui concerne la dotation horaire global avec une distribution déséquilibrée au détriment de certaines disciplines.

Concernant l'utilisation des subventions octroyées aux établissements scolaires, les parents estiment qu'ils y ont un droit de regard à travers un vote au conseil d'administration. Cette demande adressée par les parents a reçu un avis défavorable de la part du chef d'établissement qui n'entend pas leur laisser un terrain d'ingérence ni leur donner un droit de contrôle dans les affaires de l'école, surtout en ce qui concerne les questions d'ordre pédagogique et financier. Dutercq (2001) souligne qu'en face du refus du chef d'établissement, la seule voie qui restait aux parents est celle de faire recours aux textes en vigueur. Même si finalement la question a fait objet d'une vive polémique, avec pour conséquence, la création d'une commission *ad hoc*, celle-ci n'était pas ouverte aux représentants des parents d'élèves.

Un autre point soulevé par Dutercq (2001) concerne la posture du collège devant les demandes des parents. Il semble que les collèges distinguent de « *bonnes et mauvaises demandes* » émanant des parents. Pour les chefs d'établissement et les professeurs, la participation parentale est jugée bonne lorsque ceux-ci répondent aux invitations qui leur sont adressées par l'école ; lorsqu'ils apportent leur soutien aux projets et aux décisions prises par l'école ou lorsqu'ils participent à des activités extrascolaires. Les parents qui acceptent d'orienter leur participation dans ce sens sont les bienvenus. L'attente la plus

largement répandue porte sur le parent vu comme une « ressource ». Elle a trait à l'aide et au soutien bénévole que les parents apportent au personnel scolaire et à l'école³³.

Il y a par contre d'autres formes de participation qui ne sont pas du tout appréciées par les professionnels du collège. Ceux-ci n'apprécient pas surtout que les parents s'immiscent dans des questions relatives aux aspects pédagogiques³⁴. Dutercq (2001) estime toutefois que « *Tous les établissements ne sont pas réfractaires au dynamisme de leurs parents d'élèves mais [...] que le dynamisme des parents n'empiète pas sur le pédagogique, voire sur l'éducatif, mais reste cantonné au territoire péri-éducatif qui leur est en général concédé* » (Dutercq, 2001: 115).

D'autres formes de participation des parents qui ne reçoivent pas l'onction des professionnels de l'éducation, en l'occurrence des chefs d'établissement, ont trait à ce que Dutercq qualifie « *de critique ou de politique et qui souvent peut paraître oppositionnelle* » (Dutercq, 2001: 15). Il existe chez les parents d'élèves, surtout chez leurs représentants, un réel désir de participation mais qui prend des formes de revendication et provoque des conflits. Ce sont des situations dans lesquelles les parents manifestent leur volonté de prendre part aux débats, à l'exercice du fonctionnement même du collège. Ils cherchent à donner leurs avis sur des questions d'ordre pédagogique. Les parents peuvent être même en désaccord avec certains projets ou propositions émanant de la direction de l'école et faire des suggestions. Or ces types de demandes et revendications parentales demeurent souvent irrecevables par les établissements scolaires qui les classent et les hiérarchisent selon qu'ils les considèrent « bonnes ou mauvaises ». Cette restriction

³³ Or selon Eastman (1988), l'échec d'une activité de collaboration peut être due au fait que les parents sont cantonnés dans un rôle de subordonnés, parce qu'on leur impose certaines conditions de participation. Plus une activité touche de près les activités régulières de la vie scolaire ou les domaines de décision des responsables de l'école, moins les parents sont désireux et capables de participer à cette activité. Faire de la place au point de vue des parents est la condition d'un réel partenariat avec l'école. Selon l'auteur, les modèles qui se sont montrés efficaces sont ceux qui favorisent les commentaires des parents sur l'activité elle-même, le rôle de l'enseignant et les méthodes d'enseignement et qui les considèrent comme des partenaires.

³⁴ Selon Marcel Pochard (2008: 68, cité par Reiss, 2010: 34), le niveau de formation des parents a beaucoup changé et ceux-ci veulent avoir leur mot à dire sur le pédagogique.

faite aux demandes des parents devient source de « *nombreuses insatisfactions qui, dans certains cas, explosent au point de briser un établissement* » (Dutercq, 2001: 116).

Par ailleurs, Dutercq (2001) s'est intéressé à la position des établissements scolaires par rapport aux « attentes/demandes » exprimées par les parents d'élèves. L'auteur se sert du cas de deux collèges. Le premier cas se rapporte aux demandes d'éclaircissement adressées par des parents d'élèves du « collège Herzog » sur le coût des sorties organisées par les professeurs. Jugée favorable par le chef d'établissement, cette demande a été mise à l'ordre du jour au conseil d'administration du collège. Concernant le second cas, le principal d'un autre collège, le « collège Pasteur », a jugé irrecevable une question soulevée par les parents d'élèves, question qui a trait à la composition des classes. Considérée par le chef d'établissement comme une question relevant de la seule compétence des professeurs et du conseil d'administration du collège, elle n'a donc pas été prise en considération.

La question que soulèvent ces deux cas de figure touche aux conditions requises pour qu'une demande provenant des parents d'élèves soit jugée recevable et soit traitée dans une instance officielle. Pour Dutercq (2001), deux conditions s'avèrent importantes. « *La demande doit répondre à l'intérêt général, ce qui correspond aux deux cas relevés, elle doit aussi respecter les règles du jeu, condition plus susceptible d'interprétation et au nom de laquelle la demande des parents a été refusée au collège Pasteur* » (Dutercq, 2001: 116).

Si la demande formulée par les parents du « collège Herzog » a été jugée recevable et mise à l'ordre du jour au conseil d'administration, c'est parce que, selon Dutercq (2001), elle soulève une question de transparence et d'équité à laquelle des solutions sont possibles. En revanche, si celle émanant des parents d'élèves du « collège Pasteur » est jugée irrecevable, c'est simplement parce qu'elle touche un problème d'organisation qui, aux yeux du chef d'établissement, ne relèverait que de la compétence des professeurs : des questions d'ordre pédagogique³⁵. Ce type de demande « ... *ne respecte pas les règles du*

³⁵ Ces conflits entre les professionnelles de l'école et les parents sont encore récemment soulignés dans le rapport de Reiss (2010) sur les écoles primaires en France. Selon l'auteur, « *Aux dires de beaucoup d'enseignants, les parents d'élèves seraient envahissants. Ils réclameraient de plus en plus de comptes sur les activités en classe, questionneraient les méthodes d'enseignement, voire chercheraient à se muer en codécideurs des pratiques pédagogiques, se mêlant par là de ce qui ne*

jeu qui fixent la répartition des rôles entre personnels des établissements et parents : il s'agit certes d'un problème d'organisation mais qui doit être résolu sur de critères pédagogiques que seuls les enseignants sont aptes à manier » (Dutercq, 2001: 116). La demande exprimée par les parents du « collège Pasteur » relève d'une négociation interindividuelle qui est très connue par des parents capables de faire des pressions sur le collège pour que leur enfant soit mis dans une classe et pas dans une autre. La répartition des élèves entre les classes s'apparente dans certains cas à une « cuisine interne » qui ne se satisfait pas du débat public (Dutercq, 2001: 116).

5-2-3- Recherches de Flinspach et Ryan (1992) aux Etats-Unis

Les recherches de Flinspach et Ryan (1992) ont porté sur la participation des parents d'élèves à la planification de l'amélioration des écoles primaires dans l'Etat de Chicago (Etats-Unis). L'intérêt de leur recherche est qu'elle apporte un éclairage sur le rôle des conseils d'école à la prise de décision et aux plans d'amélioration des écoles.

Selon ces auteurs, à la suite de l'adoption du *Chicago School Reform Act*, les directions d'école sont invitées d'associer les parents dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan d'amélioration d'école. C'est suite à cet appel que des conseils d'école locaux ont été formés pour servir d'instance démocratique de prise de décision.

Au cours de leur investigation, Flinspach et Ryan (1992) ont examiné le rôle des conseils d'école locaux dans 14 écoles. Ensuite, ils ont procédé à des analyses minutieuses sur le processus d'amélioration dans un sous-ensemble de trois écoles. Les résultats issus de leur investigation rapportent que plus de la moitié des conseils d'écoles locaux ont élaboré des structures de participation relatives au processus de planification de l'amélioration de leurs écoles. Certains conseils d'école ont formé des comités de planification de l'amélioration de l'école regroupant le directeur d'école, des enseignants et des membres du conseil d'école local. D'autres ont nommé des membres pour les représenter dans les comités de planification de l'amélioration de l'école. Certains d'entre eux ont réservé une

serait pas leur affaire. Pour de nombreux parents, les enseignants se montreraient inaccessibles, refusant de justifier leurs méthodes, se protégeant plus souvent qu'à leur tour derrière leur liberté pédagogique et laissant entendre que leur science n'est accessible à personne d'autre qu'à eux-mêmes » (Reiss, 2010 : 34).

période de temps au cours de leurs réunions pour parler des révisions de la planification de l'amélioration de l'école.

Dans les autres écoles, aucun outil officiel de participation à la planification de l'amélioration des écoles n'est détecté par la recherche, quoique plusieurs conseils d'école locaux aient approuvé le plan soumis par les comités scolaires. Dans certaines de ces écoles, les parents et les conseils d'école ont été encouragés à participer au processus de planification de l'amélioration de l'école mais, ont préféré jouer un rôle moins actif. Lors de l'élaboration du plan, les parents ont fait des suggestions relatives à la sécurité, à la discipline scolaire. Certaines suggestions se rapportent à la participation des parents d'élèves eux-mêmes ainsi que celle des membres de la collectivité. Contrairement à ces différentes suggestions, les parents n'ont pas abordé des questions en lien avec les programmes d'études.

Dans les trois études sur la participation des conseils d'école locaux à la planification de l'amélioration de l'école qui ont été approfondies, Flinspach et Ryan (1992) notent certaines différences marquées dans le pouvoir décisionnel exercé par les parents. Dans l'une des écoles étudiées, le directeur dominait le processus de planification et le conseil s'est rendu compte que des questions d'importance sont aussi laissées de côté. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, le conseil d'école local a donc procédé au licenciement du directeur et le remplace par un nouveau, plus enclin à collaborer avec la communauté scolaire. Le nouveau directeur a créé un comité de participation pour l'amélioration de l'école, qui plus tard, est devenu un sous-comité du conseil d'école local. Il s'est également efforcé d'ouvrir le débat à toutes les parties prenantes engagées dans l'élaboration du plan d'amélioration de l'école.

Du point de vue structurel, le comité de planification de l'amélioration de l'école était composé d'enseignants. S'y trouvent également des membres du conseil d'école local et des parents d'élèves. Les enseignants ont cependant eu plus d'influence sur les initiatives que les représentants des parents. L'apport du conseil d'école local à la mise en œuvre et à la révision du plan a été très faible puisque, selon les auteurs de l'étude, la plupart des décisions ont été prises dans le cadre des réunions du Comité de planification de l'amélioration de l'école, réunions auxquelles peu de parents ont participé. Les auteurs rapportent aussi que dans une des écoles étudiées, la direction scolaire avait cédé un

certain pouvoir décisionnel aux parents et aux enseignants. Cette décentralisation a permis à l'ensemble du personnel administratif et enseignant, ainsi qu'à certain nombre de parents, de participer à l'élaboration et à la révision du plan d'amélioration de l'école. La direction de l'école a encouragé le conseil d'école local à assumer plus de responsabilité dans l'établissement de nouvelles orientations pour le plan et dans la focalisation des efforts sur les priorités, et aussi à élaborer le plan comme membre du grand groupe plutôt qu'en tant que sous-comité du conseil d'école local³⁶

5-2-4- Recherches de O'Donoghue et Dimmock (1996) aux Etats-Unis

O'Donoghue et Dimmock (1996) ont examiné, de leur côté, le rôle des parents dans les processus d'amélioration des écoles. Les résultats issus de leurs études rapportent que les parents se sont impliqués de différentes manières pour la réussite des projets mis en place. La contribution des parents a porté surtout sur le repérage des besoins et sur la détermination des objectifs du plan de développement de l'école par l'entremise de leur participation au conseil d'école et à ses sous-comités. Cependant, la responsabilité de formuler les stratégies pour atteindre les objectifs d'amélioration revenait au directeur d'école, avec l'appui des enseignants.

La participation des parents au processus de prise de décision n'a pas été du tout facile. La recherche rapporte la manière dont les parents se sont plus intéressés au bien-être de leurs propres enfants au détriment de l'ensemble de tous les élèves. En outre, il s'est avéré que

³⁶ A partir d'une étude sur la participation des parents dans des programmes de planification des écoles primaires en Australie, Hatton (2001) souligne les efforts extraordinaires déployés par la direction d'école pour engager l'aide des parents dans la prise de décision. En effet, la plupart des parents hésitaient à participer à des réunions officielles et il a fallu les convaincre personnellement, une tâche à laquelle la direction d'école a dû consacrer beaucoup de temps. Comme les rencontres officielles sont des événements intimidants pour plusieurs parents, la recherche de nouvelles stratégies s'est avérée importante pour organiser des activités où les parents puissent se sentir confortables. Ainsi, les parents sont-ils invités à participer à des cours de formation, à des séances de planification stratégiques et à se joindre à des comités de planification mixte. Certains parents se sont avérés être plus efficaces dans les travaux de comités, un facteur que l'on a attribué à une différence de classe sociale.

certaines enseignantes ont mis en doute l'engagement et les aptitudes des parents du fait qu'ils ont manqué à certaines réunions.

Il ressort des recherches de ces auteurs que l'impact de la participation des parents a été minimal, mais positif. Les parents ont aidé à déterminer les besoins et les objectifs de l'école, mais, en général, les enseignantes n'ont pas estimé qu'ils aient été des collaborateurs particulièrement utiles ou intéressés dans la planification du développement de l'école. Pour les enseignantes, la réussite des projets de planification dépend de leur propre engagement que de celui des parents d'élèves.

Pour sa part, Dellar (1994) fait mention dans ses recherches d'un groupe de prise de décision par l'école dans un établissement scolaire. Selon l'auteur, la mise en place d'un programme d'éducation « *Better Schools Program* » a permis d'élargir le rôle des parents pour inclure leur participation à la préparation des plans scolaires par la voie d'un groupe de prise de décision par l'école. Malheureusement, il y a eu très peu d'échange d'informations pertinentes sur la politique gouvernementale en lien avec cette thématique. Cette situation a semé de la confusion sur le type modèle de prise de décision que l'école doit adopter. La direction de l'école et les parents, ont chacun de son côté, des différentes sources d'informations et par conséquent, des idées divergentes sur la conduite à tenir. Les réunions avaient tendance à provoquer de la confrontation plutôt que de la collaboration du fait que chaque groupe manifestait de l'hostilité vis-à-vis des idées de l'autre. Ce n'était sans doute pas une bonne occasion de collaboration entre les parents et l'école. Leur participation a été, à court terme, la cause d'une ambiance scolaire tendue et conflictuelle.

Au regard des différentes pratiques relevées dans les différents cas de figure, un certain nombre de constats s'imposent. En premier lieu, les résultats de ces différentes études focalisées sur la participation des parents à la planification de l'amélioration de l'école indiquent que, même si le rôle des parents peut varier, ceux-ci ont une influence limitée sur la nature du plan et sur sa mise en œuvre. La participation imposée par la Loi ne change rien à la façon dont les écoles sont organisées et à la perception que les parents ont de leur rôle en tant que participants.

En second lieu, les directeurs d'école et les enseignants s'érigent en principaux acteurs dans les projets d'amélioration de l'école. Cela ne signifie pas pour autant que les parents n'ont pas d'influence ou de contributions à faire. Au contraire, il ressort de ces études que les parents peuvent participer et le feront dans les domaines où ils pensent avoir les connaissances et les aptitudes pour contribuer d'une façon efficace.

Finalement, si la participation des parents a eu des conséquences négatives, telles que des conflits et la résistance des enseignants, il y a eu aussi des résultats positifs. Parmi ceux-ci, on compte l'amélioration de l'ambiance scolaire; de meilleures relations et une compréhension mutuelle accrue entre les parents et des enseignants; une meilleure information sur les besoins de la collectivité et l'intégration au plan d'objectifs qui suscitent l'appui des parents pour les activités scolaires; le développement des capacités de leadership des parents par la formation et l'expérience; et des liens possibles à une amélioration du rendement et de l'apprentissage des élèves.

5-3- Instances décisionnelles comme lieux de pouvoir et d'influence

Un certain nombre de chercheurs qui se sont intéressés au fonctionnement interne des instances de décisions scolaires, ont relevé des conflits qui y ont cours. Ces instances ne sont pas épargnées d'une déstabilisation au niveau des rôles dévolus aux différentes parties prenantes. La restructuration opérée au sein de ces structures de gouvernance est un changement profond qui exige des directeurs d'école et du corps enseignant, le respect et l'acceptation du pouvoir des parents. A l'instar de tout changement, il peut y avoir des réussites et des pertes. Les relations entre les différentes parties en présence peuvent faire figure de complexité. Les études de Pont *et al.* (2008b) confirment l'existence de conflits qui affectent les instances de décisions dans les écoles. Les limites de clarification des responsabilités dévolues à chaque membre des instances sont souvent à la base des conflits.

« Des données concrètes font état de tensions entre les conseils et les chefs d'établissement en raison de l'absence de démarcation entre leurs rôles respectifs, du manque de candidats au poste de membres des conseil, du taux d'absentéisme des membres des conseils, et du manque de connaissances ou de compétences » (Pont *et al.*, 2008b: 105).

La complexité du processus décisionnel peut s'expliquer par la pluralité des logiques en présence de même que par les représentations que se font les différentes parties prenantes de leurs rôles et de leurs pratiques. Il n'est donc pas exclu que ces organes, considérés comme des espaces de participation démocratique, se changent en un terrain de « *malentendu* » (Bardisa Ruiz, 2010).

L'hétérogénéité des acteurs comme source de complexité dans les processus de décision au sein des instances de gestion est soulignée également par Mabilon-Bonfils et Calicchio (2004). L'auteur estime que « *si le processus décisionnel dans les [structures de gestion] est complexe, c'est d'abord parce qu'il cohère des logiques plurielles d'acteurs hétérogènes par leur statut et leurs ressources mais aussi parce qu'il doit être saisi à l'aune des représentations qu'ont les acteurs de leur rôle et de leurs pratiques* (Mabilon-Bonfils et Calicchio (2004: 3). Les instances de décision sont un lieu où des logiques hétérogènes, des stratégies de différents acteurs se croisent, s'entremêlent s'opposent et s'interposent. Les stratégies des acteurs des instances décisionnelles peuvent être, non seulement différentes, mais totalement opposés sur des questions à l'ordre du jour.

Si la mission de chacun des membres des instances décisionnelles est supposée être définie dans les textes et les lois qui les autorisent, et si tout semble prévu pour assurer un fonctionnement harmonieux, consensuel et efficace de l'école, cela ne correspond pas toujours à la réalité qui se laisse appréhender sous un jour beaucoup plus tendu et conflictuel (Dutercq, 2001; Mosse, 2004; Monceau, 2008b; Mrsic-Garac; 2010) Chacune des parties prenantes des organes de décision peut poursuivre une stratégie qui lui est propre et qui n'est peut-être pas compatible avec celle des autres membres. Les «*définitions* » que chacun des membres donne à sa mission peuvent constituer en elles-mêmes un enjeu et peuvent donner lieu à des controverses (Mosse, 2004).

Monceau (2008b) s'est intéressé aux rôles respectifs des directeurs d'écoles et des représentants de parents d'élèves et souligne la complexité qui caractérise leurs interactions. Si ces interactions peuvent être sources de renforcement dont chacune des parties prenantes peut tirer profit, elles ne sont pas loin de provoquer aussi des «*affaiblissements réciproques* ». Les instances de décisions sont des espaces symboliques

où s'articulent jeux et enjeux de pouvoir. C'est à la fois un lieu de conflits et de négociations croisées entre des acteurs hétérogènes, dont l'interaction définit, sur chaque question singulière, des rapports de force et de pouvoir (Crozier et Friedberg, 1977). En tant que construction sociale, ces instances simulent une forme politique où se jouent à la fois des enjeux de pouvoir plus ou moins clairement identifiables, des rites d'interactions plus cachés (Bardisa Ruiz, 2010; Mabilon-Bonfils et Saadoun, 2001).

Ces instances de décisions sont un lieu de domination qui commande les rapports au « pouvoir antagonistes » entre les différentes parties prenantes comme les rapports aux désirs. C'est par le jeu des mécanismes sociaux et des jeux interindividuels définissant des rapports à l'institution que s'actualise au sein des instances de décision, le processus décisionnel. Instances de concertation et d'information, elles sont aussi un lieu de décision. C'est un mode de réunion et de médiation, en un lieu, des représentants des principaux acteurs scolaires (Bardisa Ruiz, 2010; Mabilon-Bonfils et Saadoun, 2001). S'y jouent également en secret des jeux de « *voilement et de dévoilement* », de connivence tacite et d'échanges d'influence, d'information, de sentiments, de pouvoirs qui se mêlent (Deniger *et al.*, 2002; Bardiza Ruiz, 2010; Mabilon-Bonfils et Saadoun, 2001 ; Mabilon-Bonfils et Calicchio).

Résumé du chapitre

Retenons de ce chapitre que les structures de gouvernance scolaires étant composées de différents acteurs, chacun y siège en apportant ses logiques et ses rationalités. Un des éléments qui ressort du développement du présent chapitre est aussi cette tendance qu'ont des directeurs d'écoles et les autres parties prenantes, en particulier les représentants des parents d'élèves, à assumer leurs responsabilités. Des pouvoirs antagonistes font souvent place à des logiques de coopération et de collaboration.

La définition et la clarification des rôles et des responsabilités des uns et des autres sont aussi nécessaires pour la dynamique des organes de gestions. Le rôle du directeur d'école est très important pour asseoir les structures dans les écoles. S'il est ouvert et tolérant aux nouvelles structures mises en place et dont il est aussi membre, la collaboration sera

franche et l'école en tirera profits. En revanche, si le directeur d'école considère les organes de gouvernance comme des structures qui font ombre à sa direction et construit une relation d'antagonisme avec leurs membres au lieu d'une relation de collaboration, cela ne peut que porter un handicap à la bonne gouvernance scolaire.

CHAPITRE VI- GOUVERNANCE SCOLAIRE ET RESPONSABILITES DU DIRECTEUR D'ECOLE

Ce chapitre examine essentiellement la responsabilité du directeur d'école dans la gouvernance scolaire. Acteur stratégique dans la gestion quotidienne de l'établissement scolaire, de par la multiplicité des responsabilités et la guidance des relations à l'interne aussi bien qu'à l'externe de l'école, la figure du directeur a fait objet de différents travaux. Ce chapitre se propose donc d'examine ces différentes recherches portées sur le directeur d'école en ciblant certains des points tels que son positionnement au sein de l'école, ses différentes responsabilités, les procédures de son recrutement, ses conditions de travail et les politiques de sa formation.

6-1- Position d'influence du directeur au sein de l'établissement scolaire

L'abondante littérature consacrée au directeur d'école³⁷ est un signe patent de son influence dans la gouvernance de l'école. De nombreux auteurs l'identifient comme l'homme clé du système scolaire (Brunet, Dupont et Lambotte, 1991), pour son rôle déterminant, que ce soit dans la mobilisation des enseignants, des différents partenaires de l'école et dans les performances scolaires (Aguerrondo *et al.*, 2010 ; Ballion, 1991 ; Garreta, Llevot et Bernard, 2011 ; Reiss, 2010) ou dans le pilotage de l'école et de son projet (Obin, 1993).

Parallèlement à sa position d'influence au sein de l'établissement scolaire, les comportements du directeur d'école ont également attiré l'attention d'autres auteurs (Beauduin, 1999 ; Delaire, 1988). Un certain nombre d'auteurs tels que Bonnet *et al.* (1995) analysent ses modes d'action en se référant à une classification des comportements du leader selon deux dimensions particulières qui sont, d'une part, l'intérêt pour les personnes, leurs besoins et leurs états émotionnels et, d'autre part, l'intérêt pour les tâches à réaliser, les besoins de l'organisation et les objectifs de production. Ce modèle de leadership propose quatre styles dominants : le comportement de laisser-faire, le comportement social, le comportement autoritaire et le comportement participatif.

Le comportement social est défini par différents auteurs et semble correspondre au rôle prioritaire du directeur d'école. C'est dans cette perspective que Mangez *et al.* (1999) utilisent la figure du père pour le symboliser. Un père, non pas autoritaire mais un père compréhensif et empathique. Une personne qui reconnaît et valorise, qui appuie et soutient, qui écoute les individus, tout en prenant soin de garder un large champ d'autonomie. Des auteurs tels que Tardif et Lessard (1999), quant à eux, parlent de support en termes de disponibilité, d'encouragement, d'ouverture et de protection.

Le modèle de leadership en quatre styles offre la possibilité de classer les comportements des leaders, y compris les comportements du directeur d'école. Cependant, ce paradigme, en se centrant exclusivement sur les relations entre le leader et le subordonné, néglige totalement la situation dans laquelle ces relations s'établissent. Or, les théoriciens de

³⁷ Par souci de simplification, le masculin sera utilisé tout au long du travail. Toutefois dans la partie présentation des résultats de l'étude empirique, si des cas spécifiques exigent l'usage du féminin, il sera pris en compte.

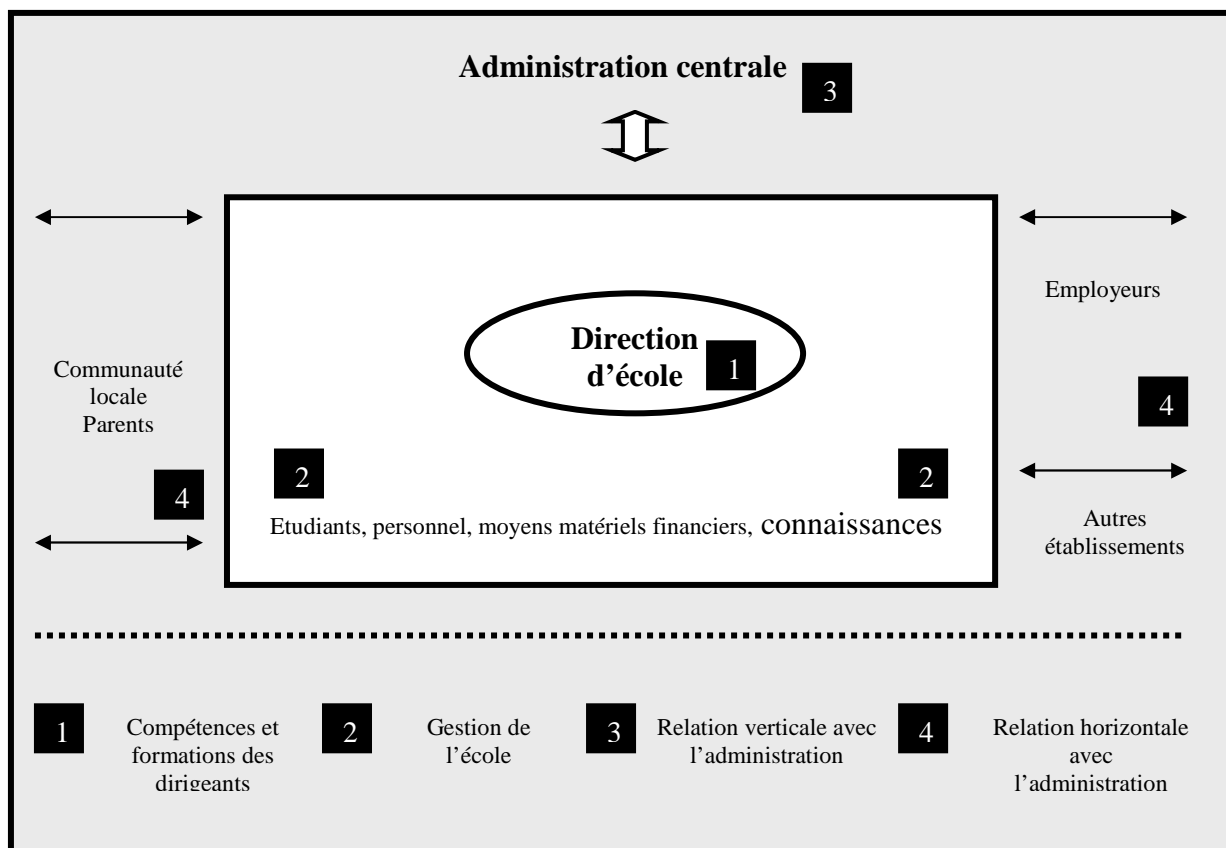
l'approche par contingence (Pelletier, 2003) affirment qu'aucun comportement ne peut convenir à toutes les situations. Un même comportement peut avoir des incidences tantôt positives et tantôt négatives selon les circonstances et les interlocuteurs. Différentes caractéristiques situationnelles peuvent influencer le comportement du leader : « *les trois variables leader – groupe – situation s'influencent les unes les autres et l'adéquation des comportements d'un leader aux différentes configurations situation/ groupes qu'il affronte est capital* » (Aubert *et al.*, 1991 : 390).

6-2- Responsabilités du directeur d'école

L'obligation faite aux écoles de s'ouvrir à leur environnement et d'établir des relations de partenariat, implique une extension de la tâche du directeur d'école qui doit travailler pour le regroupement des parties prenantes, tout en étant responsable de la gestion interne de son école (OCDE, 2001). Cette nouvelle dynamique relationnelle débouche sur des combinaisons d'interactions, de réseaux et de régimes plus complexes, ainsi que sur des moyens de gouvernance plus diversifiés et apparemment plus distincts les uns des autres qu'à l'époque de la gouvernance de type « *westphalien* ». L'OCDE (2001) résume la direction moderne d'une école à partir de quatre dimensions principales comme l'illustre la figure ci-dessous:

- la première dimension touche à la figure identitaire du directeur d'école. Elle se réfère aux compétences dont il a besoin pour assurer une direction responsable de son école. Cette première dimension inclut également les types de formations qu'il doit avoir.
- la seconde dimension se réfère aux méthodes et compétences en matière d'une gestion efficace et rigoureuse des différentes ressources dont dispose l'école.
- en ce qui concerne la troisième dimension, il s'agit des rapports qui lient le directeur à sa hiérarchie; ceux qu'il noue avec les pouvoirs publics et différentes autres administrations en dehors de son école.
- enfin, la quatrième dimension s'intéresse aux relations établies entre le directeur d'école et divers autres interlocuteurs extérieurs à l'école. Il s'agit surtout des représentants de la communauté locale et des parents d'élèves.

Figure 6-2 : Quatre aspects de la gestion des établissements scolaires



Source: OCDE (2001:33)

L'OCDE (2001) souligne la nécessité pour le directeur d'école de donner la même importance à chacune des quatre dimensions qui touchent à sa responsabilité.

Dans une perspective similaire à celle de l'OCDE (2001), Perron (2009), à partir de ces recherches réalisées au Québec, évoque quatre dimensions de la responsabilité du directeur d'école :

- La première dimension concerne *les pratiques de gestion des services éducatifs* englobant toutes les activités destinées à répondre aux besoins éducatifs des élèves. L'auteur se réfère ici à tout ce qui a trait à l'aspect technique des pratiques éducatives au sein de l'école: les approches pédagogiques; le style d'enseignement; les matériels didactiques; l'aménagement des horaires définis par le projet éducatif de l'école.

- La seconde dimension se réfère quant à elle aux *pratiques de gestion de l'environnement éducatif*. Elle englobe le rôle de soutien du directeur au conseil de l'établissement scolaire. Il regroupe entre autres activités, l'élaboration, la rédaction et la mise en œuvre du projet éducatif.

- La troisième dimension fait référence aux *pratiques de gestion des ressources humaines*. Elle s'intéresse aux différentes stratégies mises en œuvre par le directeur afin de fournir les informations nécessaires aux autres membres de la communauté éducative dans l'exercice optimal de leurs rôles et de leurs responsabilités. Ce domaine s'intéresse également à l'organisation formelle de la tâche du personnel, les relations d'autorités aussi bien que les relations interpersonnelles, le style de leadership et le maintien d'un climat scolaire positif.

- La quatrième et dernière dimension qui se réfère aux *pratiques de gestion administrative*, touche ce qui a trait à la gestion des ressources matérielles et financières de l'école et la manière dont le directeur en rend compte aux autres parties prenantes.

Un autre auteur qui s'est aussi et surtout intéressé aux responsabilités du chef d'établissement est Perrenoud (1993). Ce dernier présente dans un de ses travaux, un canevas de dix fonctions nécessaires à un directeur d'école. Ce dernier est appelé à :

- exercer une autorité sur des adultes et des jeunes, à négocier, à prendre et à faire respecter des décisions;
- répartir équitablement des ressources (temps, espace, liberté, technologies, argent);
- faire travailler ensemble des gens différents, créer les règles et l'esprit d'une communauté éducative;
- assumer la sélection et l'orientation scolaires, assurer l'équité, permettre les négociations et les recours;
- donner une identité et un projet à l'établissement;
- travailler avec les parents, les autorités locales, les associations, l'administration centrale;
- donner une place à la culture et aux besoins des jeunes;
- motiver, encadrer, évaluer, animer le corps enseignant;

- moderniser et humaniser la relation pédagogique, les didactiques, les horaires, l'évaluation;
- conserver sa propre identité, être au clair sur son rôle, maîtriser sa propre formation, ses angoisses, son stress.

Les tâches du directeur d'école sont donc à la fois multiples et complexes du fait qu'il est « *un pivot, un carrefour, un leader vers lequel convergent tous les problèmes* » (Perrenoud, 1993). Il est donc évident que « *Le directeur d'école n'occupe pas simplement une fonction : il exerce un métier à part entière. Il endosse des responsabilités d'ordre pédagogique, relationnel, administratif et managérial. Après sa mission première de fédérer autour du contrat éducatif, le directeur est l'interlocuteur privilégié des élus locaux et des parents d'élèves* » (Reiss, 2010). Ses interactions se traduisent par des interrelations avec des individus ou des groupes d'individus qui ont leur propre conception des choses. Il doit rencontrer les parents d'élèves, leur ouvrir les portes de l'école. Il doit aussi recueillir leurs opinions et répondre à leurs attentes tout en acceptant de les associer à la gestion de l'école. Il doit stimuler et faire travailler ensemble les enseignants et les autres professionnels qui œuvrent dans l'action éducative. Il lui revient d'interpréter et rendre intelligible à tous les partenaires, la politique des autorités éducatives. Le directeur doit aussi composer avec l'association des parents d'élèves et le comité de gestion de l'école. Il doit entretenir des liens avec des personnes de son environnement extérieur (supra-système ou le centre stratégique).

De par son positionnement au sein de l'école, le directeur « *se trouve à l'interface entre les demandes du système scolaire, exprimées par l'administration centrale et par sa politique, et les besoins de l'école au niveau local. Il est également pris entre les exigences de la direction et de l'animation pédagogique* » (OCDE, 2001:51). Dès lors, il est essentiel qu'il puisse mobiliser tous ses acteurs autour d'une définition commune du but et des objectifs de l'école. C'est pourquoi il lui revient de concerter les actions des différents acteurs vers l'atteinte du but fixé. Il incombe au directeur de jouer le rôle d'anneau d'interaction entre les parties prenantes, ou encore celui de maillon de liaison ou d'interface entre les différentes parties prenantes (Garreta, Llevot et Bernad, 2011).

Parmi ces dix fonctions du directeur d'école présenté par Perrenoud (1993), trois s'avèrent pertinentes pour l'objet de notre recherche et méritent donc d'être soulignés. Il s'agit de

l'exercice de l'autorité (1), les relations avec les partenaires que sont les parents et les membres de la communauté (6) et la conservation de l'identité du directeur (10). Ce qui est intéressant, c'est que l'auteur après avoir présenté en détail les responsabilités que couvre chacun de ces trois points, présente ensuite une série de questions portant sur la complexité de la tâche du directeur d'école.

En ce qui concerne l'exercice de l'autorité, Perrenoud (1993) estime que le directeur d'école a la lourde charge de respecter des décisions prises en dehors de l'établissement scolaire. Ces décisions touchent aux aspects pédagogiques, à la gestion des ressources humaines et au calendrier scolaire. Il lui revient aussi de mettre en application des décisions prises à l'échelle de l'établissement. En outre, le directeur d'école prend au coup par coup des décisions concernant certaines dépenses, certains équipements, certaines manifestations, l'animation de la vie scolaire, etc. Si ces décisions deviennent de plus en plus complexes à prendre, un certain nombre de questions, selon Perrenoud (1993), méritent la peine d'être posées : est-ce du fait de leur nombre croissant ? De leur diversification ? De l'ambiguïté des valeurs et des normes à appliquer ? De l'absence de consensus à l'intérieur de l'établissement ? Du manque de ressources pour tout faire ? De la difficulté croissante de prévoir les conséquences de certaines décisions ? Du manque d'adhésion des personnes concernées ? En d'autres termes : le métier de décideur devient-il un métier plus difficile, plus risqué, plus incertain ? Y a-t-il une crise de modèle d'autorité ? Une crise des vocations et des certitudes permettant d'exercer sereinement l'autorité ? Une crise des dispositions permettant d'accepter sereinement l'autorité ?

En ce qui concerne l'environnement de l'école, c'est le directeur d'école qui assure une bonne partie des relations extérieures. Il s'agit d'une part, de relations publiques, d'autre part, de négociations à propos des ressources, des franchises, etc. Si cette partie du métier devient complexe, il devient important, selon Perrenoud (1993), de se poser les questions suivantes : est-ce en raison de la multiplication des partenaires ? De la dureté et de la complexité accrue des négociations ? De la distance croissante entre les points de vue et les intérêts des uns et des autres ? De l'absence de consensus sur les procédures de discussion ou la répartition des compétences ?

Enfin, la direction d'un établissement scolaire nécessite que celui qui en a la responsabilité, présente une image de cohérence, dispose d'un certain nombre de compétences, crée un consensus, entraîne les indécis, calme les extrémistes, donne du sens à la coexistence (Perrenoud (1993). Par conséquent, il s'avère important qu'il y ait une certaine solidité, une certaine correspondance entre la personne et le rôle, entre ce que le directeur doit faire et ce qu'il sait faire ou ce qu'il aime faire. Si tout cela rend complexe l'accomplissement de sa fonction, d'autres questions méritent aussi la peine d'être posées: l'identité professionnelle est-elle moins claire ? La formation personnelle (aux relations humaines aussi bien qu'à la gestion) n'est-elle pas à la hauteur de la tâche ? L'angoisse, le stress, les tensions s'accroissent-ils et obligent-ils de plus en plus à puiser dans ses réserves et à vivre dans le doute et la surcharge ? (Perrenoud, 1993).

Pour faire face à ces différentes tâches et à leur complexification, Perrenoud (1993) propose seize (16) mesures que le directeur doit prendre en considération: fonctionnement systématique en équipe de direction; extension des délégations de pouvoir; pratiques de concertation, autorité négociée; décentralisation de la gestion ; clarification des compétences du directeur d'école; recours à des ressources externes (services sociaux et médicaux, services de recherche, supervision); formation initiale et continue des directeurs et doyens; négociation avec des partenaires externes (commune, quartier, associations de parents); construction continue d'une culture commune (objectifs, éthique, méthodes de travail); pratique des projets et des contrats; climat, place des élèves et des adultes dans la vie de l'établissement; extension de la participation des maîtres, des élèves, des parents, d'autres acteurs; possibilités de prendre de la distance, de se ressourcer (conseiller personnel, groupe de collègues); davantage d'autonomie pédagogique et de gestion pour l'établissement; possibilité de traiter les problèmes à une échelle plus vaste; collaboration avec d'autres établissements.

Selon Perrenoud (1993), la mise en œuvre de chacune de ces mesures n'est pas à prendre comme une panacée. Elle est même susceptible d'accroître la complexité de la tâche du directeur d'école. Il est donc difficile de dissocier ses dix principes dans la pratique de l'exercice de la fonction du directeur d'école. D'où la nécessité de prendre en considération, ce qu'estiment certains auteurs (Demailly, 1990, 1992 ; Gather Thurler, 1992 ; Perrenoud, 1993), de tableur sur « des *dispositifs de gestion de l'établissement et de*

mobilisation professionnelle [...] qui permettent un traitement plus décentralisé, plus coopératif, plus souple et plus cohérent de la complexité » (Perrenoud, 1993).

6-3- Compétences du directeur d'école

L'ajustement structurel dans la gouvernance des écoles demande que ceux qui en ont la responsabilité soient outillés de compétences pertinentes pour faire face aux différents défis qui se posent à eux. Pour ce faire, le directeur nécessite avoir des compétences conséquentes. Il est reconnu que « *Les directeurs des écoles efficaces déploient tout un éventail de compétences en gestion* » (ADEA, 2006: 82). L'OCDE (2008), souligne d'ailleurs que l'amélioration de la direction des écoles passe par la mise en place d'une série de mesures telles que la redéfinition des responsabilités de ceux qui en ont la charge, leur répartition, l'acquisition de la part des candidats de compétences nécessaires à l'exercice de cette fonction et la mise en place de stratégies pour rendre attrayante la fonction de direction.

En dépit de toute cette exigence relative aux compétences des directeurs d'école, de nombreuses recherches évoquent des carences accumulées par plusieurs directeurs d'école en matière de gestion. A propos, Tan *et al.* (2006: 86) soulignent qu' « *Alors que nous hésitons à laisser un enseignant sans formation s'occuper d'une classe, nous n'hésitons pas beaucoup à laisser un directeur sans formation gérer une école de centaines ou de milliers d'élèves* » (Tan *et al.*, 2006: 86). En fait, le poste de direction d'une école exige des responsabilités et des compétences différentes. (Perrenoud, 1992; Weva, 1991). Selon l'expression de Perrenoud, « *diriger n'est pas enseigner [...] c'est un autre métier, donc un métier nouveau pour un enseignant même expérimenté, un métier qui demande d'autres compétences, un autre rapport à la réalité, une autre identité, d'autres relations avec les élèves, les parents et les enseignants* » (Perrenoud, 1992).

Pour faire face à ce problème de carence en matière de recrutement³⁸ et de formation des directeurs d'école, plusieurs recherches évoquent la mise en place de référentiels en terme d'attitudes, de compétences, d'attributs voire de démarches et de tactiques de celui postule à ce poste (Grégoire, 1992; Tan *et al.*, 2006; Tilman et Oulai, 2001). Ces différents chercheurs décrivent des champs de compétences identifiés chez les directions d'école performantes. Leurs recherches convergent en général dans des descriptions de ce qui fait qu'une direction réussisse à mobiliser le personnel de l'école en vue de la réussite des élèves. Selon ces recherches, le sens de l'organisation représente la base sur laquelle est bâtie la compétence du directeur. Son sens politique lui permet de réconcilier l'autorité, le milieu et le personnel. Pour arriver à mobiliser toutes les énergies de son personnel et les différents autres partenaires, le directeur doit avoir des qualités en relations humaines, un leadership et des habilités de communicateur. Sa capacité de prise de décision et son aptitude à vivre avec ses décisions constituent le cœur de sa fonction.

Les référentiels Américain et Anglais tablent presque sur les mêmes compétences. Par ordre prioritaire, le leadership pédagogique, le développement d'une vision pour l'établissement, la responsabilité dans la construction de sa culture propre, et les capacités de gestion et d'organisation sont les compétences les plus recherchées chez les candidats à la direction d'une école. Le référentiel français, quant à lui, énonce en premier lieu, les compétences liées à l'organisation avant celle de capacité de construire et de conduire un projet de l'établissement (Grégoire, 1992 et 1998 ; Lawton, 2002).

Tan *et al.* (2006: 82) ont décliné, dans le compte de certains pays africains, surtout des pays anglophones de l'Afrique au Sud du Sahara, une liste caractéristique à travers laquelle un directeur d'école peut-être identifié. Ce listing comprend l'efficacité dans la recherche de ressources ; la gestion des finances de l'école ; le recrutement d'un personnel compétent ; l'affection pour les élèves ; la capacité à donner l'exemple; imprimer une

³⁸ Les instances responsables du recrutement des directeurs d'école varient en fonction de plusieurs pays. Dans certains pays comme le Danemark et la Norvège, ce sont les municipalités qui se responsabilisent du recrutement. En Espagne et au Portugal, ce sont les écoles elles-mêmes qui recrutent leur directeur. En France, c'est l'Etat qui recrute publiquement les directeurs d'école primaire à partir des listes d'aptitude départementales. Mais la question centrale aussi au niveau de tous les pays est la professionnalisation du recrutement des directeurs d'école sur la base de référentiel.

culture de l'apprentissage ; former d'autres leaders dans l'école ; communiquer à l'extérieur du cercle de l'école et enfin, savoir prendre des risques.

Recensant les caractéristiques du « *directeur d'école transformationnel* », Mulford (2003) souligne que ce dernier devrait associer l'ensemble du personnel au processus de décision et de changement organisationnel au lieu de l'imposer « *de haut en bas* ». Sur le plan structurel, le directeur transformationnel sait établir une structure basée sur des méthodes de prises de décision, en privilégiant la délégation et le partage des responsabilités.

Grégoire (1992: 102) de son côté, décline les caractéristiques du directeur d'école dans les points suivants: il intervient en fonction des circonstances; à partir de la base (*bottom*) ou du sommet (*top down*); il respecte les décisions venant de la hiérarchie; il reste à l'écoute de l'opinion des parents et travaille de concert avec le personnel enseignant; il planifie et sait gérer le quotidien; propose des objectifs tout en tenant compte de l'adhésion des autres partenaires et en s'appuyant sur une analyse du réel constamment renouvelée; il sait conseiller et soutenir sans oublier d'évaluer; il opte pour une direction binaire en mettant l'accent sur la complémentarité des différents éléments au lieu d'une direction bipolaire où les éléments coexistent dans une tension d'opposition.

Bouvier (1994), quant à lui, articule les principales facettes du rôle du chef d'établissement autour des cinq principes suivants :

- le principe *technique* qui assimile le chef d'établissement à un ingénieur d'organisation ;
- le principe *humain* où le chef d'établissement est un expert en relation humaine ;
- le principe *pédagogique* qui fait du chef d'établissement un clinicien de la pratique enseignante ;
- le principe *symbolique* où il représente un symbole de l'action et un garant du projet ;
- le principe *culturel* où il devient un symbole culturel.

Moisset *et al.* (2003) énumèrent, pour leur part, certains principes que devrait avoir le directeur d'école. Au dire de ces auteurs, le directeur d'école doit être à l'écoute de l'ensemble des acteurs et partenaires de l'école et de manière plus proactive, il doit être un instigateur d'échanges et de dialogues. Le directeur d'école, c'est ce responsable qui a la préoccupation d'être empathique envers toutes les parties prenantes de son école. Par conséquent, il devient sensible à leurs opinions et à leurs besoins. C'est quelqu'un qui a la

volonté de motiver et de mobiliser tous les acteurs en s'appuyant sur la valorisation de leurs apports individuels et collectifs au sujet du projet de l'école. Il a le souci de développer et d'appliquer des habiletés dans les techniques d'animation et de communication. Enfin, c'est quelqu'un qui a la volonté de partager l'information, les responsabilités et les pouvoirs de décision avec l'ensemble des acteurs et des partenaires de l'établissement.

Pour Terry (1999) les directeurs d'école doivent être des constructeurs d'équipes, des leaders en éducation, et des preneurs de risque sans oublier d'être des visionnaires. Parsons (2001) pense que les directeurs qui ont du succès sont ceux qui savent gérer les problèmes de leurs écoles en se basant sur le consensus mais, savent aussi décider par eux-mêmes. Ces directeurs savent reconnaître et utiliser l'expertise des autres. Hausman *et al.* (2000) insistent sur les liens avec les personnes impliquées, l'approche client. Les directeurs doivent se voir comme des négociateurs avec le milieu et pas seulement des gérants d'organismes d'éducation.

Lawton (2002) énumère 14 critères de sélection de nouvelles directions d'école retenus dans 100 commissions scolaires nord-américaines. Selon son étude, les directions donnent d'abord beaucoup d'importance aux relations humaines, ensuite à la connaissance du rôle, enfin à la philosophie d'éducation, des habiletés managériales et la prise de décision. . Ces résultats dénotent la priorité pour la conduite des relations avec les différents partenaires de l'école.

Bellavance (2002) à partir d'une recherche effectuée auprès de 300 directeurs d'établissement d'enseignement québécois conclut que le leadership, la capacité de gérer les programmes d'études, la capacité de motiver les autres et la capacité de gérer les lois, les règlements et les politiques sont jugés comme les plus importantes caractéristiques du directeur d'école.

Ces compétences sont donc à rechercher chez les candidats aux postes de directeur d'école et doivent être priorisées au moment de la sélection et du recrutement de nouveaux directeurs d'école.

6-4- Directeur d'école et leadership

La compréhension du concept de leadership a été l'une des grandes préoccupations de recherche en administration scolaire. Les modèles théoriques des organisations ont tous, implicitement ou explicitement, proposé une vision idéale du leadership. D'une manière générale, les recherches menées au sein d'organisations ont surtout porté sur les dimensions psychologiques du concept de leadership. Selon Foster (1988), c'est suite au changement paradigmatique qu'a connu le champ de l'administration scolaire que l'analyse du concept de leadership a trouvé un second souffle beaucoup plus proche des préoccupations éducatives. Ce mouvement de recherche ne met plus l'accent sur les qualités particulières d'une seule personne, mais plutôt comme un rôle partagé par tous ceux qui sont impliqués dans la gouvernance de l'école, à y prendre des responsabilités et à les assumer de façon efficace.

Un des thèmes centraux du discours universitaire actuel concernant le management et le leadership en milieu scolaire est la notion de leadership partagé. A en croire Gronn (2000), le temps du leadership partagé est arrivé. Selon Harris (2003), le leadership est un effort partagé qui implique tous les membres de l'organisation. Ce mode de leadership remet en cause l'orthodoxie conventionnelle du dirigeant unique, individualiste et suppose une redistribution du pouvoir et un recadrage de l'autorité au sein de l'organisation, dans notre cas, au sein de l'école.

Vu la multiplicité des facettes dont fait objet le concept de leadership, nous allons, dans les lignes qui suivent, nous cantonner sur deux styles de leadership que sont le leadership administratif et le leadership communautaire.

6-4-1- Leadership administratif

Le leadership administratif est mentionné dans de nombreuses études comme étant, de façon générale, un élément vital pour la participation des parents et pour l'établissement d'un processus décisionnel participatif au sein des écoles (Griffith, 2000; McInerney et Leach, 1992). Les directeurs sont considérés comme les gardiens de l'école et, à ce titre,

ils ont pour devoir d'établir les conditions susceptibles de permettre aux parents d'élèves, de sentir que leur participation est désirée.

Griffith (2001) met l'accent sur le caractère plastique du concept de leadership, c'est-à-dire sur sa variation selon les situations. L'auteur estime que le style de leadership à adopter est sujet des aptitudes de la personnalité du directeur d'école, mais aussi et surtout des conditions *écosystémiques* dans lesquelles évolue l'école. Dès lors, l'auteur propose de mettre l'accent sur l'adéquation entre le comportement individuel du directeur d'école et les caractéristiques des parents et de la communauté locale. Par conséquent, il incombe au directeur d'école d'encourager la participation des parents dans l'amélioration de l'école, tout en tenant compte de leurs besoins et de leurs aptitudes (Griffith, 2001).

Griffith (2001) affirme aussi que certains styles de leadership tels que « *l'enseignant principal, le missionnaire et le joueur* » sont jugés efficaces pour promouvoir la participation des parents et des communautés. Le rôle de « *l'enseignant principal* », qui met l'accent sur la qualité de l'enseignement en classe, est associé à une autonomisation des parents, en l'occurrence les parents défavorisés. Le rôle du « *missionnaire* » met l'accent sur la réponse aux besoins sociaux des élèves, des enseignants et des parents. Il est associé à une participation accrue des parents. Le rôle du « *joueur* », qui met l'accent sur la conciliation des besoins divergents de la communauté scolaire et de la collectivité locale, permet à la population de se sentir autonome et informée. Griffith (2001) conclut que les directeurs d'école doivent adapter leur style de leadership aux besoins de la collectivité pour en accroître la participation.

Griffith (2001), n'exclut pas le fait que l'adoption d'un style particulier de leadership puisse contribuer à mobiliser les parents. Pour l'auteur, les meilleures écoles sont celles dont la direction est assumée par des personnes ayant un style particulier de leadership. Dans ces écoles, les directeurs adoptent le rôle de facilitateur en offrant du soutien aux parents plutôt qu'en jouant le rôle de directeur dans le sens strict du terme. Ces directeurs savent aussi offrir beaucoup de soutiens aux parents d'élèves et agissent comme des facilitateurs. Ils encouragent la participation des parents et de la collectivité afin d'obtenir auprès d'eux, l'appui nécessaire pour le changement au sein de l'école (Griffith, 2001).

6-4-2- Leadership communautaire

Pour une nouvelle gouvernance renouvelée des écoles, Charron (2005) recommande le leadership communautaire et l'animation de la vie partenariale à l'intérieur comme à l'extérieur de l'école. Selon l'auteur, le « *leadership communautaire et l'animation de la vie partenariale constituent de nouvelles tâches pour le directeur d'école s'il veut assurer la performance de son école* » (Charron, 2005 : 12). Ces nouvelles responsabilités du directeur d'école se matérialisent à travers une collaboration intense avec les Associations des parents d'élèves dont les structures de représentation et de participation constituent un important canal de communication entre l'école et la communauté. La capacité de communication du directeur d'école avec les parents d'élèves et l'ensemble des autres parties prenantes est d'ailleurs mis en exergue par l'OCDE (2001) qui souligne qu'« *à l'avenir, l'une des compétences les plus précieuses des directeurs sera peut être leur capacité à informer, à comprendre et à agir en tenant compte de leur « clientèle » sans perdre de vue leurs objectifs éducatifs* ». (OCDE:2001: 47).

Le leadership communautaire implique aussi la capacité du directeur d'école à établir de partenariats avec des Organisations non gouvernementales et des institutions susceptibles de jouer le rôle de partenaires techniques et financiers. Dès lors, il lui revient de tisser et de maintenir des liens étroits avec d'autres structures gouvernementales, municipales et privées dans le but d'accroître les ressources nécessaires au développement de son école (Charron, 2005).

Cet intérêt pour la mobilisation et le développement de relations partenariales avec l'environnement dépend de la capacité du directeur d'école à s'y investir. Charron (2005) précise, à partir d'une étude menée dans quatre pays africains (Centrafrique, Guinée, Mali, Sénégal), que les directions d'écoles qui se démarquent par la réussite de leurs élèves, s'investissent dans le développement de relations de collaboration avec leur environnement afin d'accroître les ressources disponibles pour le développement des activités d'apprentissage. Les directeurs, les enseignants et les parents travaillent dans une atmosphère d'aide mutuelle en établissant des partenariats au sein de la communauté, avec l'association des parents/enseignants et les chefs de la communauté. En somme, pour Charron (2005), les directeurs d'écoles ayant de très bons résultats « *travaillent dur* »,

attendent la même chose de leur personnel et des élèves et l'obtiennent. Ils bénéficient du soutien des parents et de la communauté. Ils s'impliquent activement dans la communauté et pratiquent une direction informelle.

6-5- Direction systémique

La direction systémique est un modèle de gouvernance scolaire qui aide les directeurs d'écoles à travailler de concert et à agir au delà du périmètre de leur propre établissement scolaire pour le bénéfice de tout le système éducatif (Pont *et al.*, 2008a). Elle « *repose sur les principes de subsidiarité: les décisions sont prises au niveau de ceux qui seront les plus à même de les mettre en pratique, dans le cadre d'une stratégie globale, de dispositifs législatifs et de structures de financement* » (Hargreaves *et al.* 2008: 94). La direction systémique est caractérisée aussi par des principes de décentralisation et une vaste participation. Elle peut consister à la répartition des fonctions de direction, à la succession des fonctions de direction et à l'exercice d'une direction latérale. Nous nous proposons de développer ses aspects dans les points qui suivent.

6-5-1- Direction systémique comme répartition des fonctions de direction

La direction systémique est une forme de gouvernance de l'école axée sur la « répartition des fonctions de direction » entre les enseignants de l'école (Crowther *et al.*, 2002 ; Harris, 2001; Hopkins et Jackson, 2003; Lieberman et Miller, 2004 cités par Hargreaves *et al.*, 2008 ; Macbeath et Mortimore, 2001;). Certains auteurs soulignent la possibilité d'élargissement de cette répartition de pouvoir aux élèves et aux parents d'élèves (Levin, 2000, cité par Hargreaves, 2008).

Une des conclusions relatives aux différentes études menées sur l'efficacité de la direction d'école est que l'autorité dirigeante ne peut plus s'incarner continuellement dans la personne d'un seul individu. Au contraire, il est jugé souhaitable qu'elle fasse objet d'une répartition entre les différents membres de la communauté éducative. Il apparaît de plus en plus nécessaire qu'au sein de la communauté éducative, l'autorité puisse s'incarner dans différents contextes organisationnels et non plus dans une personne ou dans une

structure univoque (Bolam, Stoll et Greenwood, 2007). Selon ces auteurs, le véritable problème auquel sont confrontés la plupart des établissements scolaires n'est pas celui de l'amélioration, mais avant tout celui d'une amélioration durable. Le caractère durable de l'amélioration dépend donc de la capacité interne de l'établissement scolaire à maintenir et à appuyer l'action de développement. Ce qui implique que la capacité de direction soit largement partagée et non restreinte à une minorité. C'est ce qui fait dire à Bolam, Stoll et Greenwood (2007) que les écoles les plus efficaces sont celles qui intègrent dans leurs communautés le personnel.

Cependant, Hargreaves *et al.* (2008) apportent une nuance en se fondant sur certaines de leurs études réalisées antérieurement aussi bien que celles menées par d'autres groupes de recherches tels que Hay Group Education (2004) et PricewaterhouseCoopers (2007). Ils signalent que la répartition de la fonction de direction en elle-même, est insuffisante pour acquérir cette efficacité. L'ampleur vient de l'organisation qui en est fait.

6-5-2- Direction systémique comme succession de la direction

La direction systémique en tant que « *succession de la direction* » dans une école donnée, considère à la fois la direction dans sa dimension spatiale et temporelle. Elle implique pour un directeur d'école, l'obligation de faire face aux nécessités de son école à court et à long terme, en mettant tout en œuvre afin de rendre moins pénible le travail à ses successeurs. Par conséquent, il doit chercher la viabilité de ses acquis après son affectation dans un autre établissement scolaire (Hargreaves *et al.* 2008).

Du point de vue de la temporalité, il s'agit d'assurer une certaine stabilité dans la direction des écoles en permettant au directeur de faire un mandat de longue durée au sein d'une même école (Hargreaves *et al.* 2008). Selon l'auteur, le changement de directeur à la tête d'une école peut être sujet de préoccupation et peut constituer un problème pour l'élan et la continuité d'un projet mis en place au sein de l'école par l'ancienne direction. Or, la réussite de ce projet peut dépendre, en grande partie, du leadership et des conseils de l'ancien directeur qui l'a élaboré et mis en place. Tant que le projet n'est pas arrivé à son terme d'exécution et que le directeur qui en est porteur est affecté dans une autre école, le projet mis en cours risque de ne pas aboutir. Dès lors, « *Une amélioration durable du système est tributaire d'une direction bien planifiée, de la transmission d'un héritage, de*

la formation des nouveaux dirigeants et de l'instauration d'une densité et de capacités importantes de direction, d'où émaneront les futurs dirigeants à haut niveau » (Hargreaves *et al.*, 2008:78).

6-5-3- Direction systémique comme direction latérale

La direction systémique, entendue comme une « *direction latérale* », met l'accent sur la nécessité pour le directeur d'école d'établir et de renforcer des liens entre l'école et sa communauté environnante (Fullan, 2001; Hargreaves *et al.*, 2008). A propos, Pont *et al.* (2008a) soulignent que « *parmi les écoles qui opèrent dans des circonstances difficiles, celles qui réussissent le mieux sont en règle générale dirigée par des personnes qui sont très à l'écoute des parents d'élèves et de la population dans son ensemble dont elles ont toute la confiance* » (Pont *et al.*, 2008a :21).

La « *direction latérale* » considère la fonction de direction comme un métier de contacts et de relations entre les différents partenaires de l'école, en l'occurrence avec les élèves, leurs parents, les organismes parascolaires, la communauté locale, etc. (Hargreaves *et al.*, 2008). D'où la nécessité pour le directeur d'école de susciter l'engagement de ces différents acteurs en sollicitant leurs idées dans la mise en place de projets d'école. C'est grâce à la mobilisation des différents partenaires autour d'un objectif commun et autour d'une vision commune que les projets d'écoles acquièrent leur efficacité et leur efficience. L'importance à accorder aux relations constructives avec les collaborateurs, constitue le défi quotidien du responsable d'école qui, souvent, peut subir des pressions liées à des attentes parfois exagérées de part et d'autre (Pont *et al.*, 2008).

Dans une direction latérale, le directeur d'école fait figure de notable au sein de la communauté locale. En plus d'être un directeur pédagogue, il fait aussi office de « chef de fil dans sa communauté » et joue « un rôle dans la société en sa qualité de citoyen » (Hargreaves *et al.*, 2008). Dans le courant de la direction latérale, il s'agit pour le directeur d'école d'établir de nouveaux rapports de partenariat avec des entreprises locales et d'autres groupes d'intérêt social, des universités, des responsables politiques, d'autres écoles au niveau local, national et international pour engager de véritable rencontre (Bouvier, 1994; Epstein, 2001; PricewaterhouseCoopers, 2007). La qualité des relations

que le directeur construit avec les autres partenaires de l'école et la confiance qu'il leur inspire sont des préalables à une gouvernance démocratique. « *La situation d'un directeur d'école reconnu, respecté, considéré par la communauté éducative représente un facteur plus influent sur le climat scolaire que le contexte des moyens et le poids de sa charge de travail* » (Fostinos, 2006 : 88).

6-6- Conditions de réussite d'une direction systémique

Hopkins (2008) considère la direction systémique comme une condition *sine qua non* pour qu'une école atteigne sa qualification et devienne une bonne école. Pour être efficace, la direction systémique doit être une initiative émanant à la fois des directeurs d'école et des différents partenaires. Ses facteurs de réussite sont conditionnés aussi par la qualité et les compétences du directeur d'école qui doit être « *un dirigeant du système, devant être, avant tout, un bon dirigeant d'établissement* » (Pont *et al.* 2008a:11), prêt à jouer un rôle dans la réussite de la direction systémique, à s'investir et à travailler pour la réussite d'autres écoles en plus de la sienne (Hopkins, 2008).

Il semble qu'aujourd'hui, un des grands défis pour les directeurs d'école, réside dans leur capacité de faire progresser et de relever le niveau de performance de leur école en s'engageant dans une dynamique de coopération avec d'autres acteurs directs de l'école aussi bien qu'avec des intervenants extérieurs. Pour y arriver, le directeur d'école doit cesser de se comporter en gestionnaire qui se contente de mettre en application des orientations faites par le niveau hiérarchique supérieur, et doit s'efforcer de se transformer en dirigeant capable d'exercer son autorité à l'extérieur de celle-ci, et d'organiser cette interface. A l'avenir, pensent Hargreaves, Halasz et Pont (2008), le directeur d'école sera autant le dirigeant d'un système que celui d'une école.

Parmi les facteurs qui favorisent la réussite de la direction systémique, figure aussi les capacités dont disposent les écoles pour assurer la réussite des élèves, celles dont dispose chaque école pour promouvoir un travail collectif, pour établir des accords de partenariat avec d'autres écoles, voire des organisations de la société civile.

Conformément aux résultats de recherches menées en milieu scolaire, Kilpatrick *et al.* (2002) constatent que pour être efficace, la direction systémique doit passer par un processus au cours duquel les pouvoirs de direction passent progressivement d'une poignée d'individualités, au stade de l'amorçage, à un groupe plus large, représentatif des intérêts du collectif, au moment du développement, de la maintenance et de la durabilité. L'accent est davantage mis aussi sur les rôles de facilitateur en début de processus (amorçage et lancement), au moment où les individus et les groupes apprennent à travailler ensemble. Pour Henton, Melville et Walesh (1997), il semble peu probable qu'une seule et même personne ait les compétences nécessaires pour assumer toutes les responsabilités d'une école.

Résumé du chapitre

La recherche de la performance des établissements scolaires nécessite que ceux qui sont retenus pour en assurer la direction soient conséquemment sélectionnés à partir de critères bien définis. Certains pays donnent beaucoup d'importance aux caractéristiques que doivent avoir tout candidat à la direction d'une école. Pour cela, ils ont mis en place des référentiels. Au contraire, dans d'autres pays, le recrutement des directeurs d'école est peu professionnalisé et leur formation aussi est précarisée.

La diversité des responsabilités que doit assumer quotidiennement un directeur d'école le met aussi au centre de multiples relations de partenariat. D'où l'importance pour lui d'avoir des qualités en leadership. Il doit répondre aux attentes de ses chefs hiérarchiques supérieurs, à celles des parents d'élèves, à celle des collectivités locales et à celles de ses adjoints. En tant que leader pédagogique, il lui revient de veiller à la réussite des élèves. L'exercice de ces différentes responsabilités devient lourd pour beaucoup de directeurs.

La direction systémique, si elle est bien appliquée, peut fortement contribuer à résoudre les problèmes de surcharge dont souffrent la plupart des directeurs.

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE VII- SYSTEME EDUCATIF TOGOLAIS

Ce chapitre présente le Togo et son système éducatif. Après présentation de quelques traits caractéristiques du pays, le chapitre donne des informations sur son système éducatif en ciblant certains des textes principaux qui le façonne.

7-1- Présentation du Togo : traits caractéristiques

7-1-1- Aspects physiques

D'une superficie totale de 56.785 km², le Togo³⁹ est un pays situé en bordure du Golfe de Guinée, sur la côte Sud de l'Afrique occidentale. Il est limité au Nord par le Burkina, au sud par le Golfe du Bénin, à l'Est par la République du Bénin et à l'Ouest par la République du Ghana. Le Togo relie l'océan atlantique à l'Afrique sahélienne et s'étire en une étroite bande de 600 km de long du Sud au Nord et sur une largeur Est-Ouest de 50 à 150 km. La façade maritime a une longueur de plus de 50 km (MEPS, 2005).

Le pays est traversé en écharpe du Sud-ouest au Nord-est par une chaîne de montagnes anciennes dont le point culminant est le mont Agou (986m). Au Sud se trouvent une région littorale sablonneuse où est située Lomé la capitale, une zone argileuse dont l'altitude varie de 60 à 200 mètres et une région constituée par le plateau cristallin du bassin du fleuve Mono.

Au Nord des Monts Togo sont situés le bassin de la rivière Oti, affluent du fleuve Volta, et la plaine du Nord-Ouest, savane sèche qui s'étend jusqu'à la frontière avec le Burkina Faso. Le réseau hydrographique comprend deux bassins : celui de l'Oti au Nord des Monts Togo et celui du Mono au Sud. Par ailleurs, la région littorale comporte un important réseau lagunaire.

Deux zones climatiques caractérisent le Togo. Au Sud, le pays connaît un climat de type sub-équatorial avec une grande saison sèche de la mi-novembre à mars, une grande saison des pluies d'avril à juillet, une petite saison sèche d'août à septembre et une petite saison de pluies d'octobre à mi-novembre. Au Nord prévaut un climat de type soudanien avec une saison sèche de novembre à mars. La saison sèche est accentuée dans tout le pays par l'harmattan, un vent sec en provenance du désert saharien. La pluviométrie, influencée par le relief, augmente avec l'altitude et varie entre 850 et 1650 mm d'eau par an (MEPS, 2005).

³⁹ L'annexe 2 présente la carte géographique du Togo.

7-1-2- Aspects démographiques

Le Togo compte actuellement une population de 6.771.993 habitants, dont 48,7% d'hommes et 51,3% de femmes. Ce sont les chiffres clés du dernier recensement effectué dans le pays en 2010⁴⁰.

La population togolaise est caractérisée par la prépondérance de la jeunesse, selon les données statistiques dudit recensement. Plus de 60% de la population ont moins de 25 ans et 42% sont âgés de moins de 15 ans. La population active potentielle représente 54% de l'ensemble de la population tandis que les personnes âgées de plus de 65 ans représentent seulement 4%. Les données issues de ce recensement soulignent aussi que la population est inégalement répartie sur toute l'étendue du territoire togolais. La région maritime, y compris la commune de Lomé concentre 40% de la population totale suivie des régions des Plateaux, des Savanes, de la Kara et de la région Centrale.

Le pays compte 45 ethnies différentes parmi lesquelles les Ewés au Sud et les Kabiyés au Nord sont les plus représentées. Au Sud du pays, vivent les ethnies du groupe kwa, notamment les Ewés et les Ouatchis. Dans le Centre et le Nord du pays, vivent des ethnies du groupe Gur⁴¹, notamment les Kabiyés. Aux deux grands foyers démographiques, celui des kabiyés-losso au Nord, celui des Ewés, des Minas et des Ouatchis au Sud, s'ajoute une quarantaine de groupes différents.

7-1-3- Organisation administrative et institutionnelle

Depuis la restructuration territoriale d'avril 1991, le Togo comprend 31 préfectures regroupées en 5 régions administratives. Du Sud au Nord, les régions administratives sont: la région Maritime, la région des Plateaux, la région Centrale, la région de la Kara et la région des Savanes. Pour une meilleure gestion du système éducatif, le découpage administratif respecte ce schéma à l'exception de la région Maritime qui a été amputée de

⁴⁰ Ce sont des données définitives du 4ème recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) publiées le 26 janvier 2012 par la Direction Générale de la Statistique et de la comptabilité nationale sur les sites <http://www.stat-togo.org/> et www.republicoftogo.com

⁴¹ Groupe de langues nigéro-congolaises (en particulier les mossi) parlées du nord de la Côte d'Ivoire au Nigeria.

la Préfecture du Golfe incluant la commune de Lomé pour en faire une sixième région d'Education (MEPS, 2005).

Tableau 7-1-3- : Découpage pédagogique et administrative du Togo

Découpage pédagogique		Découpage administratif
Direction régionale	Inspection	Préfecture
Direction régionale Lomé-Golfe	Lomé-aéroport	Golfe
	Lomé Agoé-Nyivé	
	Lomé Ouest	
	Lomé port	
	Lomé Université	
Direction régionale Maritime	Avé	Ave
	Afagnan	Lacs
	Lacs Est	
	Lacs Ouest	
	Vo Nord	Vo
	Vo sud	
	Yoto	Yoto
	Zio Nord	Zio
Zio Sud		
Direction régionale des Plateaux	Agou	Agou
	Akébou	Amou
	Amou Nord	
	Amou Sud	
	Danyi Apeyemé	Dayes
	Est Mono	Est-Mono
	Haho	Haho
	Kloto Est	Kloto
	Kloto Nord	
	Kloto Ouest	
	Moyen Mono	Moyen Mono
	Ogou Nord	Ogou
	Ogou Sud	
Wawa	Wawa	
Direction régionale Centrale	Blitta	Blitta
	Sotouboua Nord	Sotouboua
	Sotouboua Sud	
	Tchaoudjo Sud	Tchaoudjo
	Tchaoudjo Nord	
Tchamba	Tchamba	
Direction régionale de la Kara	Assoli	Assoli
	Bassar	Bassar
	Binah	Binah
	Dankpen	Dankpen
	Doufelgou	Doufelgou
	Keran	keran
	Kozah Sud	Kozah
	Kozah Nord	
Direction régionale des Savanes	Cinkasse	Tone
	Kpendjal	Kpendjal
	Oti	Oti
	Tandjoare	Tandjoare
	Tone	Tone

Source : MEPSA (2010)

La République togolaise a adopté un régime semi-présidentiel multipartite basé sur la Constitution du 14 Octobre 1992. Selon les textes issus de cette constitution, la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce à travers les députés élus à l'Assemblée nationale ou directement par voie référendaire. Cependant, les vieux démons du parti unique qui dirigent le pays depuis 1967, continuent de faire obstacle à tout processus d'alternance démocratique et de bonne gouvernance. La Constitution elle-même, a fait l'objet de plusieurs toilettages en faveur du régime en place. Bien que plusieurs accords politiques aient été signés dans la perspective de régler les différentes crises sociopolitiques qui se succèdent, la scène politique n'est toujours pas assainie au Togo. Une telle situation n'est pas sans avoir de répercussions sur le système éducatif du pays, frappé par de fréquentes grèves à tous les niveaux de l'enseignement.

7-2- Le système éducatif togolais

Après présentation du cadre juridique de l'enseignement au Togo, seront abordées quelques grandes orientations sur le système éducatif.

7-2-1- Cadre juridique de l'enseignement au Togo

Le système scolaire togolais actuel est issu de la réforme de l'enseignement promulguée par l'ordonnance n°16 du 6 mai 1975 qui institue « l'Ecole nouvelle ». Cette ordonnance dispose en ses cinq premiers articles que « Les jardins d'enfants, les écoles primaires, les établissements secondaires et techniques, les écoles spécialisées, les grandes écoles et les instituts d'enseignement supérieur ont pour fonction la formation intégrale de l'homme togolais ».⁴² A travers cette Réforme, il s'agit pour le système éducatif renouvelé, d'investir dans la formation d'un citoyen togolais, en lui donnant les moyens de développer son esprit critique, sa capacité à s'adapter à toutes les situations nouvelles, un citoyen porteur d'initiatives et apte à agir sur son milieu environnant afin de le transformer (MEPS, 2005). La Réforme se propose aussi de travailler pour la démocratisation de l'école afin qu'elle soit capable d'offrir à chaque enfant togolais, sans distinction, les mêmes chances d'être scolarisé dans de très bonnes conditions.

⁴² Ministère de l'Education Nationale (1975). La Réforme de l'enseignement au Togo (forme condensée).

Au cœur de la Réforme, se trouve inscrits aussi certains principes dont :

- l'obligation et la gratuité de l'école pour tous les Togolais âgés de 2 à 15 ans⁴³ ;
- l'introduction des langues nationales dans les programmes scolaires;
- la mixité de l'école dans les ordres et les niveaux du système éducatif ;
- la réintégration de la jeune fille-mère à l'école en vue de la promotion de la scolarisation des filles.
- l'épanouissement intégral de la personne humaine ;
- l'enracinement de l'élève dans son milieu ;
- la participation active de l'élève au processus de développement de la communauté;
- l'intégration sociale harmonieuse dans la vie de la communauté.

Une des ambitions de la Réforme de l'enseignement était aussi de promouvoir un ensemble de valeurs en rupture avec celles transmises par l'école coloniale afin de contrer le déracinement culturel dont est victime la plupart des citoyens togolais. Les nouvelles valeurs qui devraient être promues tournent autour du :

- renforcement de l'identité culturelle ;
- développement chez l'élève du sens de responsabilité individuelle et collective, et du sens de la justice sociale et de la solidarité nationale ;
- initiation culturelle, au sens complet du terme, de chaque individu.

La situation actuelle du système éducatif togolais est le signe contradictoire que les différents objectifs fixés par la Réforme ne sont pas atteints et que beaucoup de chemins restent à faire si le pays veut avoir des citoyens capables de travailler et de contribuer à son développement. La plupart des différents textes ou lois de politiques éducatives qui ont suivi l'élaboration des textes de la Réforme sont restés à l'étape de vœux pieux et n'ont pas été mis en pratique. On peut dire que le système, en dépit des différents engagements auxquels s'est souscrit le Togo, continue à être victime d'un manque de volonté politique de la part des décideurs.

⁴³ La constitution de la République Togolaise issues du référendum du 14 octobre 1992 réitère dans ses articles 30 et 35 que «...l'Etat reconnaît l'enseignement privé confessionnel et laïc ». « ...l'Etat reconnaît le droit à l'éducation des enfants et crée les conditions favorables à cette fin. L'école est obligatoire pour les enfants des deux sexes jusqu'à l'âge de 15 ans. L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public ».

7-2-2- Les grandes orientations dans le secteur de l'éducation

Dans le but d'adapter le système éducatif aux nouvelles situations qui s'imposent, certaines orientations ont été prises. Cette sous-section esquisse une présentation de chacune des ces orientations.

7-2-2-1- Plan d'action national d'Education pour tous (1991)

Après la Conférence mondiale sur l'Education Pour Tous (EPT) tenue à Jomtien en mars 1990, le Togo a initié en août 1991 un séminaire de mobilisation de divers partenaires sociaux autour des thèmes ou centres d'intérêts retenus lors de ladite conférence. Au terme du séminaire une plate-forme d'actions prioritaires à entreprendre fut élaborée. Les objectifs d'Education pour tous définis à Jomtien et opérationnalisés en plans triennaux d'investissement publics ou en programmes d'action à réaliser, ont été intégrés dans le document de politique sectorielle élaboré en 1993 (MEPSA, 2007 ; Nyame et Nuakey, 2000 ; Gbikpi-Benissan, 2011).

7-2-2-2- Les Etats généraux de l'éducation (mai 1992)

Les Etats généraux de l'éducation et de la formation avaient pour objectif d'examiner, analyser et évaluer le fonctionnement global de l'Ecole et faire un bilan de ses résultats et de son adaptation dans le monde. La recommandation relative à l'actualisation de la réforme de 1975 fut présentée en ces termes: « *Bien qu'il soit reconnu à la Réforme de 1975 une pertinence indéniable, les Etats généraux recommandent la mise sur pied d'une commission d'actualisation de la Réforme, commission qui tiendra compte de l'évolution de l'environnement pédagogique, économique, socioculturel, national et international* ». (MENRS, 1993, cité par Nyame et Nuakey, 2000 : 74).

Les Etats généraux de l'éducation visaient donc la modernisation de tout le système éducatif togolais en mettant l'accent sur la formation citoyenne de chaque Togolais. Nyame et Nuakey (2000) précisent que le Ministre de l'éducation nationale et de la recherche scientifique (MENRS) d'antan déclarait à l'inauguration de la rencontre ce qui suit: « *Le processus de démocratisation engagé depuis lors [...], ne saurait en aucune façon aboutir, s'il ne s'appuyait, sur un système éducatif entièrement rénové, qui*

sache préparer le citoyen togolais à assumer ses responsabilités en homme libre.»
(MENRS, 1993, cité par Nyame et Nuakey, 2000 : 74).

On peut dire aussi que les Etats généraux de l'éducation n'ont pas porté leur fruit du fait que c'est au cours de cette même année, six mois après la tenue des Etats généraux, que le Togo va être plongé dans une grave crise sociopolitique. Cette crise va paralyser le système éducatif, surtout avec le déclenchement d'une grève générale illimitée sanctionnée par toute une année scolaire blanche sur toute l'étendue nationale.

7-2-2-3- La Déclaration de politique sectorielle de l'éducation (1993)

Cette déclaration s'inscrit dans l'esprit de la conférence de Jomtien (1990) et traduit la volonté du Togo de poursuivre une plus grande justice sociale. Tout en tenant compte des contraintes financières, matérielles, institutionnelles et humaines, la politique sectorielle a maintenu les trois objectifs prioritaires déjà définis dans la réforme de 1975. Dans le but d'atteindre chacun de ces objectifs, l'Etat togolais a entrepris des actions ciblées, retenues dans une requête de financement soumise à la Banque mondiale. Il s'agit du Projet d'appui à la gestion de l'éducation (PAGED).

Conçu en 1990, initialement sous forme d'assistance technique de la Banque mondiale au redressement du secteur de l'éducation, le PAGED a subi une nouvelle orientation en 1992 afin de pouvoir couvrir l'ensemble des problèmes dont souffre le secteur à la suite de la crise sociopolitique que connaît le pays⁴⁴. Le projet comportait deux volets : le premier volet touche à l'amélioration de la qualité de l'école ; quant au second, il cible l'amélioration de la gestion du système scolaire (MEPSA, 2007). La composante concernant l'amélioration de la qualité de l'école visait deux objectifs: la formation des enseignants en cours d'emploi et l'amélioration de la qualité de l'enseignement, dans le sens du management de l'ensemble du personnel enseignant aux innovations pédagogiques dans les écoles. Cette composante était également censée apporter un appui logistique à toutes les écoles primaires du pays.

⁴⁴ Le processus de démocratisation engagé depuis le début des années 90, a été marqué par des troubles socio-politiques qui ont culminé en 1992-1993 avec une grève générale de neuf mois, entraînant une détérioration de la situation économique qui a été exacerbée par la suspension des partenaires au développement. L'impacte négatif de cette situation continue de peser sur tous les secteurs du pays dont celui de l'éducation.

7-2-2-4- Politique nationale du secteur de l'éducation

Deux décennies après la promulgation de la Réforme de l'enseignement de 1975, le Gouvernement de la République Togolaise s'est engagé à mettre en œuvre la stratégie globale de l'éducation et de la formation⁴⁵.

Selon le MEPSA (2007), cette nouvelle politique qui donne naissance au concept d'« Ecole de demain » s'est donné pour orientations générales:

- d'améliorer l'efficacité interne et externe du système éducatif avec un accent particulier sur l'enseignement primaire;
- améliorer les conditions d'accueil des élèves et procéder à une meilleure allocation et la valorisation des ressources de l'éducation;
- renforcer la capacité de gestion décentralisée des six directions régionales de l'éducation.

Sur la base de ces orientations, ont été établis des objectifs précis visant entre autre à:

- concevoir un nouvel appareil administratif capable de favoriser un climat innovateur; bannir le phénomène bureaucratique qui empêche les efforts innovateurs sur le terrain;
- donner la possibilité aux chefs d'établissement, dans certaines limites, de décider de la manière d'utiliser les plages horaires et parfois les ressources financières;
- impliquer les enseignants et les différents partenaires dans la mise en place des programmes de « l'école du futur »;
- associer étroitement les principaux partenaires (parents) à toutes les phases de prise de décision;
- faire des écoles d'initiative locale des cadres relais pour la politique de décentralisation du secteur de l'éducation (MEPSA, 2007 : 5).

⁴⁵ Il faut souligner que contrairement aux autres pays d'Afrique francophone (Burkina Faso, Mali, Sénégal...), le Togo n'avait pas élaboré de Plan décennal pour l'éducation, mais une « *Politique nationale du secteur de l'éducation et de la formation* ». Cependant, en termes d'objectifs à atteindre, cette politique est nettement moins ambitieuse que celle développée par les pays africains ayant mis en place des plans décennaux (MEPSA, 2007).

Mais comme dans les autres politiques élaborées, celle-ci non plus n'a pu permettre au système éducatif de décoller et les mêmes problèmes concernant la qualité de l'éducation persistent.

7-2-2-5- Le Plan d'Action National de l'Éducation Pour Tous d'août 2005

Selon MEPSA (2007), ce plan s'appuie sur des programmes nationaux et internationaux. Il respecte à la fois l'esprit de la Réforme de l'enseignement de 1975 et celui de la Politique nationale du Secteur de l'éducation de décembre 1998. Elle s'approprie aussi les six objectifs issus du Cadre d'Action de Dakar (2000).

Un des objectifs du Plan d'Action National de l'Éducation Pour Tous d'août 2005 est de travailler en vue de la modernisation de l'organisation et de la gestion du système éducatif à travers la restructuration, la meilleure attribution des tâches, l'allocation plus rationnelle des ressources, une gestion transparente et le développement d'un cadre partenariale bien structuré, une politique claire en matière de mobilisation des ressources financières et la révision des pratiques procédurales et de communication.

Le Plan d'Action National de l'Éducation Pour Tous s'est doté de deux projets quinquennaux centralisés sur la scolarisation et de la scolarité des jeunes filles d'une part et l'encadrement de la petite enfance d'autre part.

En dépit de la richesse du contenu de cette nouvelle politique, la situation sur le terrain demeure toujours préoccupante. C'est pour donner de nouveaux souffles au système que le Plan Sectoriel de l'éducation 2010-2020 va être élaboré.

7-2-2-6- Le Plan sectoriel de l'éducation 2010-2020.

Le Plan sectoriel de l'éducation est l'actuel document de référence pour la gouvernance du système éducatif au Togo pour la décennie 2010-2020. Son élaboration a été inscrite dans une démarche participative et a impliqué des représentants de différents acteurs directs et indirects du système éducatif au niveau central et régional.

L'importance de ce document est de mettre l'accent sur la gestion et la gouvernance du système éducatif togolais tout en réitérant l'implication de différentes parties pour assurer sa performance. Le plan aborde le système éducatif dans sa dimension holistique. Il veut travailler, à la fois, pour son efficacité interne et externe. La mobilisation de différentes ressources (humaine, matérielle et financière) et leur transformation en résultats d'apprentissage au niveau des établissements scolaires constituent quelques uns des points que le Plan sectoriel de l'éducation se propose de cibler. L'Etat togolais précise dans ce document que son système éducatif n'atteindra sa performance qu'à condition que les différentes ressources disponibles soient gérées de façon rationnelle et transparente. Ce qui implique aussi le développement d'une culture de reddition de compte entre les différents échelons hiérarchiques du système.

Comme principes directeurs, le Plan sectoriel de l'éducation veut œuvrer pour : la réduction des disparités et l'amélioration de l'équité, la libéralisation de l'offre éducative, l'instauration d'une gestion efficace et transparente, la promotion d'une culture de l'excellence et le développement d'une dynamique partenariale efficace et bien coordonnée.

Le Plan sectoriel, pour optimiser la gestion et la gouvernance du système éducatif, met aussi l'accent sur la décentralisation des différentes ressources, la gestion participative et le renforcement des capacités institutionnelles. Pour que le système éducatif devienne efficace et efficient, il est nécessaire que les responsabilités soient bien définies entre les différents échelons : le niveau central avec ses responsabilités propres et l'échelon régional avec ses attributions spécifiques.

Pour l'optimisation de la gouvernance du système éducatif, le *Plan sectoriel de l'éducation* se propose d'adopter certaines stratégies parmi lesquelles se trouve l'instauration d'une gestion déconcentrée et participative des établissements scolaires. Si la direction quotidienne de ces derniers est sous la responsabilité des directeurs d'école, d'autres structures mises en place, tels que des comités de gestion et les associations des parents d'élèves sont appelés à y faire office de supervision, de délibération, de contrôle et d'évaluation. Cette gestion déconcentrée et participative implique aussi pour les écoles, l'élaboration de leur propre projet annuel ou pluriannuel. Elaboré de concert avec la communauté éducative locale, ce projet d'école doit être communiqué à l'échelon

hiérarchique supérieur. Il représente la déclinaison au niveau de chaque établissement scolaire de la politique nationale de l'éducation.

C'est donc sur ce Plan Sectoriel de l'éducation que le système éducatif va fonctionner tout au long de cette décennie. Il faut souligner aussi que ce Plan sectoriel est décliné au niveau régional où chacune des six directions régionales de l'éducation est appelée à élaborer son Plan régionale de l'éducation. Pour que ces différents plans régionaux aboutissent et ne deviennent pas de vœux pieux comme c'est le cas pour les politiques antérieurement élaborées, il est nécessaire de forger une volonté politique au niveau de tous les acteurs impliqués. Aussi, pour que tous les objectifs fixés soient atteints, il est important de les accompagner de ressources suffisantes. Ce n'est qu'à partir de ces mesures que d'ici 2020, une évaluation positive pourra être faite du système éducatif togolais dans son ensemble.

7-3- Organisation administrative du système éducatif au Togo

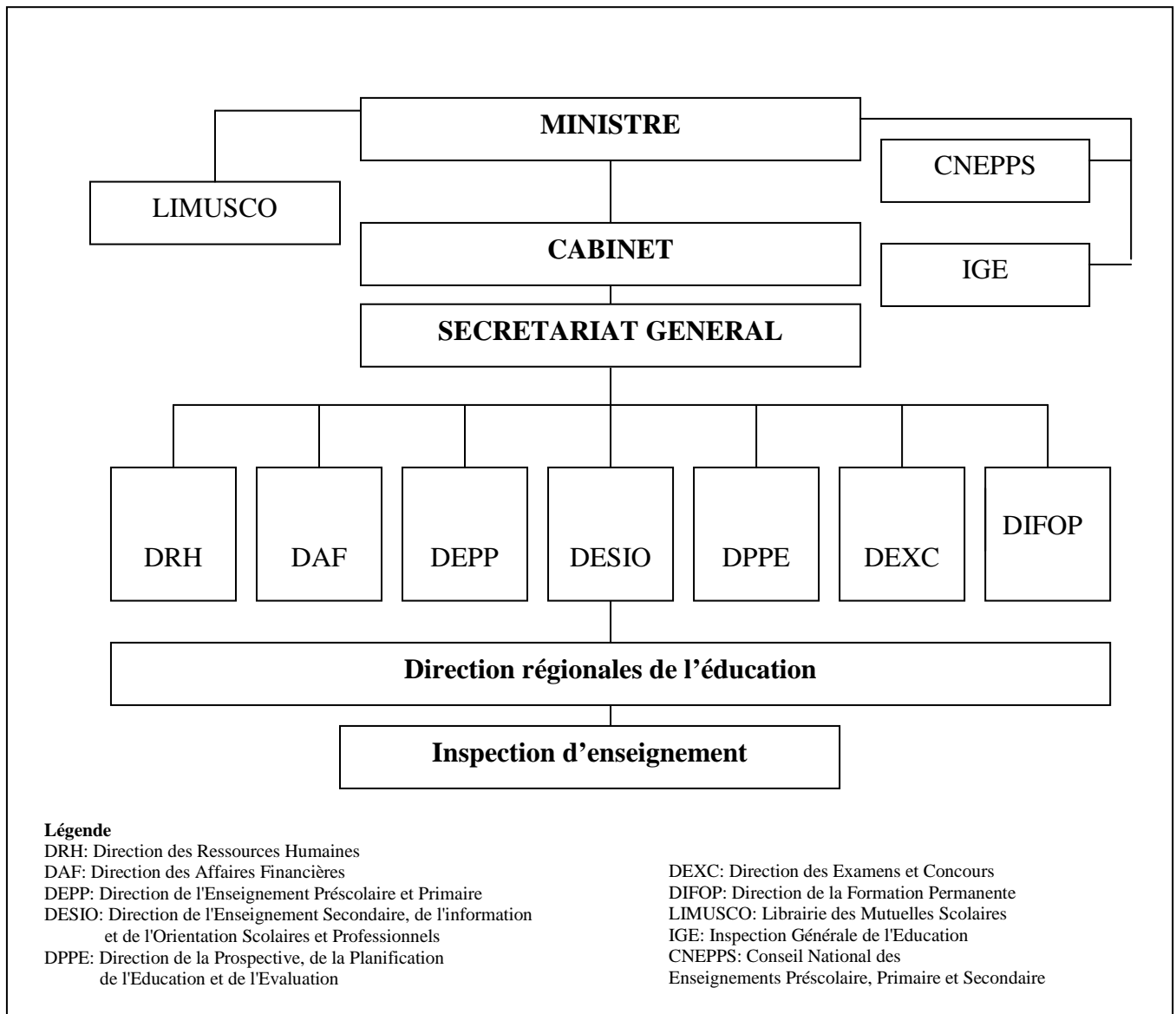
Pendant plusieurs années, l'administration et la gestion du système éducatif togolais étaient centralisées. Ce n'est qu'à partir de l'année 1997, que sa décentralisation a été amorcée⁴⁶, mais avec beaucoup de lenteur. L'administration centrale au niveau de l'enseignement primaire et celui du secondaire est actuellement le Ministère des enseignements primaires, secondaire et de l'alphabétisation (MEPSA). C'est de lui que dépendent les six Directions régionales de l'éducation en tant que représentations au niveau des régions administratives de l'administration centrale. Elles servent de relais de l'éducation au niveau régional. Ces différentes Directions régionales de l'éducation ont le pouvoir de décision sur les inspections de l'éducation. Ces dernières s'occupent des établissements scolaires par secteur sur le plan administratif et pédagogique. Nous présentons dans les lignes qui suivent l'organisation déconcentrée du MEPSA.

⁴⁶ Le texte sur la décentralisation est adopté le 2 mars 2007.

7-3- 1- Organisation du MEPSA

L'organisation interne du MEPSA est ordonnancée par l'Arrêté N°087/MEPSA/CAB/SG du 26 aout 2010. La figure ci-après présente l'organigramme du MEPSA.

Figure 7-3-1- Organisation du Ministère des Enseignements primaire et Secondaire



Source : MEPSA (2010)

L'article premier dudit Arrêté stipule que le ministère des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation dispose pour l'exercice de ses attributions, outre le

cabinet, un ensemble de services centraux et de services extérieurs. Il est précisé dans l'article 2 du même Arrêté que le MEPSA est assisté dans l'exercice de ses fonctions, d'un cabinet comprenant: le directeur de cabinet; l'attaché de cabinet; les conseillers techniques.

7-3-1-1- Les services centraux du MEPSA

En ce qui concerne les services centraux du Ministère des Enseignements Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation, ils sont composés: du secrétariat général qui est l'organe de coordination technique et administrative du ministère. Le secrétariat général est placé sous la responsabilité d'un secrétaire général nommé par décret en conseil des ministres ; des directions centrales parmi lesquelles se trouvent la direction des enseignements préscolaire et primaire (DEPP) chargée de la mise en œuvre de la politique nationale de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. La DEPP comprend trois divisions que sont: la division des enseignements-apprentissages et qualité; la division de la vie scolaire et des projets d'écoles et la division de l'adaptation scolaire et équité.

7-3-1-2- Les services extérieurs du MEPSA

Les services extérieurs du MEPSA sont: les Directions régionales de l'éducation; les inspections des enseignements préscolaire et primaire; les inspections de l'enseignement secondaire général; les centres régionaux de documentation pédagogique et des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation; les centres régionaux d'information et d'orientation scolaires et professionnelles. Pour l'utilité de notre recherche, nous nous centrons ici sur les Directions régionales de l'éducation et les Inspections des enseignements préscolaire et primaire.

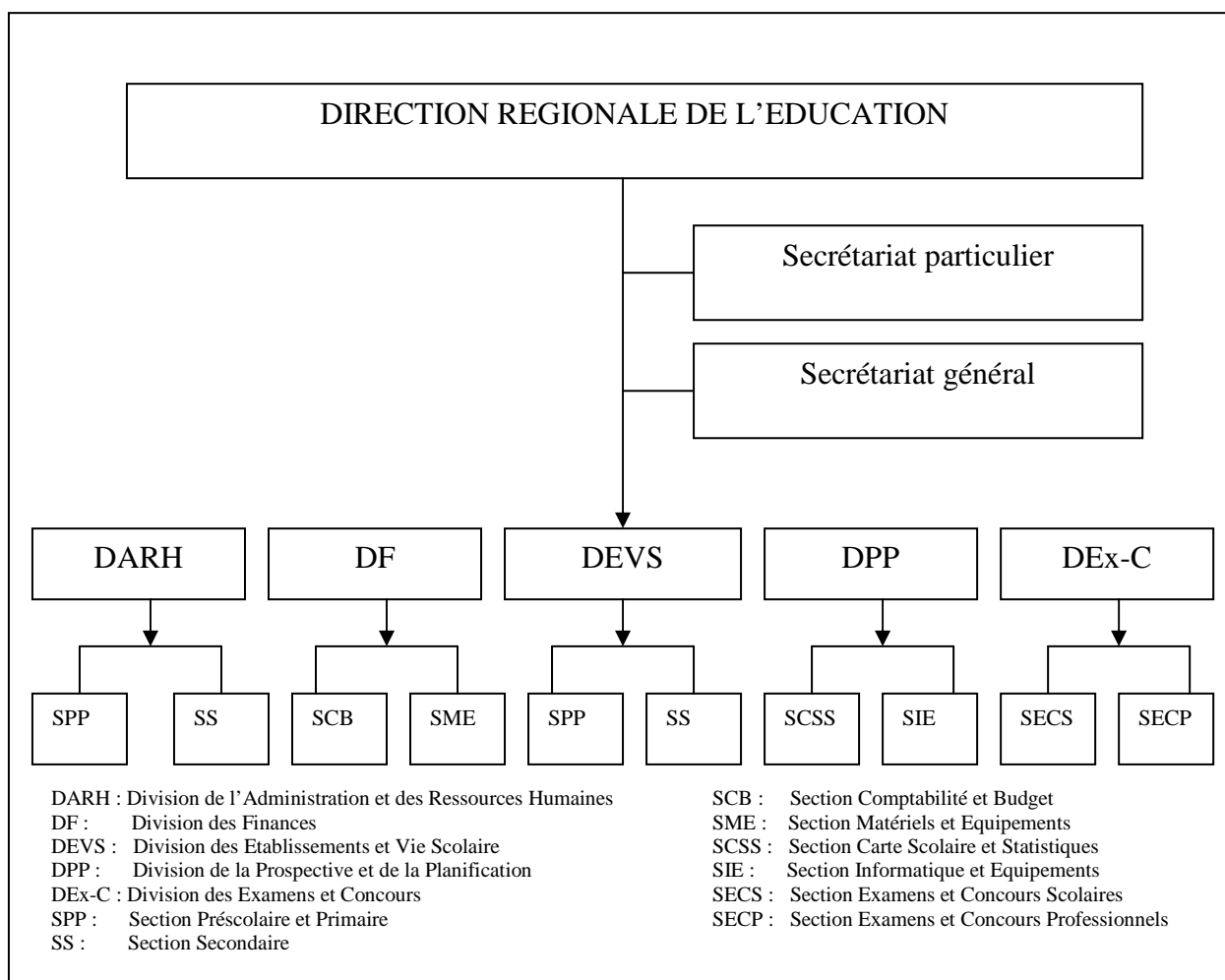
7-3-1-2-1- Les Directions régionales de l'éducation

En application aux dispositions de l'article 26 du décret n° 92-195/PM de 12 août 1992 portant réorganisation du Ministère de l'éducation nationale, un Arrêté portant organisation et fonctionnement des directions régionales de l'éducation a été pris par le

Ministre de l'éducation nationale. Six directions régionales ont été créées et un directeur a été nommé à la tête de chacune en 1997 (MEPSA, 2007).

Les directions régionales de l'éducation sont des structures du MEPSA. Elles ont pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de l'éducation dans leur ressort territorial. Elles sont placées sous l'autorité du secrétariat général du MEPSA. Au nombre de cinq, elles entretiennent des relations fonctionnelles entre elles et avec les directions centrales du ministère, selon leurs domaines de compétences. A la tête de chaque DRE est placé un directeur régional de l'éducation nommé par Arrêté du ministre de tutelle parmi les fonctionnaires de l'enseignement. Les DRE ont autorité sur les inspections d'enseignement général, les établissements du préscolaire, du primaire et du secondaire de tous ordres d'enseignement, ainsi que tous les autres services du ministère relevant de leur ressort territorial.

Figure 7-3-1-2-1- : Organigramme d'une Direction régionale de l'éducation



Chaque DRE comprend huit divisions: la division des enseignements et de la vie scolaire; la division de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle; la division des examens et concours; la division des formations; la division de la gestion des ressources humaines; la division des finances; la division de la planification; la division des constructions et équipements scolaires.

Selon l'article 117 de l'Arrêté N°087/MEPSA/CAB/SG du 08 septembre 2010, parmi les missions de la division des enseignements et de la vie scolaire, se trouve celle de « *mettre en œuvre la réglementation relative à l'organisation et au fonctionnement des établissements scolaires de tous ordres d'enseignement; [...] d'instruire les dossiers de création des établissements scolaires publics ainsi que les demandes d'ouverture d'établissements scolaires publics et privés* ».

La division de la gestion des ressources humaines a pour responsabilité, selon l'article 124 du même Arrêté, la répartition des postes budgétaires mis à la disposition de la région; la proposition de nomination des personnels de toutes catégories relevant de son ressort territorial à des postes de responsabilité.

La division des finances, quant à elle, se charge entre autres responsabilités, de la coordination et du contrôle de différentes actions de dotation des inspections et des établissements scolaires en manuels, équipements et matériels didactiques.

La division des constructions et équipements scolaires est chargée de réaliser des études de viabilité sur les sites de construction des établissements scolaires publics et privés et les bâtiments administratifs; de réaliser des études techniques de construction, d'extension et de réhabilitation des bâtiments scolaires et administratifs et en contrôler l'exécution.

7-3-1-2-2- Les inspections d'enseignement

Les inspections d'enseignement sont des services pédagogiques et administratifs déconcentrés. Elles sont placées sous l'autorité des Directions régionales de l'éducation. Leur mission porte sur la gestion administrative et pédagogique des enseignants; le contrôle administratif des établissements scolaires, etc.

Les inspections d'enseignement sont organisées, selon leur niveau d'intervention, en inspections des enseignements préscolaire et primaire (IEPP) et en inspections d'enseignement secondaire général (IESG).

En ce qui concerne les IEPP, elles ont compétence sur les établissements d'enseignement préscolaire et primaire de tous ordres de leur circonscription pédagogique. L'article 137 de l'Arrêté N°087/MEPSA/CAB/SG du 08 septembre 2010 précise que chaque IEEP est placée sous la responsabilité d'un chef d'inspection nommé par Arrêté du ministre de tutelle parmi les inspecteurs des enseignements préscolaire et primaire.

Chaque inspection est subdivisée en secteurs pédagogiques placés chacun sous la responsabilité d'un conseiller pédagogique. Elle dispose d'un service administratif comprenant cinq sections: la section secrétariat principal; la section organisation scolaire; la section planification et statistiques, la section alphabétisation; la section comptabilité.

La section organisation scolaire a pour responsabilité la supervision de la mise en place et du suivi des projets des écoles; la promotion des activités socio-éducatives et des activités génératrices de revenus, etc.

La section planification et statistiques est chargée de la planification de la mise en place des infrastructures au regard des allocations du niveau central et des normes applicables; d'informer et de sensibiliser les communautés...

L'article 144 de l'Arrêté N°087/MEPSA/CAB/SG du 08 septembre 2010 définit les responsabilités de la section comptabilité. Cette dernière est chargée de l'élaboration et de l'exécution des projets de budget de l'inspection; d'émettre un avis sur les budgets prévisionnels des écoles; d'informer les écoles et les communautés sur les modalités d'octroi des subventions; de contrôler la gestion du budget, des subventions et d'autres ressources des écoles, en suivre l'exécution et veiller à la bonne gouvernance. Enfin, elle doit veiller à la diffusion publique des informations sur l'utilisation des subventions.

Le développement de ces différentes sous-parties apporte donc un éclairage sur l'organigramme de l'Education nationale qui est de type pyramidal, avec un ministre et une administration centrale, des directeurs régionaux dans chaque direction régionale de

l'éducation, des inspecteurs dans chaque inspection des enseignements préscolaire et primaire.

7-4- Structuration du système éducatif.

Le système éducatif togolais comprend deux composantes : l'enseignement formel et l'enseignement informel⁴⁷. L'enseignement formel sur lequel porte cette partie est structuré en trois degrés: l'enseignement primaire, les enseignements secondaires et les enseignements supérieurs.

7-4-1- L'enseignement primaire

L'enseignement primaire comprend deux niveaux : l'éducation préscolaire qui comprend l'école maternelle et la grande section maternelle, accueille des enfants âgés de deux ans révolus pour une période de trois ans. L'école primaire quant à elle, accueille des enfants dont l'âge varie entre 5 et 6 ans révolus pour une période de six ans (MEPS, 2005).

L'enseignement primaire est organisé en trois cycles pédagogiques : le cycle des apprentissages premiers constitué de l'école maternelle; le cycle des apprentissages fondamentaux, qui commence en grande section d'école maternelle et se poursuit jusqu'à la fin du cours élémentaire première année (CE1) ; le cycle des approfondissements, qui s'étend du cours élémentaire deuxième année (CE2) au cours moyen deuxième année (CM2).

L'enseignement primaire est sanctionné par le certificat de fin d'études du premier degré (CEPD). Ce diplôme permet aux candidats admis, l'accès au 1er cycle du secondaire.

⁴⁷ L'enseignement non formel couvre l'alphabétisation des adultes et l'éducation de base des enfants non scolarisés et déscolarisés.

7-4-2- Les Enseignements secondaires

Les Enseignements secondaires général, technique et professionnel ont leur structure propre. Le premier cycle du secondaire général dure quatre ans. Il comprend un cycle d'observation qui est le tronc commun de toutes les sections de cet ordre d'enseignement et un cycle d'orientation. Les établissements du premier cycle du secondaire général sont des collèges d'enseignement général (CEG) tandis que ceux du secondaire technique et professionnel sont soit des collèges d'enseignement technique (CET) soit des collèges d'enseignement agricole (CEA), soit des collèges d'enseignement artistique et artisanal (CEAA), soit des centres régionaux d'enseignement technique et de la formation professionnelle (CRETFP).

Ces différents cycles d'enseignement préparent à l'obtention de diplômes dont le Brevet d'études du premier cycle (BEPC) pour le premier cycle de l'enseignement secondaire général et le certificat d'aptitude professionnel (CAP) pour le premier cycle de l'enseignement secondaire technique.

Le deuxième cycle de l'enseignement secondaire général comprend des collèges et des lycées d'enseignement général tandis que celui du secondaire technique et professionnel est formé par des lycées d'enseignement technique et professionnel (LETP). Le second cycle de l'enseignement secondaire général dure trois ans (seconde, première et terminale). A la fin de la classe de première, les élèves passent la première partie du baccalauréat (BAC I) dont la réussite conditionne l'accès à la classe de terminale. La fin du cycle est sanctionnée par le baccalauréat deuxième partie de l'enseignement général (BAC II).

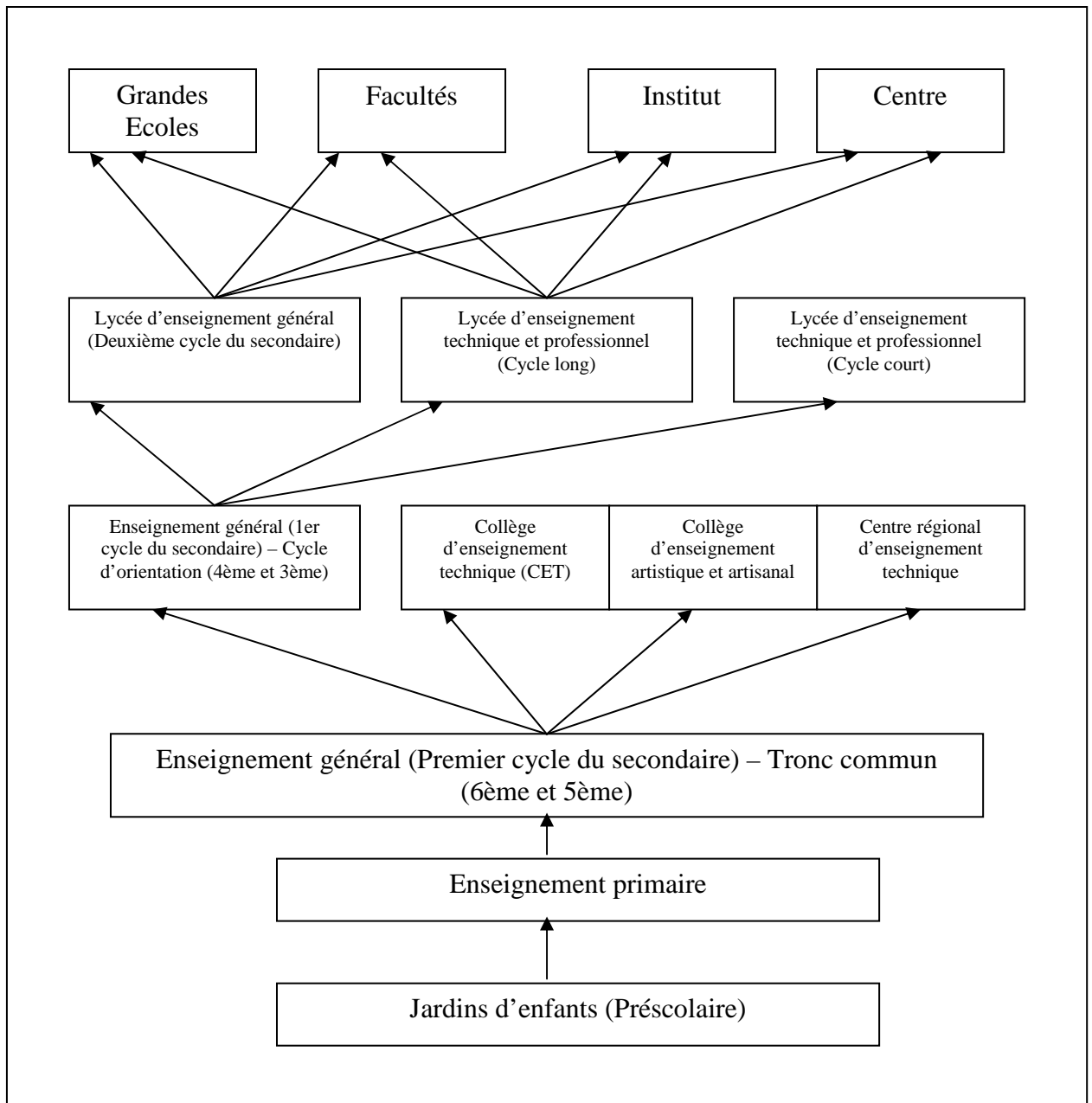
L'enseignement secondaire technique comporte deux cycles : un cycle court de deux ans sanctionné par le brevet d'études professionnelles (BEP) ou le brevet de technicien (BT), et un cycle long de trois ans suivant le même schéma que le deuxième cycle de l'enseignement secondaire général. La fin de la classe de première technique est sanctionnée par la première partie du baccalauréat technique (BAC I) qui donne accès à la classe de terminale technique. La fin du cycle est sanctionnée par le baccalauréat technique (BAC II).

7-4-3- L'enseignement supérieur

L'enseignement Supérieur est formé de deux universités publiques, l'école normale supérieure d'Atakpamé (ENS), de grandes écoles, des centres de formation et des instituts privés confessionnels et laïcs. L'université de Lomé (UL) qui ouvrit ses portes en octobre 1970, comporte des facultés, des écoles, des instituts et des centres de formation. L'université de Kara (UK), ouverte la rentrée scolaire 2003-2004 et opérationnelle depuis janvier 2004, compte trois facultés : la faculté des lettres et sciences humaines (FLESH), la faculté de droit (FDD) et la faculté des sciences économiques et de gestion (FASEG). Les diplômes délivrés dans les deux universités nationales sont les brevets de technicien supérieur (BTS), la licence, la maîtrise, le diplôme d'études approfondies (DEA), le doctorat. Les nouvelles réformes viennent d'adopter le système LMD (Licence-Master-Doctorat) pour la rentrée académique 2009-2010.

Tel que l'indique l'organigramme du système éducatif togolais représenté dans la figure ci-dessous, les élèves du collège d'enseignement général peuvent dès le premier cycle du secondaire, avoir accès au cycle d'orientation de l'enseignement général pour la préparation du Brevet d'Etude du Premier Cycle (BEPC). Ce diplôme leur donne accès au lycée d'enseignement général, au collège d'enseignement technique, Collège d'enseignement artistique et artisanal ou au collège régional d'enseignement technique. Seuls les élèves de l'enseignement général qui obtiennent leur diplôme du BEPC peuvent avoir accès soit au Lycée d'enseignement général (Deuxième cycle du secondaire), soit au Lycée d'enseignement technique et professionnel (cycle long), soit au Lycée d'enseignement technique et professionnel (cycle court). Enfin, seuls les élèves ayant terminé le Lycée d'enseignement général (Deuxième cycle du secondaire), et le Lycée d'enseignement technique et professionnel (cycle long) peuvent avoir accès aux grandes écoles, aux instituts, aux facultés et aux centres.

Figure 7-4- : Organigramme du système éducatif togolais



Source : Bagnabana, B. K. (Coord.) (2000). *L'évaluation de l'éducation pour tous à l'an 2000, Rapport du Togo*, Forum mondial de l'éducation, Dakar.

7-5- Forces et faiblesses du système éducatif togolais

Une des difficultés du système éducatif togolais est à la fois la rareté et la mauvaise gestion des ressources de tout genre. La gestion des ressources humaines est une question à laquelle le système doit faire face s'il veut donner une éducation de qualité à ces

citoyens comme le recommande la Réforme de l'enseignement de 1975. Non seulement le système fait face à une carence d'enseignants qualifiés, mais il se pose aussi le problème de la formation et celui de la rétribution de ces derniers. Les conditions de travail des enseignants est précaire. Une telle situation provoque des grèves incessantes qui hypothétiquement la formation des élèves et des étudiants.

Le redoublement et la déscolarisation constituent d'autres fléaux qui frappent le système éducatif togolais. Cette situation est aggravée par la faible dotation des établissements scolaires en manuels et autres matériels didactiques essentiels pour les élèves et les enseignants. Sur les questions relatives au genre et éducation, la scolarisation des filles n'est pas toujours évidente sur toute l'étendue du territoire togolais, en particulier dans les milieux ruraux.

Malgré ces faiblesses dont il est difficile de faire ici toute la liste, le système togolais dispose aussi de quelques atouts. On note ces dernières années l'augmentation du taux de scolarisation grâce aux fruits de différents partenariats entre l'Etat et des Organisations des sociétés civiles et des partenaires techniques et financiers pour l'atteinte de l'universalisation de l'éducation primaire d'ici 2015. Le taux d'achèvement du primaire est toujours inférieur à 70% (République togolaise, 2010). En dépit de ces efforts, il est difficile pour le pays de répondre complètement à ce défi. Même si quantitativement, le taux de scolarisation augmente et le pays vient de décider la suppression des frais scolaires dans l'enseignement primaire publique, les conditions précaire d'apprentissage et la faiblesse de la qualité de l'éducation donnée obligent beaucoup d'élèves à abandonner l'école en cours d'année.

L'élaboration du *Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté 2009-2011* et du plan Sectoriel de l'Education 2010-2020 vise à corriger ces différentes erreurs qui affaiblissent le système éducatif togolais. Certaines mesures ont été prises et en attendant leur concrétisation, les grands problèmes demeurent. Entre les différentes mesures se trouvent :

- (i) *le renforcement des capacités d'accueil du système de manière à généraliser l'accès à l'école et la scolarisation primaire complète ;*
- (ii) *la gratuité de l'enseignement de base ;*

- (iii) le recrutement et la formation des enseignants ;*
- (iv) la dotation des écoles en manuels scolaires et en matériels didactiques ;*
- (v) la transformation des EDIL en écoles primaires publiques, la prise en charge des dépenses de fonctionnement y afférentes et l'intégration des enseignants volontaires dans la catégorie des enseignants de l'Etat par le biais de concours de recrutement ;*
- (vi) la mise en place de cantines scolaires et d'unités de santé scolaire (République Togolaise, 2009 : 73).*

Résumé du chapitre

Officiellement, le système éducatif togolais est déconcentré. En ce qui concerne les enseignements des premier et second degrés, les différentes décisions sont prises au niveau central, c'est-à-dire au niveau du ministère des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation dont dépendent les écoles primaires publiques. Ces décisions sont exécutées aux échelons intermédiaires que sont les Directions régionales de l'éducation, les inspections des enseignements préscolaire et primaire.

Le chapitre a montré aussi que la décentralisation du système éducatif est à l'ordre du jour des politiques éducatives du pays. Une fois qu'elle sera opérationnelle, elle pourra contribuer à la distribution des responsabilités et des pouvoirs de décisions entre les différents échelons. Le *Plan sectoriel de l'éducation 2010-2020* met l'accent sur l'optimisation de la gouvernance scolaire. Elle augure aussi au niveau des écoles primaires, une cogestion des ressources entre les représentants des parents d'élèves et ceux des communautés avec les professionnels de l'école que sont le directeur et ses adjoints.

CHAPITRE VIII- DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

Ce chapitre traite successivement de la méthodologie de recherche retenue, des stratégies de sélection de la population, des méthodes et instruments de cueillette de données et, finalement, des procédures de traitement et d'analyse des données.

La méthodologie de la recherche est de type qualitatif. Les données empiriques sont recueillies à partir de matériaux divers tels que des entretiens auprès des directeurs d'école et des représentants des parents d'élèves membres des comités de gestion des écoles primaires, des séances d'observation et de l'analyse documentaire.

8-1- Le choix de la méthodologie qualitative

L'objectif de cette recherche étant de décrire les structures de gouvernance scolaire et d'analyser les représentations et les pratiques et interactions de leurs membres, la démarche adoptée est avant tout compréhensive et appelle le choix d'une méthodologie de type qualitatif. Selon Groulx (1997).

L'approche qualitative amène souvent le chercheur à prendre en considération l'écart entre les définitions institutionnelles ou professionnelles des situations et celles des sujets qui les vivent. [...] L'analyse qualitative des organisations fait ressortir la complexité de leurs modes de fonctionnement qui s'établissent de façon souvent contradictoire ou conflictuelle, la plupart du temps à l'opposé des prescriptions ou du système de normes (Groulx, 1997 : 65.)

Pour ce faire, nous nous intéresserons aux sens que donnent les acteurs à leurs comportements dans le contexte où ils sont situés (Miles et Huberman, 2003). La démarche qualitative, contrairement à la quantification, tente ainsi d'interpréter les comportements des acteurs à partir de leur signification individuelle et collective plutôt qu'à partir de facteurs causaux, construits a priori, qui leur sont extérieurs (Jodelet, 2003).

8-2- Le terrain d'enquête

8-2-1- Délimitation du terrain de l'étude

Les résultats de cette recherche s'appuient sur une enquête réalisée dans les ressorts territoriaux des six Directions régionales de l'éducation, structures décentralisées du Ministère des enseignements primaire secondaire et de l'Alphabétisation du Togo. Rappelons qu'en matière d'éducation, le Togo est découpé en six Directions régionales de l'éducation que sont du Sud au Nord: la Direction régionale Lomé-Golfe, la Direction régionale Maritime, la Direction régionale des Plateaux, la Direction régionale Centrale, la Direction régionale de la Kara et la Direction régionale des Savanes. Chacune des six Directions régionales de l'éducation est découpée en Inspection de l'éducation qui, à leur tour, sont subdivisées en différents secteurs pédagogiques formés par un groupe d'écoles.

Parmi les six Directions régionales de l'éducation, la Direction régionale des Plateaux a servi d'épicentre pour la collecte des données empiriques. Au niveau du ressort territorial

de cette Direction régionales de l'éducation, nous avons ciblé des écoles localisées dans l'une de ses inspections et ce sont les COGEP des écoles qui sont sous le couvert de cette dernière qui ont servi de cadre pour la collecte des données. Concernant la conduite des entretiens individuels et collectifs, nous avons donc pu faire le déplacement au niveau des cinq autres Direction régionales de l'éducation. Les données pour cette étude ont été donc recueillies dans des écoles primaires publiques des six Directions régionales de l'éducation.

8-2-2- La cueillette des données sur le terrain

La combinaison de six grandes formes de reproduction caractérise l'enquête de terrain selon Olivier de Sardan (2008):

- l'insertion ou l'imprégnation du chercheur dans le site choisi pour réaliser son étude. Cette insertion dans le milieu de vie des personnes qu'il veut investiguer lui permet de réaliser un corpus de données spécifiques que sont:
- les entretiens c'est-à-dire les interactions discursives délibérément suscités par le chercheur;
- les observations à partir desquelles le chercheur voit et décrit « des séquences sociales nettement circonscrite »;
- les procédés de recension, c'est-à-dire le « recours à des dispositifs construits d'investigation systématique »;
- les sources écrites ou les données secondaires
- les données audiovisuelles (Olivier de Sardan, 2008: 46-47).

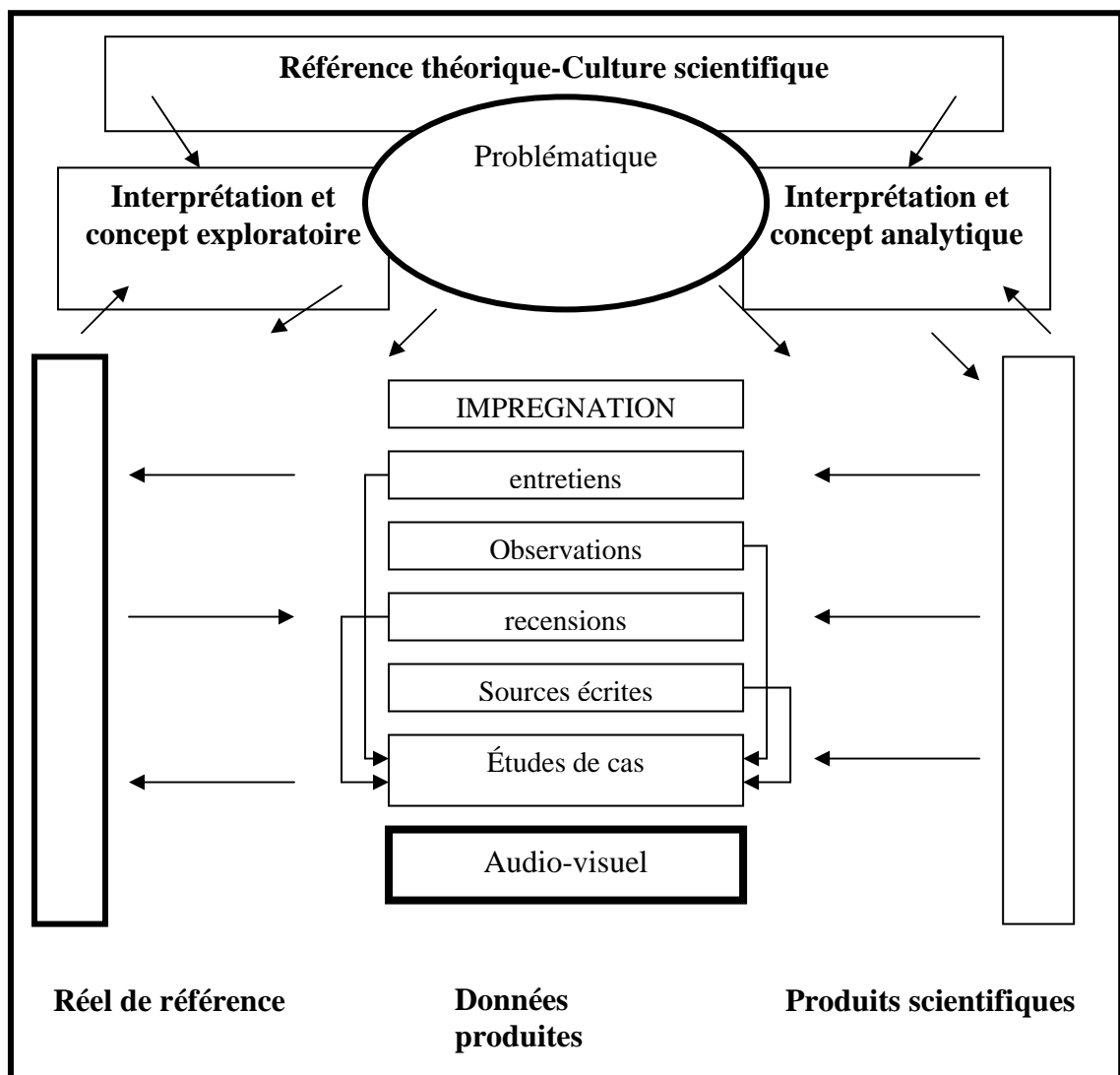
C'est autour de la combinaison de ces différents points (voir schéma-ci après) que s'est imprimée notre présence sur le terrain⁴⁸. Ces données ont servi de balise pour la conduite de notre enquête de terrain dans les écoles au Togo. La recherche a couvert une période de quatre mois⁴⁹, plus précisément du 07 septembre 2010 au 07 janvier 2011. Le choix de

⁴⁸ Notre démarche sur le terrain n'a pas tenu compte de l'étude de cas qui ne fait pas parties de la méthodologie arrêtée par notre travail.

⁴⁹ En plus du travail de terrain au Togo, des recherches bibliographiques ont été menées à l'Université Paris Ouest Nanterre pendant une période de trois mois. Ce travail a fortement contribué à l'élaboration de la partie théorique de la thèse.

cette période se justifie par sa coïncidence avec la rentrée scolaire au Togo, une période où les différentes parties prenantes des écoles se réunissent, qui pour prendre de grandes décisions devant guider l'évolution de l'année, qui pour élaborer leur projet d'école. Le mois de décembre coïncide avec le départ pour les congés du premier trimestre ou les congés de Noël, terme encore présent dans le jargon togolais. Les fins de trimestre sont caractérisées aussi par des délibérations qui obligent encore les différents acteurs du monde scolaire à se réunir. Ce sont ces deux moments clés qui nous permettront de prendre part aux réunions dans différentes écoles, et procéder à des séquences d'observations et à des entretiens collectifs.

Figure 8-2-2: La production des données



Source: Olivier de Sardan (2008: 47)

D'une manière concrète, nous avons fait l'imprégnation sur le terrain d'étude et avons procédé à la collecte de données par entretiens, observations et analyse documentaire.

8-2-3- Introduction dans le site de recherche

Une des étapes les plus importantes pour tout chercheur qui veut effectuer un travail empirique au sein d'une organisation, voire d'une institution, est d'en négocier l'accès. (Baumard *et al.* 2003). Les écoles primaires dans lesquelles s'est focalisée notre recherche, forment partie du système éducatif togolais qui est bien hiérarchisé. Des questions relatives au protocole de recherche s'imposent et il s'agit dans la situation qui est la nôtre, de négocier notre accès au site de recherche et la mise en confiance des sujets sources (Miles et Huberman, 1994).

La négociation d'accès au terrain de recherche a été initiée avant notre voyage au Togo. Depuis l'Espagne, nous avons établi des contacts avec un enseignant au Togo et lui avons exprimé notre volonté de venir effectuer une recherche de terrain dans des écoles primaires publiques. Son aide a été donc sollicitée afin qu'il nous facilite les contacts avec sa directrice d'école. Plusieurs échanges téléphoniques ont été faits avec nos deux interlocuteurs pendant les mois de mai et juin 2010. A notre demande, la directrice d'école nous avait mis en contacte avec le chef d'inspection des enseignements préscolaire et primaire dont dépend son école. C'est à travers ce « *système de parrainage* » (Lee, 1993, cité par Baumard *et al.*, 2003) ou de « *l'effet de canal* » et de « *contact personnalisé* » Bertaux (1980) que nous avons établi des contacts téléphonique avec le chef d'inspection. Celui-ci a été donc mis au fait des objectifs de notre recherche. Il a donné un accord favorable à notre requête et nous a assuré qu'une fois que nous serons sur le terrain, d'autres démarches officielles à suivre nous seront communiquées.

Le 07 septembre 2010, nous étions déjà sur le terrain au Togo. La rentrée scolaire 2010-2011 était prévue pour le 13 septembre 2010. Le lendemain de notre arrivée, nous avons confirmé à nos deux interlocuteurs (l'enseignant et la directrice d'école) notre présence sur le terrain. Le 13 septembre, premier jour de la rentrée scolaire, nous nous sommes rendu à l'inspection où une lettre d'autorisation d'accès aux écoles nous a été délivrée.

L'introduction aux autres sites de recherche dont aucun contact n'a été préalablement établi avant notre arrivée sur le terrain reste alors à faire. Nous avons adressé des demandes d'accès aux écoles auprès des responsables de l'éducation tout en étant conscient qu'une demande d'autorisation peut être acceptée ou refusée. Comme le dit Baumard *et al.* (2003), des organisations qui ont cultivé une tradition de relation avec le monde de la recherche ouvrent la porte de leur site aux chercheurs tandis que celles qui développent une culture de secret sont beaucoup plus enclines à autoriser des recherches portant sur leur fonctionnement.

Dans le souci de tester le degré d'autonomie des directeurs d'écoles, nous avons dans un premier temps introduit les demandes à leur niveau. Sans opposer de refus à notre sollicitude, ils nous ont recommandé de soumettre la demande à leur chef hiérarchique direct que sont les inspecteurs. Ce positionnement des directeurs dénote déjà le peu de pouvoir de décision qu'ils détiennent dans la gouvernance de leurs écoles.

Nous avons donc introduit nos demandes auprès d'Inspections d'éducation et de Directions régionales d'éducation. Au cours de nos différentes démarches administratives dans une des Directions régionales de l'éducation et en l'absence de son Directeur, c'est le secrétaire général qui nous a reçu. Après lui avoir présenté notre lettre d'autorisation de recherche, il nous fait savoir que seul le Directeur régional de l'éducation est la seule autorité qui peut donner une réponse à notre demande d'accès aux écoles sises dans son ressort territorial. Etant donné que le Directeur régional de l'éducation était absent et que le temps nous faisait aussi défaut, nous avons demandé à savoir si, à son absence, des inspecteurs pouvaient nous délivrer la lettre d'autorisation. Mais le secrétaire général a estimé irréalisable cette alternative du fait qu'aucun Inspecteur n'est habilité à délivrer une autorisation de demande de recherche et qu'il faut nécessairement l'accord de son chef hiérarchique en la personne du Directeur régional de l'éducation.

Mais tel que le recommandent Baumard *et al.* (2003), un chercheur ne doit pas jeter l'éponge parce qu'il n'a pas reçu l'autorisation formelle des responsables d'une organisation pour mener sa recherche. « *Si telle était le cas, de nombreuses recherches n'auraient pas vu le jour. De nombreuses informations sont disponibles aujourd'hui, sans être soumises à la discrétion des acteurs auxquelles elles ont trait. Elles permettent de mener des investigations sans la coopération de l'entreprise* » (Baumard *et al.*, 2003: 11).

De toute façon, la position du secrétaire général n'a eu aucun impact dans notre démarche auprès des inspections se situant dans leur ressort territorial. Nous avons donc pu avoir leur accord pour la réalisation de la recherche.

Dans une autre direction régionale de l'éducation où une « Autorisation spéciale d'accès aux établissements scolaires nous a été délivrée, il est précisé ce qui suit:

La Directrice Régionale de l'Education [...] autorise Monsieur [...] à mener [...] des recherches dans certains établissements primaires [...]. Au préalable, Monsieur [...] devra prendre attache avec les Chefs d'Inspection des Enseignements Préscolaire et Primaire Golfe-Lomé, ainsi que les chefs des établissements concernés, pour convenir des dispositions pratiques à prendre.

Les précisions faites dans cette lettre témoignent de l'ordre hiérarchique qui existe au sein du système éducatif togolais et en esquisse déjà les relations et les rapports de pouvoir. Sur ce point, tous nos accès aux écoles ont été possibles après une autorisation tacite délivrée par le chef d'inspection. C'est sur la base de cette autorisation que nous nous sommes présenté au niveau de chaque école afin de solliciter la réalisation des entretiens et avec les directeurs d'écoles et avec les représentants des parents des Comités de gestion des écoles primaires (COGEP). Soulignons aussi que c'est par le biais des directeurs d'écoles que nous avons pu rencontrer les représentants de COGEP.

Concernant les entretiens avec les représentants d'ONG (Aide et Action, Bornfonden, Handicap International et Plan Togo), nous nous sommes directement adressé aux responsables nationaux et nous n'avons rencontré aucun problème à ce niveau. C'est avec beaucoup d'intérêt que ces responsables ont accepté nous ouvrir les portes de leurs organisations.

8-2-4- Démarches d'échantillonnage

Une fois que nous avons eu l'autorisation d'accès au terrain, il nous incombait de négocier la réalisation des entretiens avec les sujets sources, c'est-à-dire les directeurs d'écoles, les présidents des Comités de gestion des écoles primaires qui sont les principaux sujets sources ciblés par la recherche, même si outre ces catégories

d'informateurs, des entretiens ont été accordés à des Inspecteurs d'éducation et à des représentants d'Organisations Non Gouvernementales.

Un des moments méthodologiques en recherche qualitative concerne le choix des personnes à interviewer (Alami *et al.* 2009). Ce choix pose d'une part, la question des informateurs privilégiés à rencontrer, c'est-à-dire des personnes capables de fournir au chercheur les informations pertinentes dont il a besoin pour la validité de son étude ; d'autre part se pose aussi la question du nombre de personnes qui doivent participer à l'entretien de recherche qualitatif (Alami *et al.*, 2009 ; Olivier de Sardan, 2008 ; Pires, 1997). Le choix des personnes dont le témoignage ou les données recueillies soient utiles pour la recherche est une très grande importance, surtout que nous ne disposons que d'un temps limité sur notre terrain de recherche.

Précisions au passage que si notre recherche porte sur la gouvernance des écoles et veut savoir comment fonctionnent les instances de gouvernances que sont les Comités de gestion des écoles primaires, ce sont aussi les informations des différents membres de ces structures qui intéressaient notre présence sur le terrain. Ces principaux acteurs sont les directeurs d'école, les responsables des Comités de Gestion des Ecoles Primaires (COGEP), des Inspecteurs et des représentants d'Organisation non gouvernementales (ONG).

Le choix des informateurs privilégiés a été effectif grâce à la technique de boule de neige (Beaud et Weber, 2008). D'abord au niveau des inspections, nous avons été rassuré que toutes les écoles, conformément aux recommandations du Ministère des Enseignements Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation, ont mis en place un Comité de gestion. Quant à ce qui concerne leur fonctionnement, cela reste à vérifier sur le terrain.

Pour le choix des écoles, nous avons bénéficié de l'aide de certains secrétaires d'inspection. Ils nous ont proposé certaines écoles dont les organes de gouvernance sont jugés exemplaires et dont les directeurs peuvent nous donner d'informations pertinentes.

En plus de cela, notre objectif est de rencontrer aussi des directeurs dont les écoles travaillent en partenariat avec certaines Organisation Non Gouvernementales ou ceux dont les écoles ont bénéficié des projets de la part de certains bailleurs de fonds. Comme nous le verrons dans la présentation des résultats, ce ne sont pas toutes les écoles qui établissent

de partenariat avec des Organisations Non Gouvernementales ni avec des bailleurs de fonds.

Lors des entretiens auprès des directeurs d'écoles, nous avons pris soin de leur demande, après chaque entretien, l'établissement scolaire ou le directeur peut nous donner des informations pertinentes concernant les objectifs de notre recherche. Cette technique nous a donc permis d'avoir accès à des informateurs sûrs mais aussi de pouvoir gagner du temps.

Soulignons que nous avons aussi été sollicité directement par certaines personnes qui ont manifesté leur désir de participer à notre recherche, c'est -à-dire des sujets- sources qui se sont proposés d'une manière volontaire pour répondre à nos questions d'entretien. Mais l'économie du temps et le renoncement à des données quantifiables ont pris le dessus et nous n'avons pas pu donner satisfaction à toutes les sollicitudes.

En ce qui concerne le nombre de personnes à interviewer, Beaud et Weber (2008) soulignent qu'en recherche par entretien, la question du nombre de personnes ne se pose pas. Le recours aux entretiens en tant qu'instrument de collecte de données ne prétend pas la quête de données quantifiées. Par conséquent, les entretiens « *n'ont donc pas besoin d'être nombreux. Ils n'ont pas pour vocation d'être représentatifs* » (Beaud et Weber, 2008: 177). Sur cette question relative au nombre de personnes à interviewer, le principe de saturation vient à point nommé. Le recours au principe de saturation est adopté par plusieurs auteurs (Alami *et al.*, 2009; Olivier de Sardan, 2008; Pires, 1997). Dans une recherche qualitative, la saturation pose la question du moment où le chercheur trouve pertinent de mettre fin à la collecte des données. Il s'agit d'une étape de la recherche où le chercheur se rend compte que ni les nouveaux entretiens, ni les nouvelles observations n'apportent plus de nouvelles informations aux questions posées par son étude (Olivier de Sardan, 2008).

Sur cette question, Pires (1997) fait référence à deux types de saturation à tenir en compte dans les recherches qualitatives. Le premier, de type empirique, est celui « *par lequel le chercheur juge que les derniers documents, entrevues ou observations n'apportent plus d'informations suffisamment nouvelles ou différentes pour justifier une augmentation du matériel empirique* » (Pires, 1997 : 157). Le second, d'ordre théorique, s'impose «

lorsque, après des applications successives, les données n'ajoutent aucune propriété nouvelle au concept [category], on peut dire que le concept est saturé (category's theoretical saturation) » (Pires, 1997 : 156). C'est sur la base de ces deux types de saturation que nous avons décidé de mettre fin à la collecte des données sur le terrain.

Notons aussi que dans un contexte de saturation, la sélection des sujets à interviewer se situe au niveau de la redondance des informations plutôt qu'en termes de nombre de sujets. La validité de contenu est privilégiée à la justification statistique. Les travaux d'Alami *et al.* (2009) lèvent un pan de voile sur la question du nombre d'entretiens à réaliser. Ces auteurs suggèrent qu'à partir de douze (12) et quinze (15) entretiens réalisés, « *une certaine redondance, une certaine saturation apparaît* » (Alami *et al.*, 2009: 65). Les auteurs poursuivent en soulignant qu'en fonction du sujet mobilisé par l'enquête, le nombre d'entretiens oscillent entre un minimum de six ou sept personnes « *avec des critères sociodémographiques proches – groupe relativement homogène- pour une enquête à visée très exploratoire, basée sur la réalisation d'entretiens, couplés éventuellement à des observations* » (Alami *et al.*, 2009: 65) Mais lorsque l'enquête porte sur un échantillon plus hétérogène comprenant différents sous groupes et/ou mobilisant plusieurs techniques de recueil de données , comme c'est le cas de notre recherche, Alami *et al.* (2009 :65) proposent que les entretiens mobilisent une quarantaine de personnes.

En dehors de toutes ses suggestions, l'usage d'entretiens qualitatifs pose en soi une limite pratique au niveau de la cueillette et du traitement de l'information. Selon Pires (1983), au delà de quarante entrevues, il devient difficile de traiter qualitativement l'ensemble de l'information. Dans le souci de diversification de l'échantillon des personnes à interviewer, en fonction des critères ayant orienté leur choix, le nombre de personnes retenues risque donc d'augmenter. Il revient donc au chercheur de procéder à des ajustements en tenant en compte des contraintes qui s'imposent à lui afin d'opérer un choix raisonnable. Au dire d'Alami *et al.* (2009:67), « *Un échantillon est, en effet, toujours le résultat d'un compromis entre des critères objectifs et des contraintes matériels* ». Le chercheur doit donc tenir compte du temps dont il dispose pour réaliser ses entretiens. Dans la mesure où aucune recherche ne peut prétendre rendre compte du réel dans sa globalité (Pires, 1983), l'application du principe de saturation doit se faire à l'intérieur des limites avec lesquelles le chercheur doit composer.

La décision d'élargir notre étude aux ressorts territoriaux des six Directions régionales de l'éducation conjuguée à l'hétérogénéité des sujets-sources (directeurs d'école, représentants de Comité de gestion des écoles primaires, Inspecteurs d'éducation et représentants d'Organisations Non Gouvernementale), s'est révélé un facteur déterminant sur l'étendue de l'échantillon des informateurs.

Au total, 70 informateurs ont été mobilisés pour la réalisation de cette recherche : 36 directeurs d'école, 21 présidents de Comités de gestion des écoles primaires, 8 inspecteurs et 5 représentants d'Organisations Non Gouvernementales. Les tableaux suivants donnent des informations sur les différentes personnes interviewées. L'éthique de confidentialité s'imposant pour garantir l'anonymat des différentes personnes, des sigles sont utilisés en guise du nom des différents sujets-sources interviewés. Nous avons emprunté des méthodes d'anonymat utilisées par Garreta *et al.* (2011). Pour chacune des personnes interviewées, la première colonne du tableau représente les sigles et la seconde donne des informations supplémentaires. Par exemple pour le tableau 8-2-4-a relatif aux directeurs d'école interviewés, les sigles :

DFLGEA10 signifie : D= directrice; F= féminin ; LG = Lomé Golfe (Direction régionale de l'éducation), EA= Ecole A ; 10= 2010 (année de réalisation de l'interview).

DMMYEB10 signifie : D= directeur ; M= masculin ; M = Maritime (Direction régionale de l'éducation) ; Y= Yoto (préfecture dans laquelle se trouve l'école) ; EB= Ecole B ; 10= 2010 (année de réalisation de l'interview).

Pour le tableau 8-2-4-b relatif aux présidents de comité de gestion des écoles primaires, la même règle est suivie que pour les directeurs. Ainsi, le sigle :

PCMLGEA10 est détaillé de la manière suivante : PC= président de comité de gestion des écoles primaires ; M= masculin ; LG= Lomé Golfe (Direction régionale de l'éducation) ; EA= Ecole A ; 10= 2010 (Année de réalisation de l'interview).

Pour le tableau 8-2-4-c relatif aux inspecteurs des enseignements préscolaire et primaire, le sigle IMCSIA10 est détaillé comme suit : I = inspecteur ; M= masculin ; C= Centrale (Direction régionale de l'éducation de la région Centrale) ; S= Sotouboua (préfecture dans

laquelle se trouve l'école) ; IA= Inspection A ; 10= 2010 (Année de réalisation de l'interview).

Pour le tableau 8-2-4-d relatif aux représentants des Organisations Non Gouvernementales, les sigles :

RONGMPHBF10 est détaillé comme suit : RONG= représentant Organisation Non Gouvernementale ; M= Masculin ; P= Plateaux (Direction régionale de l'éducation des Plateaux ; H= Haho (préfecture où travaille l'ONG) ; BF= Bornfonden (Nom de l'ONG) ; 10= 2010 (Année de réalisation de l'interview).

Tableau 8-2-4-a : Liste des directeurs d'écoles primaires interviewés

Direction régionale Lomé-Golfe	
Acronyme	Profils
DFLGEA10	15 ans d'enseignement et 6 ans comme directrices d'école.
DFLGEB10	20 ans d'enseignement et 18 en tant que directrice d'écoles ⁵⁰
DMLGEC10	12 ans d'enseignement et 7 comme directeur d'école
DMLGED10	15 ans d'enseignement et 12 de direction d'écoles
DMLGEF10	10 ans d'enseignement et 3 en tant que directeur d'école
DFLGEG10	10 ans d'enseignement et 6 comme directrice d'écoles
Direction régionale de l'éducation Maritime	
DMMYEA10	30 ans d'enseignement et 25 comme directeur d'école
DMMZEA10	15 ans d'enseignement et 7 en tant que directeur d'école
DMMYEB10	8 ans d'enseignement et 3 comme directeur d'école
Direction régionale de l'éducation des Plateaux	
DMPHEA10	12 ans d'enseignement et 7 comme directeur d'écoles
DMPHEB10	16 ans d'enseignement et 11 comme directeur d'écoles
DMPHEC10	12 ans d'enseignement et 5 comme directeur d'écoles
DMPHED10	15 ans d'enseignement et 7 comme directeur d'écoles
DMPHEE10	25 ans d'enseignement et 14 comme directeur d'écoles
DFPHEF10	8 ans d'enseignement et 4 comme directrices d'école
DMPHEG10	17 ans d'enseignement et 10 comme directeur d'écoles
DFPHEH10	7 ans d'enseignement et 4 comme directrice d'école
DMPHEI10	12 ans d'enseignement et 5 comme directeur d'école
DMPHEJ10	20 ans d'enseignement et 14 comme directeurs d'écoles
DMPHEK10	11 ans d'enseignement et 4 comme directeur d'école
Direction régionale de l'éducation Centrale	
DMCSEA10	12 ans d'enseignement et 6 comme directeur d'écoles
DMCSEB10	12 ans d'enseignements et 7 comme directeur d'école
DFCSEC10	27 d'enseignement et 8 comme directeur d'écoles
DMCSED10	13 ans d'enseignement et 5 comme directeur d'école

⁵⁰ L'usage du pluriel signifie que le directeur d'école a exercé cette fonction dans différentes écoles.

DMCSEF10	9 ans d'enseignement et 3 comme directrices d'école
DFCSEG10	30 ans d'enseignement et 18 comme directrice d'écoles
DMCSEH10	15 ans d'enseignement et 9 comme directeur d'écoles
Direction régionale de l'éducation de la Kara	
DMKKEA10	12 ans d'enseignement et 7 comme directeur d'école
DMKKEB10	15 ans d'enseignement et 5 comme directeur d'école
DMKKEC10	12 ans d'enseignement et 7 comme directeur d'écoles
DMKKED10	9 ans d'enseignement et 6 comme directeur d'école
Direction régionale de l'éducation des Savanes	
DMSTEA10	10 ans d'enseignement et 4 comme directeur d'école
DMSTEB10	16 ans d'enseignement et 7 comme directeur d'école
DMSTEC10	22 ans d'enseignements et 15 comme directeurs d'écoles
DMSTED10	15 ans d'enseignement et 5 comme directeur d'école
DMSTEE10	11 ans d'enseignement et 4 comme directeur d'école

Tableau 8-2-4-b : Liste des présidents de comité de gestion des écoles primaires interviewés

Direction régionale Lomé-Golfe	
Acronyme	Profils
PCMLGEA10	Est dans son second mandat de président. Il est fonctionnaire à la retraite
PCMLGEB10	Est dans son second mandat de président. Il est mécanicien auto
PCMLGEC10	Premier mandat de président avec expérience de secrétaire
PCMLGED10	Second mandat comme président. Enseignant retraité
Direction régionale de l'éducation Maritime	
PCMMYEA10	Second mandat comme président. Exerce le métier de menuiserie
Direction régionale de l'éducation des Plateaux	
PCMPHEA10	Premier mandat comme président. Il est « cotonculteur »
PCMPHEB10	Premier mandat comme président. Il est gendarme.
PCMPHEC10	Second mandat comme président. Il est agriculteur
PCMPHED10	Second mandat comme président. Il travail dans une entreprise de farine de soja
PCMPHEE10	Premier mandat. Il est agriculteur
PCMPHEF10	Premier mandat. Il est ouvrier
PCMPHEG10	Premier mandat. Il est agent retraité de la Société togolaise du Coton
PCMPHEH10	Second mandat. Mais a servi de président dans d'autres écoles Commerçant
PCMPHEI10	Premier mandat. Il est gendarme
PCMPHEJ10	Troisième mandat. Il est le conseiller du chef du village. Il est agriculteur
Direction régionale de l'éducation centrale	
PCMCSEA10	Second mandat. Il est commerçant
PCMCSEB10	Il est dans son second mandat. Il est plombier
Direction régionale de l'éducation des Savanes	
PCMSTEA10	Il est dans son premier mandat. Il est couturier
PCMSTEB10	Il est dans son premier mandat. Il est agriculteur
PCMSTEC10	Il est dans son second mandat. Il est employé à la Société Togolaise du Coton
PCMSTED10	Il est dans son second mandat. Il est géomètre

Tableau 8-2-4-c : Liste des inspecteurs interviewés

Acronyme	Profils
IFLGIA10	Elle est inspectrice depuis 7 ans
IMMYIA10	Il est inspecteur depuis 7 ans
IMPHIA10	Il est inspecteur depuis 5
IMPHIB10	Il est inspecteur depuis 10 ans
IMCSIA10	Il est inspecteur depuis 3 ans
IMCSIB10	Il est inspecteur depuis 7 ans
IMSTIB10	In est inspecteur depuis 10 ans
IFSTIA10	Elle est inspectrice de puis 6 ans

Tableau 8-2-4-d : Liste des représentants d'ONG interviewés

Acronyme	Profils
RONGMPHBF10	Il travaille de puis 7 ans et est le responsable de l'éducation
RONGMCSPT10	Il travaille dans l'ONG depuis 15 ans et est le responsable de l'éducation
RONGHKKAA10	Il travaille dans l'ONG depuis 12 et est le chef du projet Education Pour Tous
RONGMSTAA10	Il travaille dans l'ONG depuis 15 ans et est le responsable de l'éducation
RONGMSTHI10	Il travaille dans l'ONG depuis 4 ans et est le chargé de l'éducation

8-3- Instrumentation et collecte des données primaires

La production de données à base de discours autochtones que le chercheur aura lui-même sollicitée, reste un élément central de toute recherche de terrain. Il lui revient de faire recours aux savoirs et aux souvenirs de ses informateurs (Olivier de Sardan, 2008). L'instrumentation offre au chercheur un large spectre d'outils qui, lorsqu'ils sont judicieusement choisis et adaptés au contexte de la recherche, permettent de générer des informations pertinentes.

La dimension qualitative de notre recherche a nécessité de faire recours à des techniques d'investigation que sont les entretiens (individuels et collectifs) et des séquences d'observations. Outre ces deux instruments de collectes des données primaires, nous avons également eu recours à l'analyse de documents indispensables pour les informations relatives aux structures des Comités de gestion des écoles primaires. L'avantage de varier les instruments de collectes de données est souligné par un certain

nombre d'auteurs (Boutin, 2006; 2007; Van der Maren, 2006). La variation permet la validation des données précédemment recueillies et permet aussi au chercheur d'éviter les « angles morts » propres à chaque outil de collecte.

Nous présentons dans les lignes qui suivent, les principales caractéristiques de chacun de ces instruments de collecte de données et l'importance de leur choix pour notre recherche.

8-3-1- L'entretien de recherche

Couramment utilisé en recherche qualitative, l'entretien de recherche, parfois appelé entrevue ou interview, représente « *la méthode la plus efficace de l'arsenal qualitatif* » (McCracken, cité par Boutin, 1997 : 2). Pour Anadón (1991) : « *L'entrevue donne la possibilité de l'exploration d'un thème donné plutôt que de restreindre la réponse, comme ce serait le cas d'un questionnaire fermé* » (Anadón, 1991 :16).

L'entretien de recherche nous semble être l'instrument le mieux adapté, compte tenu du matériel que nécessite notre recherche : décrire les structures de gestion scolaire et recueillir des informations afférentes auprès de nos sujets sources. C'est une technique destinée à collecter, dans la perspective de leur analyse, des données discursives reflétant notamment l'univers mental conscient ou inconscient des sujets-sources. Pour nous, il s'agit d'amener nos informateurs à vaincre ou à oublier les mécanismes de défense qu'ils peuvent adopter en présence d'un regard extérieur sur leur comportement ou leur pensée. L'importance de cet instrument de recueil de données est qu'il permet au chercheur⁵¹ de rendre compte, non seulement du discours et des intentions des informateurs, mais aussi et surtout de leurs conceptions du réel, voire des présupposés qui guident leurs actions. A propos, Deslauriers (1991) souligne que « *le but de l'entrevue est de savoir ce que la personne pense et d'apprendre des choses qu'on ne peut observer directement comme les sentiments, les idées, les intentions* » Deslauriers (1991: 34). Si dans le recueil de nos données le choix des entretiens semi-directifs s'impose, c'est parce qu'il « *fait construire un discours* » (Blanchet et Gotman, 2005: 40) révélateur du sens que l'interlocuteur donne à une action ou à une pratique dont il en est l'auteur ou le témoin.

⁵¹ Le mot chercheur ou investigateur est utilisé dans ce travail, à la fois dans un sens général et particulier. En cela, nous sommes le chercheur ou l'investigateur sur le terrain de notre étude.

L'entretien s'impose également pour notre recherche du fait que cette dernière ne se base pas, *a priori*, sur des facteurs discriminants comme il est nécessaire dans la construction d'un questionnaire. Aussi convient-il mieux « à l'étude de l'individu et des groupes restreints » (Blanchet et Gotman, 2005: 41), tandis que le questionnaire satisfait davantage les exigences d'une recherche nécessitant un échantillon consistant. Enfin, l'entretien, à la différence du questionnaire, ne s'intéresse pas aux « pourquoi », mais plutôt aux « comment » ou aux processus et aux principes de fonctionnement des actions. (Blanchet et Gotman, 2005).

L'entretien individuel d'une part et l'entretien collectif d'autre part, nous ont servi d'instruments principaux pour recueillir les données primaires de l'étude (Alami *et al.*, 2009; Baumard *et al.*, 2003; Boutin, 2006 et 2007; Olivier de Sardan, 2008). Leur choix comme instruments de collecte de données nous a servi aussi d'occasion et de cadre pour mener des observations, comme nous le verrons plus loin. Cette manière de procéder est reconnue par Beaud et Weber (2008) selon qui « *L'entretien ethnographique offre une riche matière à l'observation* » (Beaud et Weber, 2008:183). A continuation, nous allons faire le développement de ces deux types d'entretiens.

8-3-1-1- Les entretiens individuels semi-structurés

La technique d'entretien individuel est une situation de face-à-face, c'est-à-dire celle dans laquelle le chercheur et son informateur sont physiquement en présence l'un de l'autre (Bonicco, 2006). Dans cette situation, l'informateur, c'est-à-dire le sujet-source, est invité à donner son point de vue sur une situation qui intéresse le chercheur. Au fait, c'est sa compétence⁵² qui intéresse le chercheur. Olivier de Sardan (2008) considère que « *tout interlocuteur doit être considéré comme détenteur de connaissances intéressantes sur son groupe, sa profession, sa société* » (Olivier de Sardan, 2008: 55). Se pose alors la

⁵² La compétence de l'informateur selon Olivier de Sardan (2009: 59) « *ne signifie pas qu'il soit considéré nécessairement comme un expert [...]. La notion de compétence renvoie ici à la simple capacité de cet interlocuteur à avoir quelque chose à dire sur un référent extérieur à sa propre expérience directe, et ne sous-tend aucun jugement de valeur sur son niveau de savoir.* ».

question essentielle de la gestion de la situation d'interactions entre le chercheur et les sujets-sources de données.

Une des importances de l'entretien individuel est sa capacité de marier flexibilité et profondeur. Les interventions qui y sont utilisées, principalement des questions ouvertes et des demandes d'éclaircissement, permettent au sujet informateur de s'exprimer librement sur un thème particulier. Par sa souplesse, l'entretien permet ainsi d'avoir directement accès à la pensée de l'interlocuteur et de valider auprès de lui la compréhension du sens de ses réponses (Alami *et al.*, 2009; Beaud et Weber, 2008; Baumard *et al.*, 2003; Olivier de Sardan, 2008).

Instrument privilégié de collecte de données en recherche qualitative, l'entretien individuel est à la fois une « *interaction* », une « *conversation* » entre l'investigateur et l'informateur. Loin d'être un questionnaire, il fait office d'un mode de communication familial. Il nécessite d'être le plus possible dans le registre de la conversation et le moins possible dans celui du questionnaire (Olivier de Sardan, 2008; Beaud et Weber, 2008).

La notion d'entretien est fondée sur la pratique d'un inter-échange avec une attitude plus ou moins marquée de non-directivité de l'intervieweur vis à vis de l'interviewé. Comme le soulignent Evrard *et al.* (1993: 91, cité par Baumard *et al.*, 2003), le principe de la non-directivité repose sur une « *attention positive inconditionnelle* » du chercheur : son informateur peut tout dire et chaque élément de son discours a une certaine valeur, car il renvoie de façon directe ou indirecte à des éléments analytiques de l'objet de recherche. La non-directivité implique également une « *attitude d'empathie* » du chercheur, c'est-à-dire l'acceptation du cadre de référence du sujet, en termes d'émotion ou de signification, « *comme si* » le chercheur était à la place du sujet interrogé.

Si la directivité de l'entretien comporte le risque de limiter les possibilités heuristiques des situations de face à face entre le chercheur et le sujet source, la non directivité peut aussi écarter des concepts-leviers du guide d'entretien et s'éloigner ainsi des réponses pertinentes que demande la problématique de la recherche. Selon Poupart (1997),

L'intervieweur devrait le moins possible orienter les propos de l'interviewé. [...], l'intervieweur doit faire un compromis entre la non-directivité et une certaine orientation à donner à l'entretien en fonction de l'objet étudié. Adoptant une logique très proche des méthodes quantitatives. [...]. Une trop grande non-directivité nuit à la généralisation des

résultats en rendant plus difficiles les comparaisons entre les entretiens (Poupart, 1997 : 195).

Dès lors, il est important pour le chercheur de faire un va-et-vient entre la non-directivité et la directivité (Boutin, 2007). C'est pour cette raison qu'au cours des entretiens, nos questions ont été axées sur des zones préalablement balisées dans le guide d'entretien⁵³, mais ont laissé aux sujets une liberté de digression, aménageant un espace heuristique d'émergence de nouveaux concepts. Notons qu'au cours des entretiens, un certain nombre de précautions ont été prises afin d'avoir des informations sans équivoques (Alami *et al.*, 2009; Usunier *et al.*, 2000). C'est ainsi que nous avons procédé à des techniques de relances dans un souci d'approfondissement et d'élucidation des données fournies par les personnes interviewées, chaque que des réponses fournies nous paraissaient floues. Des types de relances tel que « *l'écho ou le miroir* » nous ont permis de reprendre l'information des sujets interviewés en procédant à des demandes d'éclaircissement du genre : « *vous disiez quoi* », la « *reformulation* » (si j'ai bien compris, cela signifie-t-il que...) et la demande d'explications informatives d'approfondissement. Les réponses laconiques, les silences, les signes d'acquiescement ou de gênes ont constitué autant d'appels à relance au cours des entretiens réalisés.

De part sa « *récurtivité* », l'entretien doit ouvrir la porte à la formulation de nouvelles questions et ne doit pas se cadennasser dans les seules questions prévues dans le guide d'entretien. Il est recommandé que les questions initiales prévues dans le guide d'entretien soient complétées par d'autres questions (Baumard *et al.*, 2003; Olivier de Sardan, 2008). Selon l'expression de Olivier de Sardan (2008), « *On pourrait parler de la récurtivité de l'entretien de terrain, en ce qu'il s'agit de s'appuyer sur ce qui a été dit pour produire de nouvelles questions. Ces questions induites par des réponses sont aussi bien des questions qu'on se pose [...] que des questions qu'on pose* » (Olivier de Sardan, 2008: 61). Rubin et Rubin (1997, cité par Baumard *et al.* 2003) distinguent trois types de questions spécifiques à l'entretien semi-structuré: les questions principales qui introduisent

⁵³ Les guides d'entretien élaboré pour la conduite des entretiens se trouvent à la partie annexe de la thèse, après la bibliographie. Deux guides d'entretiens ont été élaborés : un premier contenant des questions pour les directeurs d'école et un second comprenant des questions pour les parents d'élèves présidents de comité de gestion des écoles primaires. A partir de ces deux guide, des questions d'éclaircissement ont été abordé avec des inspecteurs des enseignements préscolaire et primaire.

l'entretien; les questions d'investigation dont le but est de demander des éclaircissements ou des explications sur une réponse incomplète de la part de l'informateur ; les questions d'implication qui font suite aux réponses données aux questions principales. Les derniers types de questions (les questions d'investigations et les questions d'implications) sont construites par le chercheur dans l'évolution de l'entretien et ne peuvent être aménagées d'avance, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas figurer dans le guide d'entretien.

En ce qui concerne la modalité du recueil des données de la recherche, nous avons procédé, d'une part, à leur prise de note, d'autre part, à leur enregistrement grâce à un magnétophone (Alami *et al.* 2009; Barbot; 2010). En fonction de l'étude, certains chercheurs recommandent de donner la priorité à l'un ou l'autre de ces deux modalités de recueil des données.

La prise de note est la modalité de collecte de données qu'Alami *et al.* (2009) privilégient. Selon ces auteurs, les avantages que procure la retranscription de prise de note est qu'elle « *prend moins de temps que la transcription littérales de cassettes* » (Alami *et al.* (2009: 61).

Contrairement à Alami *et al.* (2009), Barbot (2010) estime, sans toutefois y renoncer, que la prise de note⁵⁴ au cours d'un entretien enregistré, ne doit pas consister à une activité intense d'écriture. Elle doit servir plutôt pour faire des relances, de noter des repères qui permettront aux chercheurs « (...) *de suivre le fil d'un récit complexe, de pointer les éléments susceptibles de faire l'objet de relances* » (Barbot, 2010: 133).

Barbot (2010) souligne aussi l'importance, voire la condition *sine qua non* de l'enregistrement des entretiens. L'auteur estime que la simple prise de note présente des limites dont l'une est d'empêcher le chercheur à saisir la quantité et l'hétérogénéité des données fournies par l'interviewé. Cette situation oblige donc le chercheur à ne trier que les informations qui lui semblent les plus pertinentes. En plus de cela, le chercheur ne gardera qu'un souvenir confus sur les différentes données que lui ont fournies les

⁵⁴ Pour les auteurs, « *il s'agit d'une prise de note quasi mécanique, sans formulation ni sélection, de manière à obtenir une retranscription la plus exhaustive possible. Un chargé d'étude qui acquiert la maîtrise de la prise de note parvient à produire une retranscription d'entretien très fidèle à ce qui a été dit, d'autant plus qu'il effectue la retranscription « à chaud », c'est-à-dire le plus rapidement possible après l'entretien* » (Alami *et al.* 2009: 63).

différentes personnes interviewées. Eu égard à cela, l'enregistrement s'avère la modalité la mieux adéquate :

Il constitue donc un point d'appui essentiel dans l'analyse des matériaux recueillis et dans la conduite de l'entretien. Dès les premiers entretiens, les retranscriptions seront utiles pour évaluer la pertinence de la grille et l'enrichir. Elles constituent également outils pour le sociologue en formation et même au-delà, pour évaluer et améliorer ses pratiques (Bardot, 2010: 131).

Au cours de nos entretiens, nous avons opté pour la position de Barbot (2010), en procédant à l'enregistrement des interviews (surtout qu'aucun refus n'a été opposé de la part de nos sujets-sources à notre demande d'utiliser cette modalité de cueillette des données). L'enregistrement a été complété par la prise de certaines notes ponctuelles.

8-3-1-2-Les entretiens collectifs

Outre les entretiens individuels, nous avons estimé que le recours à des entretiens collectifs entre les différents acteurs des structures de gestion des écoles, nous permettrait de saisir de plus près la dynamique des interactions qui y sont à l'œuvre. Nous avons estimé qu'il contribuerait aussi à stimuler la prise de parole par les uns et les autres et à favoriser le recueil de données pointues et riches en rapport avec le sujet de notre recherche.

Une des particularités de l'entretien collectif est de mettre les sujets en interaction (Baumard *et al.*, 2003). Il peut être impromptu, involontaire et non sollicité par le chercheur. Autrement dit, l'entretien collectif peut être à la fois un choix opéré par le chercheur lui-même et une contrainte qui lui est imposée par les circonstances sur le terrain de recherche (Alami *et al.*, 2009; Olivier de Sardan, 2008). Mais à l'instar d'un socio-anthropologue qui travaille en situation naturel (*naturalistic setting*), le chercheur doit saisir chacune des opportunités qui s'offre à lui et se préparer au fait que :

Bavarder avec quelqu'un sur un mode banal, quotidien, détendu, c'est aussi assumer le risque que la famille, les proches, les voisins, les collègues, selon les situations, se mêlent à la conversation. Il ne s'agit alors ni de se priver des avantages que cette interaction multiple peut offrir [...], ni de renoncer aux bénéfices d'un entretien privé (Olivier de Sardan, 2009: 64).

Ces cas de figure ont émaillé quelques uns de nos entretiens. Individuels au départ, ces entretiens ont fini par être collectifs. Nous avons souvenance de cet entretien programmé avec le directeur d'une école primaire rurale. Nous étions à notre deuxième entretien avec lui. Le jardin d'un bar nous a servi de lieu pour la réalisation dudit entretien. L'endroit est bien choisi puisqu'il y régnait un calme et une tranquillité. Il a été proposé par notre informateur. Dans le vif de l'entretien, apparaît la directrice d'une autre école, accompagnée d'un de ses adjoints. Tous deux ont finalement participé à l'entretien. Même si leur présence n'était pas prévue, cela a été un enrichissement pour l'entretien surtout que notre informateur principal n'en trouvait aucun inconvénient. Toutefois, il nous a confié après que si c'était un autre directeur, il aurait s'opposer à cette présence impromptue.

L'entretien collectif peut être aussi programmé, c'est-à-dire sollicité par le chercheur en personne (Alami *et al.*, 2009 ; Olivier de Sardan, 2008). Nous en avons sollicité quelques uns dans le souci de trianguler les données. Pour la réalisation de ce type d'entretien, Alami *et al.*, (2009) suggèrent que le nombre de participants retenus soit compris entre 5 (cinq) et douze (12) personnes par groupe. En outre, les auteurs conseillent également de mener plusieurs entretiens collectifs de façon à éviter les biais pouvant résulter des caractéristiques des participants.

Bien qu'il soit difficile de déterminer le nombre de groupes, les principes de saturation demandent que des groupes soient constitués jusqu'à ce que les discussions n'apportent rien de nouveau par rapport aux groupes précédents. Les études publiées comportent de 3 (trois) à dix (10) groupes. Dans le cas de notre recherche, six entretiens collectifs ont été réalisés : deux entretiens collectifs impromptus et quatre entretiens collectifs programmés dont des détails sont donnés dans les lignes qui suivent.

Le premier entretien collectif programmé, d'une durée de 1h 30 mn, a été réalisé le jeudi 14 octobre 2010 et a réuni six présidents de Comité de gestion des écoles primaires sis dans le ressort territorial de la Direction régionale de l'éducation des Plateaux. Tous les présidents réunis par cet entretien collectif sont des hommes. Quatre d'entre eux sont dans

leur premier mandat de présidence mais avaient occupé d'autres responsabilités, tant dans le comité de gestion des écoles primaires que dans les Association des parents d'élèves.

Le second entretien collectif a eu également lieu dans la Direction régionale de l'éducation des Plateaux. Y étaient présents deux directeurs d'écoles et deux présidents de Comité de gestion des écoles primaires. L'entretien a également eu lieu le 14 octobre dans une école primaire. Il avait durée 2h 30 mn.

Le troisième entretien collectif s'est déroulé le 21 octobre 2010 et avait réuni 6 directeurs d'écoles primaires. La particularité de ces directeurs d'école est que leurs écoles travaillent en partenariat depuis 9 ans avec l'ONG Bornfonden. Les échanges ont durée 2h. Comme les deux premiers entretiens, celui-ci a été réalisé également dans la Direction régionale de l'éducation des Plateaux

Le quatrième entretien collectif a été réalisé le 18 novembre 2010 au Nord du Togo, dans la Direction régionale de l'éducation des Savanes. Il avait réuni 6 personnes : deux directeurs d'écoles et quatre présidents de Comités de gestion des écoles primaires. D'une durée de 90 mn, il a eu lieu dans la salle de réunion de la préfecture après une évaluation à mis parcours organisée par l'ONG Aide et Action sur le projet « *Investir dans l'éducation des exclus* ». Nous avons été spécialement invités par le responsable Aide et Action de ce projet avec qui un entretien avait été réalisé à Lomé, au Sud du Togo. Nous avons profité de notre présence pour réunir ces différentes personnes qui ont bien accepté de nous donner un peu de leurs temps.

La capacité de l'entretien collectif à produire de données pertinentes suscite d'opinions divergentes auprès d'un certain nombre de chercheurs. Si d'aucuns le considèrent comme une voie permettant d'identifier des informations importantes auprès des sujets (Fontana et Frey, 1994, cités par Baumard *et al.*, 2003) et que l'interaction entre les différents informateurs permet de stimuler leur réflexion sur le problème posé (Bouchard, 1976, cités par Baumard, 2003), d'autres en revanche pensent que l'entretien collectif est susceptible d'empêcher certains membres du groupe à se révéler face aux autres participants (Rubin et Rubin, 1995, cité par Baumard, 1999), surtout dans un contexte de suspicion ou de méfiance.

Alami *et al.* (2009) soulignent une autre difficulté relative aux entretiens collectifs, celle liée à la transcription des données recueillies, collecte de données au cours de laquelle tout le monde a tendance à s'exprimer à la fois et au même moment. Par ailleurs, il n'est pas évident que tous les sujets réunis dans un entretien collectif puissent avoir droit à la parole. Ces différents écueils et biais ont été détectés lors de nos différents entretiens collectifs. Au cours d'un de nos entretiens de ce type, nous avons constaté que c'est un président de Comité de gestion des écoles primaires qui a monopolisé la parole sur des questions adressées directement aux parents d'élèves. Ce constat a été également fait au cours des assemblées générales auxquelles nous avons pris part. Il y a eu la capture de la parole par les plus bavards, et surtout ceux qui ont une idée précise des questions à l'ordre du jour.

Il est reconnu que la « *structure de gang* » préexistante ou qui se crée lors du déroulement de l'entretien collectif peut contrer considérablement, par un mouvement de consensus, la richesse d'une confrontation de points de vue sur le thème traité (Baumard *et al.*, 2003). Nous étions donc attentif à la distribution équitable de la parole lors des discussions et à l'expression élaborée des opinions par chacun des différents sujets sources. Nous avons joué un rôle d'animateur et de modérateur au cours des échanges, ce qui a permis d'éviter des effets de leader ou les effets de timidité que pourraient manifester certains participants.

Cependant, tout en corroborant l'existence des écueils qui peuvent biaiser le recueil des données à partir de l'entretien collectif, surtout quand la recherche porte sur des organisations, des auteurs (Alami *et al.*, 2009; Baumard *et al.*, 2003, Olivier de Sardan, 2008) soulignent l'intérêt que procure ce type d'entretien du fait qu'il éclaire les jeux et enjeux de pouvoirs au sein des organisations et que d'autres instruments de recueil de données tel que l'entretien individuel ne pourront pas si vite dévoiler. Les entretiens collectifs au sein d'organisations ou de structures multi-acteurs permettent d'appréhender les interrelations des parties prenantes et saisir aussi les réactions des uns et des autres aux propos tenus par chacun. A propos, Baumard *et al.* (2003: 9) soulignent que:

L'authenticité des discours est sujette à caution, tant les jeux de pouvoir et les enjeux du devenir des sujets au sein de l'organisation peuvent intervenir. Toutefois, si la recherche porte justement sur ces jeux de pouvoir, l'entretien de groupe est susceptible de révéler au chercheur des éléments qu'il pourra ensuite évaluer par d'autres méthodes de collecte. À

l'opposé, l'entretien de groupe peut avoir également pour objet de confirmer des conflits et des tensions latentes révélés par d'autres modes de collecte au sein d'une organisation (Baumard *et al.* 2003: 9).

L'entretien collectif ne devient problématique qu'au moment où le chercheur en fait *une « stratégie d'enquête unique, passe partout, en quelque sorte du qualitatif à moindre frais »* (Olivier de Sardan, 2008 :65).

Notons que les entretiens collectifs ont été d'une très grande importance pour cette étude. Ils ont suscité un dialogue, une conversation, voire une discussion entre les différents sujets-sources. En outre, les discussions de groupe ont permis de diminuer les inhibitions des sujets et ont conduit à une plus grande spontanéité chez les répondants. Nous avons positivement constaté que les commentaires d'un participant a permis de stimuler la réaction des autres sur des éléments dont ils se souviennent difficilement ou pas du tout en entrevue individuelle. En plus, nous nous sommes rendu compte que l'éventail des réponses est plus large en entretien collectif qu'en entretien individuel. Cette technique nous a donc permis de trianguler les propos des différents sujets et d'avoir une compréhension approfondie des divers aspects de notre étude.

8-3-1 3- La posture du chercheur sur le terrain

Le terrain de recherche dans lequel investigate le chercheur *« n'est pas qu'un site où ce dernier découpe des séquences pour y produire des corpus et noircir des cahiers »* (Olivier de Sardan, 2008: 51). Tel un anthropologue, nous nous sommes engagé dans de multiples relations en provoquant et en créant des *« relations sociales verbales et non verbales, simples et complexes: conversations, bavardages, jeux, étiquettes, sollicitations, disputes etc. »* (Olivier de Sardan, 2008: 51). Nous avons fait un effort d'adaptation à notre terrain de recherche en nous intéressant aux dialogues informels entre les gens, en jouant à la fois, le rôle d'un « voyeur » et celui d'un « écouteur ». En tant qu'un acteur dans un système social, nous avons essayé de pénétrer dans la vie de nos informateurs (Alami *et al.*, 2009).

L'imprégnation du chercheur dans son milieu d'étude se matérialise à travers l'observation et l'interaction avec ces informateurs (Alami *et al.* 2009; Beau et Weber, 2008; Olivier de Sardan, 2008). La culture de notre site de recherche nous impose d'adopter ces précautions au risque de perdre toutes informations pertinentes. La situation sociopolitique délétère qui règne au Togo, sème la suspicion dans les esprits. L'inconnu est suspecté. Un chercheur qui apparaît dans un milieu est voilé du voile de l'inconnu et la première réaction des sujets-sources est celle d'un « doute méthodique », voir même d'un doute « sceptique ». Par rapport à sa posture, le chercheur peut faire objet de confiance ou de refus de la part de ses informateurs.

La question de la dépendance du chercheur à son terrain de recherche est analysée par Alami *et al.* (2009). Le statut du chercheur peut donc avoir des effets sur le recueil des données. Ces auteurs évoquent des questions de complicité ou de concurrence entre le chercheur et ses informateurs. Sa proximité culturel avec le milieu d'étude peut lui faciliter de recueillir les informations dont il a besoin mais aussi, elle pourra « *constituer un filtre négatif si elle ne permet pas de mise à distance efficace des faits observés* » (Alami *et al.*, 2009: 77). Les informateurs peuvent forger aussi des représentations sur le chercheur et l'objet de son étude. Des recherches effectuées au sein des organisations, constituent généralement des écueils pour le chercheur qui peut être assimilé à un « espion ». Il n'est pas toujours évident que les explications qu'il donne de sa présence sur le terrain convainquent sur le champ ses informateurs. Il lui revient donc de se dévoiler et de gagner la bienveillance des sujets-sources.

Bien que notre présence auprès de nos informateurs ait été précédée par l'acquisition d'une autorisation de la hiérarchie éducative dans les différentes régions de l'éducation ou au niveau des inspections d'éducation, la confiance n'a pas été d'emblée acquise. Un bon nombre de nos informateurs ont insisté à connaître davantage sur notre identité. Nous avons même appris dans les coulisses que certains directeurs nous soupçonnaient d'être un agent du ministère venu observer ce qui se passe sur le terrain. Des situations de ce genre sont fréquentes dans le pays. Il nous a fallu procéder au dévoilement et à la déclinaison de notre identité pour, à la fois, rassurer nos interlocuteurs et recueillir en retour les informations dont nous avons besoin.

L'entretien individuel semi-directif, compris comme un face-à-face entre le chercheur et son interlocuteur, pour produire les résultats escomptés, nécessite de la part de l'investigateur un ajustement de sa posture. Des auteurs tels que Mitchell (1993), Baumard *et al.* (2003) distinguent quatre figures différentes de la perception du chercheur. Ces quatre figures varient en fonction, d'une part, du degré d'affectivité du chercheur avec les sujets-sources et d'autre part, de son degré de connaissance du milieu de la recherche.

Sur le terrain d'étude, le chercheur peut « être ingénu » du fait qu'il ne dispose que d'une faible connaissance de son milieu d'étude. Malgré tout, il s'efforce de gagner l'affection de ses sujets-sources. On est en face :

De la situation classique d'un chercheur commençant son investigation sur le terrain et entretenant un rôle de novice : ingénu et compatissant. Le chercheur va chercher à susciter une relation de confiance avec les sujets-sources. Il est donc dans une quête de socialisation, socialisation que les sujets-sources vont de toute façon lui imposer pour lui accorder leur confiance. La source de données peut alors agir avec l'esprit du don, sans demander de contrepartie formelle » (Baumard *et al.* (2003: 250).

Malgré sa faible connaissance du terrain de l'étude, sa capacité à développer et à nouer d'intimes relations avec ses informateurs lui permet d'accéder plus facilement aux données pertinentes relatives à son objet de recherche. Toutefois, adopter une telle posture sur le terrain peut conduire le chercheur à être exploité par les interviewés à des fins politiques.

Le chercheur peut être « extérieur » à son terrain d'étude lorsque, outre sa faible connaissance du terrain de recherche, il accumule aussi une distance relationnelle importante avec ses sujets-sources. Cette position est la plus délicate pour le chercheur du fait du double écueil dont il s'expose: d'une part le manque de confiance qui le lie d'une manière symétrique à ses informateurs; d'autre part l'absence de connaissance du terrain de recherche le coupe de l'accès aux données qualitatives. Dès lors,

Il n'est pas toujours possible pour le chercheur de développer une relation de compassion avec les sujets-sources. Ceux-ci peuvent observer une constante froideur qui mettra à mal les capacités du chercheur à introduire de l'affectivité dans la relation. [...] Pour le chercheur, la situation est une impasse. [...] Les sources se cantonnent dans « la langue de bois » car le chercheur ne parvient pas à briser la figuration des acteurs par le biais de

l'affectif et/ou de la connaissance. Le chercheur reste donc un « extérieur » (Baumard *et al.* (2003: 250).

Le chercheur est considéré comme un « *espion* » sur son terrain d'étude lorsqu'il a une bonne maîtrise de son terrain d'étude mais n'a pas réussi à établir de relations de confiance avec les sujets-sources. Bien que cette posture lui favorise de jouir de son indépendance, la méfiance des informateurs peut constituer un obstacle de taille quant à l'accès aux données qualitatives.

Le chercheur peut se trouver dans la position d'un « espion : avisé mais peu compatissant ». C'est le cas classique du chercheur recommandé par la hiérarchie d'une organisation. Il gagne du temps dans l'accès aux données car il a été expressément notifié aux sujets-sources de lui faciliter le travail de recueil. [...] L'absence de socialisation, puisqu'en quelque sorte le chercheur « a brûlé les étapes », le place dans une situation d'expert extérieur, dissocié des enjeux de la situation de gestion. L'avantage réside dans l'indépendance du chercheur (Baumard *et al.* (2003: 251).

Enfin, le chercheur peut être considéré en tant qu'« *allié* », lorsqu'il cumule une bonne connaissance du terrain avec une forte intimité relationnelle avec les sujets-sources. Cette situation apparaît être la meilleure mais, exige la gestion du paradoxe suivant : un accès facilité aux données qualitatives associé à un risque de perte d'indépendance proportionnelle à l'intimité du chercheur avec ses interviewés.

La combinaison d'une connaissance du terrain et d'une implication affective élevées apparaît comme constitutive d'un rôle idéal : « l'allié avisé et compatissant ». Si l'accès au terrain est dû à un « parrain », celui-ci est supporté par le groupe. Les sujets-sources acceptent de longs entretiens sans crainte de se révéler. Toutefois, une telle situation n'est pas sans inconvénient. Le chercheur doit gérer le « paradoxe de l'intimité ». [...] Il court également le risque de contaminer les sources de données d'autant qu'il est en quelque sorte tenu par son rôle d'accepter une certaine réciprocité (Baumard *et al.* (2003: 251).

Notre posture sur le terrain d'étude a été celui d'un « *allié avisé et compatissant* ». Le positionnement du chercheur en tant qu'« *allié* » est considéré par Usunier *et al.* (2000) comme la situation la plus favorable pour avoir accès aux données qualitatives du terrain de la recherche :

La confiance est une importante et difficile question, surtout lorsque l'on interroge des personnes pour la première et la dernière fois. En l'absence de confiance bien établie, les interviewés risquent fort de raconter au chercheur ce qu'ils pensent que le chercheur veut entendre. [...] Le chercheur doit être perçu comme de statut équivalent au manager ; ceci sera d'autant plus efficace que le manager peut tirer profit de cet échange (Usunier *et al.*, 2000: 145).

Les dimensions du degré de connaissance et de l'empathie du chercheur (Usunier *et al.*, 2000: 144-145) sont reprises par ces auteurs qui estiment que le chercheur doit se préparer à l'entretien en prenant connaissance de son terrain de recherche et en développant de l'empathie envers ses sujets-sources.

L'interviewer doit avoir une perception et une sensibilité aigües, de sorte que les directions d'enquête puissent être changées ou adaptées en cours d'interview. Par-dessus tout, les intervieweurs doivent être capables d'une écoute attentive, et de s'abstenir de projeter leurs propres opinions et sentiments sur le répondant. Cela est plus difficile qu'il ne paraît, car l'un des moyens de gagner la confiance de l'interviewé est de sympathiser avec lui. L'intervieweur doit écouter ce que les personnes interrogées veulent dire, et aussi ce qu'elles ne veulent pas dire, sans les aider, c'est-à-dire sans « souffler les réponses » (Usunier *et al.*, 2000: 144).

En adoptant la posture d'un « *allié avisé et compatissant* » sur notre terrain de recherche, nous avons pu avoir accès à toutes les informations dont nous avons besoins et dans la limite que nous imposait le temps.

8-3-2- L'observation

L'observation en recherche qualitative est un mode de recueil alternatif à l'entretien (Baumard *et al.* 2003 ; Chauvin et Jounin, 2010). Elle permet au chercheur d'observer *in situ*, des processus, voire des comportements au sein d'une organisation donnée. C'est un instrument de collecte de données alternatif à l'entretien, du fait qu'il permet au chercheur d'« *analyser des données factuelles dont les occurrences sont certaines, plutôt que des données verbales dont l'inférence factuelle est sujette à caution* » (Baumard *et al.*, 2003: 9). Elle est particulièrement adaptée si l'on s'intéresse aux actions proprement dites et à leur dynamique ainsi qu'aux interactions entre les individus dans une situation donnée.

Une des postures que le chercheur peut adopter en séance d'observation au sein d'une organisation ou d'un groupe est celle d'un « *participant complet* ». L'observation dans ce cas est « *dissimulée* ». L'adoption de cette posture permet au chercheur de ne pas se dévoiler au groupe qu'il veut observer. Ce qui lui permet d'éviter certains biais. Son avantage est qu'il permet au chercheur d'être au fait des réactions habituelles des membres de l'organisation ou du groupe observé. Cependant, les auteurs attirent aussi l'attention sur ses inconvénients dans la mesure où cette posture ne permet pas au chercheur de recouper l'observation par d'autres techniques de recueil de donnée. L'« *observation dissimulée* » pose aussi des problèmes d'éthique (Baumard *et al.*, 2003 ; Chauvin et Jounin, 2010).

La seconde posture du chercheur en séance d'observation est celle d'un « *participant observateur* » qui opte pour un moindre degré de participation. En adoptant cette position, le chercheur a la possibilité de compléter et d'approfondir son observation par des entretiens. Toutefois, en se dévoilant aux membres de l'organisation qu'il veut observer, le chercheur peut faire face à leur mécanisme de défense. Les membres de l'organisation peuvent modifier leur comportement habituel en essayant de contenir leur réaction devant le chercheur considéré comme un étranger (Baumard *et al.*, 2003).

Enfin, la dernière posture que peut adopter un chercheur sur le terrain d'étude est celle d'un « *observateur qui participe* ». Ici, la présence du chercheur est vue par tous les membres du groupe. Le chercheur a donc plus de possibilité pour approfondir son observation en la complétant par des entretiens auprès des sujets-sources. La collecte de données pertinentes dans ce cas, dépend en grande partie de l'attitude du chercheur et de sa capacité à gagner la confiance des sujets-sources (Baumard *et al.*, 2003).

L'objectif poursuivi en optant pour l'observation est d'appréhender les différents acteurs dans leur « milieu naturel », leurs interactions et les dynamiques à l'œuvre. Pour notre recherche, nous avons considéré pertinent d'adopter la posture du chercheur « *participant complet* » pour observer des assemblées générales organisées dans des écoles. Notre décision d'être discret relevait de la volonté d'éviter le plus possible de biais qui risqueraient de modifier la dynamique habituelle adoptée par les différentes parties prenantes lors de leurs réunions.

Le chercheur qui pratique l'observation dissimulée se fait «*le plus petit possible*» et assiste en spectateur aux interactions qui ont lieu sur le terrain qu'il choisit d'étudier (Baumard *et al.* 2003). Ces auteurs soulignent l'existence d'un phénomène paradoxal lorsqu'un observateur entre dans un groupe pour l'étudier. Les composants du groupe, au moins pendant une certaine période, vont s'intéresser à la présence du nouveau venu. Ils vont le regarder et si possible modifier leur attitude en fonction de cet observateur. En effet, le groupe observé ne se comporte plus tout à fait comme d'habitude et l'observation est donc faussée. Bref l'observateur, qui souhaite voir la réalité, voit autre chose : l'impact de sa propre présence.

Avant de nous introduire dans notre site de recherche, notre objectif premier était d'observer le déroulement de réunions de Comités de gestion des écoles primaires. Mais les données sur le terrain nous ont obligé de changer d'avis. En guise d'observations centrées sur ces comités, ce sont plutôt des Assemblées générales qui ont été ciblées. Ce revirement se justifie par la présence de plusieurs membres au cours des Assemblées générales et d'autres réunions que les réunions du bureau exécutif des Comités de gestion des écoles primaires réduites souvent entre le président et le directeur ou entre le président et le trésorier.

Finalement nous avons pu observer :

- quatre assemblées générales de parents d'élèves le mois de septembre 2010. Ces assemblées réunissaient, outre les membres du bureau exécutifs de Comité de gestion des écoles primaires et ceux des Associations de parents d'élèves, d'autres parents d'élèves.
- trois réunions de regroupement de membres du bureau exécutif de Comités de gestion des écoles primaires (présidents, secrétaire, trésorier). Ces trois réunions étaient convoquées par un inspecteur pour prendre des décisions concernant la situation des enseignants volontaires.
- trois réunions organisées par l'Organisation Non Gouvernementale Bornfonden pour procéder à l'évaluation des activités de partenariat avec des écoles. Ces réunions ont regroupé des membres de bureaux exécutifs de 12 écoles (présidents, secrétaires, et trésoriers) et des représentants de la communauté locale.

- une réunion organisé par l'Organisation Non Gouvernementale Aide et Action et qui a réuni des membres des bureaux exécutifs des différents Comités de gestion des écoles primaires pour l'évaluation d'un projet d'éducation des exclus a mi-parcours.

Au cours de ces différentes assemblées, l'observation s'est focalisée sur les acteurs, leurs interactions, leurs comportements, les distributions et prises de paroles, voire leur monopole par une catégorie d'acteurs, la manière dont les uns s'adressent aux autres, les modes de réactions (gestuelles, sourire ou bougonnement).

8-3-3- La collecte des données secondaires

Par données secondaires, nous entendons celles qui existent déjà sur le terrain de notre recherche. Leurs utilisations présentent de nombreux avantages que Baumard *et al.* (2003) énumèrent de la façon suivante: leur accessibilité facile et le moindre coût; leur localisation du fait qu'elles sont déjà assemblées, ce qui évite au chercheur d'aller rencontrer leurs propriétaires; leur valeur historique et leur utilité pour évaluer et comparer les données primaires recueillies par entretiens.

Il existe deux types de données secondaires: les données secondaires internes qui sont produites par l'organisation et dont l'accès nécessite souvent une autorisation; les données secondaires externes qu'on peut trouver facilement dans des bibliothèques publiques ou privées (Baumard *et al.* 2003).

Notre étude à fait surtout recours aux données secondaires internes. C'est ainsi que des documents internes tels que des procès verbaux issus de réunions de Comités de gestion des écoles primaires et d'Assemblée Générales ont été analysés. Des documents officiels relatifs au fonctionnement des Comités de gestion des écoles primaires ont également fait objet d'analyse. Le recours à ces différents documents officiels a permis de faire des ajustements de propos recueillis en entretiens.

8-4-Traitement et analyse des données

La collecte des données sur le terrain ne constitue pas une fin en soi. Afin d'obtenir les résultats de la recherche, il est nécessaire de procéder à l'analyse du discours produit par les informateurs (Blanchet et Gotman, 2005).

La méthode d'analyse des données utilisée dans le cadre de cette étude s'inspire des démarches proposées par Miles et Huberman (1984). D'abord, l'enregistrement sonore des entretiens est transcrit et tous les documents officiels recueillis sont classifiés. En ce qui concerne les interviews, certaines ont fait objet d'une transcription intégrales tandis que d'autres ont été transcrits partiellement en donnant la priorité aux passages pertinents pour les thèmes de la recherches. Bien que la transcription des entrevues est une opération fort utile pour l'analyse des donnés, elle représente une tache onéreuse qui demande beaucoup de temps.

Une fois le travail de transcription achevé, nous avons soumis à une lecture flottante, un certain nombre d'entretiens transcrits « *pour faire connaissance avec les documents à analyser en laissant venir à soi les impressions et certaines orientations... [...]. En présence des données, il s'agit donc de les lire et de les relire pour tenter de bien saisir leur message apparent* » (Wanlin, 2007 : 249). Réécouter et relire les interviews transcrites permettent à l'analyste de prendre du recul à l'égard de l'informateur et de vraiment prêter attention à ses propos. Des détails insolites qui seraient passés inaperçus autrement, attirent l'attention (Deslauriers, 1987). En outre, la transcription des entrevues favorise la détection de faits récurrents, de régularités et de similitudes.

Après cette lecture flottante, les données transcrites sont soumises à une analyse thématique. Ce type d'analyse, qui conduit à la constitution d'un répertoire des thèmes abordés par les sujets-sources, présente plusieurs intérêts : il permet de constituer un corpus de discours tiré directement de ce que disent les informateurs lorsqu'ils répondaient aux questions qui leur ont été soumises, il permet d'établir des recoupements entre les discours des individus et de les envisager dans leurs similitudes et leurs différences, il permet, enfin, d'analyser les variantes du discours et de tenter une identification de sous-groupes (Wanlin, 2007).

L'analyse thématique « *consiste à découper transversalement tout le corpus* » (Blanchet et Gotman, 2005: 95) autour de thèmes significatifs. En d'autres mots, selon Demazière et Dubar (1997), « *son principe consiste à repérer et isoler des thèmes dans un entretien afin de permettre sa comparaison avec d'autres entretiens* » (Demazière et Dubar, 1997: 19). Elle consiste selon Bardin (1993), à repérer et à relever « *Les noyaux de sens qui composent la communication et dont la présence ou la fréquence d'apparition pourront signifier quelque chose pour l'objectif analytique choisi* » (Bardin, 1993: 137).

C'est « *un processus qui implique un effort explicite d'identifier les thèmes, de construire des hypothèses (idées) telles qu'elles émergent des données ainsi que de clarifier le lien entre les données, les thèmes et les hypothèses conséquentes* » (Tesch, 1990 :113). Elle comprend alors deux moments : l'organisation des données qui, d'une part, implique leur « *segmentation* » et d'autre part, entraîne leur « *décontextualisation* » « *impliquant que des parties d'entrevues ou des épisodes d'observation soient physiquement déchargées de leur tout originel et regroupés par thèmes* » (Wanlin, 2005 : 250).

La réalisation de l'analyse thématique conduit au classement des propos des informateurs en catégories. Sur la base de ces catégories contenant l'ensemble des propos des informateurs, une première liste de codes est élaborée et mise à l'épreuve sur quatre comptes-rendus d'entrevues. L'élimination des codes répétitifs et l'ajout de nouveaux codes donnent lieu à une nouvelle liste utilisée pour l'analyse, la codification et le découpage du contenu de chacune des entrevues.

A partir du code attribué, les différents éléments d'information contenus dans chaque entrevue sont regroupés par thèmes. Cette opération a permis d'obtenir un découpage horizontal du contenu de chacune des entrevues. Les segments d'informations extraits des entrevues réalisées auprès des informateurs d'une même école sont ensuite superposés. Ce recoupement transversal permet de comparer les réponses des différents informateurs et de faire ressortir les différences et similitudes de leurs propos. A cette étape, tous les segments sont relus et le code attribué, réévalué, afin d'assurer l'uniformité du découpage et du classement des segments d'informations. Au terme de cette étape de classement il est possible de procéder à la condensation des éléments d'informations dans des catégories plus extensives.

L'étape subséquente, le traitement des données, a consisté à la structuration des données, à dégager des relations, des similitudes, des contiguïtés, des concomitances. Il s'est agi de pointer, dans le codage, tout ce qui peut être relation entre catégories. Cette étape s'est déroulée en deux phases: une phase d'identification et une phase de vérification. La première phase a porté sur l'identification des liens et des interdépendances mentionnés par les informateurs ou décelés lors de l'analyse des données. La seconde a consisté à vérifier systématiquement ces corrélations par une nouvelle analyse des segments d'entrevues se rapportant spécifiquement à ces éléments d'informations par l'utilisation, notamment, de matrices à double entrée.

Concrètement, nous avons procédé à la « *décontextualisation* » (Tesch, 1990), procédé au cours de laquelle des parties d'entrevues sont physiquement déchargées de leur tout original et sont regroupées par thèmes. Par ce travail de « *décontextualisation* », il s'est agi de copier des extraits d'entrevues, de les coller dans des colonnes différents créés à cet effet, avec pour objectif de détecter celles qui expriment une similitude thématique, à élaborer un système de codes (couleurs, signes divers) pour créer des repères visuels.

Une fois la codification faite, nous avons dégagé des catégories en les structurant selon leur propriété. Ensuite, nous avons essayé de voir l'existence de rapport entre les différentes catégories afin de décoder leur message. Nous avons fait recours à notre intuition, à notre créativité et à notre capacité de synthèse pour dégager ce que les propos reflètent tout en gardant à l'esprit les questions de recherche au cœur de la collecte des données.

En ce qui concerne les observations, les prises de notes réalisées sur le terrain et les données issues de documents étudiés sur le terrain sont utilisées pour enrichir l'analyse des entretiens.

8-5- Ethique et confidentialité

Le principe de confidentialité impose au chercheur, trois ordres de contraintes: la préservation de la confidentialité des données recueillies; la confidentialité et la validation

des résultats par les sources de données et la publication de la recherche et le respect des sources de données (Baumard *et al.* 2003).

Concernant le premier aspect de gestion des sources de données, il s'agit pour un chercheur qui a mené son enquête sur un terrain sensible de préserver « l'anonymat complet » des personnes qu'il a rencontrées. « *Le chercheur est donc confronté à la protection de ses résultats d'enquête, de ses prises de notes ou de ses retranscriptions d'entretiens. Il devra assurer la protection de l'anonymat des sujets interrogés ou observés et des organisations étudiées* » (Baumard *et al.*, 2003: 19). Il n'est pas sans savoir que notre recherche s'est déroulée dans un contexte très sensible de crise sociopolitique. D'où la nécessité de garder la confidentialité sur l'identité des personnes qui ont accepté de nous fournir des informations, tant primaires que secondaires. Nous ne sommes pas sans savoir que les données issues de notre investigation peuvent constituer des « menaces » pour les différents acteurs qui ont pris part à notre recherche, en particuliers des directeurs d'école. L'utilisation dans la présentation de nos résultats de sigles en guise du nom des personnes interviewées participe doublement de cette confidentialité pour le premier et le troisième aspect de la gestion des sources de données.

En ce qui a trait au second aspect, il s'agit pour le chercheur de faire valider les résultats de sa recherche par toutes les personnes ayant participé à la recherche. Cette démarche n'est pas totalement faisable selon Baumard *et al.* (2003). Notre recherche n'a pas pris en compte ce second aspect de la gestion sources des données, puisqu'une fois les données recueillies sur le terrain au Togo, nous avons regagné l'Espagne.

Résumé du chapitre

Ce chapitre a présenté la méthodologie de réalisation de cette étude. Le terrain d'étude et l'imprégnation du chercheur dans son milieu d'étude, les techniques de cueillettes des données, la posture du chercheur sur le terrain, l'éthique de la confidentialité des sujets sources de même que la démarche d'analyse et de traitement des données y ont été présentés tour à tour. La prochaine partie de ce travail est consacrée aux résultats de la recherche.

QUATRIEME PARTIE

CHAPTRE IX : COMITES DE GESTION: STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT

Ce chapitre présente une analyse des Comités de gestion des écoles primaires en tant que structure de gouvernance participative des écoles primaires publiques au Togo. Dans un premier volet, une analyse structurelle est faite de ces instances à partir des textes officiels. Le second volet est beaucoup plus centré sur le fonctionnement interne desdits organes. Les procédures d'élection de leurs membres, l'exercice de leurs rôles, les dynamiques et les interactions entre les différentes parties prenantes y sont développés.

9-1- Comités de gestion : mise en place et attributions

Les Comités de gestion dont la mise en place dans les écoles primaires publiques est récente, substituent aux Comités de Gestion des Ressources des Etablissements Scolaires (COGERES), structures mises en place dans les écoles par l'Arrêté N° 069/ MENR du 23 novembre 2000. L'article 1^{er} dudit Arrêté stipule que les COGERES « *sont des organes d'orientation, de planification et de prise de décision en ce qui concerne la gestion des ressources matérielles et financières des établissements scolaires publics* ». Ils sont élargis aux écoles primaires publiques et aux établissements secondaires.

Du point de vue des compétences, l'article 2 de Arrêté N° 069 précise que les COGERES ont pour responsabilités, « *La gestion des ressources de l'établissement qui comprennent : la part des frais scolaires allouée à l'établissement ; les dons éventuels ; les crédits accordés au titre du fonds de soutien à l'éducation ; les ressources que l'établissement tire de certaines activités génératrices de revenus ; autres ressources exceptionnelles* ».

Ajoutons que l'Arrêté N° 069/ MENR du 23 novembre 2000 instituant les COGERES vient remplacer un document antérieur qui est le *Guide d'Intervention des parents d'élèves dans la vie des écoles et établissements scolaires* dont l'objectif était de responsabiliser les parents dans la gestion des cotisations parallèles qu'ils faisaient pour appuyer les efforts de l'Etat dans la prise en charge des dépenses de l'éducation.

Presque une décennie après, l'Arrêté Interministériel N° 139/MEPSA/CAB/SG du 26 novembre 2008 portant création, organisation et fonctionnement des COGERES vient abroger l'Arrêté N° 069/ MENR du 23 novembre 2000 qui les avaient institués. Dans ce nouveau document ministériel, en l'occurrence dans son article premier, il est précisé que les COGERES sont « *des organes d'orientation, de planification et de prise de décision en ce qui concerne la gestion des ressources matérielles et financières des établissements scolaires publiques* ». Ces structures de gestion, en dépit des responsabilités qui leur sont reconnues, ne jouissent pas d'une autonomie totale puisqu'elles doivent rendre compte de leurs actions aux inspecteurs de l'éducation, en particulier la section comptabilité des inspections des enseignements préscolaire et primaire.

La mise en place au sein des COGERES n'a pas permis d'asseoir au sein des écoles une politique de participation efficace des parents d'élèves. L'impression qu'on a de la

création des COGERES est que les autorités éducatives, dans leur incapacité de répondre adéquatement aux besoins éducatifs des élèves, veulent uniquement mettre au dos des parents d'élèves, la responsabilité de financer l'éducation de leurs enfants. L'objectif premier des Comités de Gestion des Ressources des Etablissements Scolaires consistait purement de capter des fonds au niveau des parents à qui la gestion même des fonds échappait. Il faut reconnaître aussi que la mise en place des COGERES va plutôt provoquer plus de conflits que de collaboration entre les parents d'élèves et les professionnels de l'école à cause de la mauvaise gestion des ressources financières en majorité financées par les parents d'élèves.

En 2010, les COGERES vont être abrogés par l'Arrêté Interministériel N° 007/MEF/MEPSA portant création, organisation et fonctionnement d'une nouvelle structure dénommée Comités de Gestion des Ecoles Primaires (COGEP). Contrairement au Comité de Gestion des Ressources des Etablissements Scolaires qui était élargi aux établissements scolaires du premier et second degré, ces nouvelles structures de gouvernance sont spécifiques aux écoles primaires publiques et aux écoles d'initiatives locales (EDIL).

Le nouvel Arrêté, à travers son Article 2, stipule que les Comités de Gestion des Ecoles Primaires « *Sont des organes d'orientation, de planification et de décision en matière de gestion administrative, pédagogique et financière des écoles primaires publiques et des écoles d'initiatives locales* ». La nouveauté au sein de cette nouvelle structure se trouve dans l'élargissement de ses champs de compétences à la gestion administrative et pédagogique des écoles primaires.

Du point de vue théorique, on peut dire que des efforts ont été faits au niveau des décideurs de l'éducation en permettant ainsi aux parents d'élèves d'avoir leurs mots à dire en ce qui concerne les questions d'ordre pédagogique des établissements scolaires où sont inscrits leurs enfants. De notre point de vue, cette extension des responsabilités peut permettre d'ouvrir la voie à une gouvernance participative où représentants de parents d'élèves et professionnels des écoles travailleront ensemble pour la performance des écoles. Les questions d'ordre pédagogique, longtemps considérées comme un domaine strictement réservé aux enseignants, entre dans une phase de démocratisation.

Bien que l'Arrêté instituant les Comités de Gestion des Ecoles Primaires ne donne pas de précision sur la manière dont les parents doivent intervenir dans des questions d'ordre pédagogiques en milieu scolaire, il officialise l'intervention et le questionnement sur la prestation des enseignants dans la réussite scolaire des écoles.

Les Comités de Gestion des Ecoles Primaires, en tant que structure de gouvernance participative, ouvrent la voie à une gestion plus démocratique des écoles tant sur le plan administrative que sur le plan pédagogique. A cet égard, l'article 4 de l'Arrêté interministériel N°007/MEF/MEPSA précise leurs différentes responsabilités. En tant que organe de gestion situé au niveau de chaque établissement scolaire public du premier degré, ces organes ont pour principales responsabilités :

- *la mobilisation et la gestion des ressources financières et matérielles de l'école;*
- *l'examen et l'approbation du projet de budget de fonctionnement de l'école;*
- *la gestion du matériel, du mobilier et des fournitures scolaires provenant du budget de l'Etat, des subventions et des dons divers;*
- *la réception et la gestion des manuels scolaires alloués à l'école;*
- *l'exécution des projets de construction d'infrastructures scolaires financées par des partenaires;*
- *l'entretien et la maintenance des infrastructures et équipements scolaires;*
- *le contrôle des dépenses effectuées au nom de l'école;*
- *l'examen et l'approbation des comptes de fin d'exercice.*

A la lecture de ces responsabilités telles que explicitées par l'article N°007/MEF/MEPSA, on voit que l'accent est particulièrement mis sur des questions d'ordre financier, sur la conduite de projets de construction d'infrastructures scolaires et sur la gestion des manuels scolaires. L'intervention et la décision sur des questions d'ordre pédagogique restent implicites. Cette situation peut être objet de confusion pour les différents acteurs de l'école.

Soulignons au passage qu'une meilleure compréhension de la mise en place des Comité de gestion des écoles primaires demande de se référer aux changements intervenus ces dernières années dans la gestion du système éducatif. Antérieurement, l'un des objectifs des COGERES mis en place dans les trois degrés de l'enseignement public, était de gérer

les ristournes des frais de scolarité alloués aux écoles. Or depuis la rentrée scolaire 2009-2010, le Gouvernement togolais a procédé à la suppression des frais de scolarité et des cotisations parallèles dans les établissements scolaires primaires publics. En compensation, l'Etat se propose d'octroyer un crédit de fonctionnement à chaque école et veut que sa gestion soit ouverte aux différents partenaires des écoles.

Une autre lecture qui peut être faite de la mise en place de ces nouvelles structures est la volonté des autorités éducatives de responsabiliser les parents et les communautés dans la gestion de leurs écoles. Cela se reflète, d'une manière théorique, dans la composition des structures mises en place tel que nous le verrons dans la prochaine section.

9-2- Comité de gestion : parties prenantes et représentativité

Cette section examine la structure organisationnelle des COGEP. L'article 5 de l'Arrêté Interministériel N° 007/MEF/MEPSA définit trois organes constitutifs de ces organes de gouvernance scolaire. Chaque COGEP, tel que le stipule l'Arrêté interministériel, devrait comprendre un bureau exécutif, un commissariat aux comptes et des commissions spécialisées. Cette façon de les structurer sous-entend la volonté de mettre l'accent sur de nouvelles instances bien organisées avec la clarification des responsabilités aussi bien que leur exécution. Pour qu'une structure soit fonctionnel, la première des choses des de veiller à son organisation formelle. Sur ce point, on peut dire que les textes qui président à la mise en place des COGEP sont suffisamment clairs.

Au niveau de la composition des membres, toujours à la lumière des nouveaux textes en vigueur, il est dit que les COGEP soient composés de différents acteurs tels des membres du corps enseignant (le directeur d'école et des représentants de ses adjoints), des représentants de parents d'élèves et ceux de la communauté locale. La composition multi parties prenantes de ces structures de gouvernance scolaire, si elle est effective dans la pratique, révèle le souhait des décideurs des politiques éducatives d'impliquer les différentes parties prenantes dans la gouvernance des écoles. Elle dénote l'amorce d'une gestion participative de l'école en mettant l'accent sur l'équilibre des pouvoirs dans la représentation de différentes parties prenantes. Mais cette analyse ne se fondant que sur le cadre légal, les pratiques sur le terrain, c'est-à-dire au sein de chaque école, peuvent être

différentes de l'esprit des textes officiels, celui de l'Arrêté Interministériel N° 007/MEF/MEPSA instituant ces comités de gestion des écoles primaires.

Au-delà de ces jeux de composition, les comités de gestion des écoles primaires, tel que nous l'avons souligné avant, comprennent du point de vue structurel, un bureau exécutif, un commissariat au compte et des commissions spécialisées auxquels sont confiés des attributions spécifiques. Nous proposons un développement de chacun de ces différents organes dans les points qui suivent.

9-2-1- Le bureau exécutif

Conformément à l'article 6 de l'Arrêté N° 007/MEF/MEPSA, le bureau exécutif est composé:

- d'un président (un parent d'élèves élu par ses pairs);
- d'un secrétaire général (le directeur d'école);
- d'un trésorier (un parent d'élèves élu par ses pairs);
- de trois conseillers (un représentant des enseignants, un représentant des parents d'élèves, un représentant du comité villageois de développement, du comité cantonal de développement ou du comité de développement du quartier élus par leurs pairs);
- des présidents de trois commissions spécialisées élus par les parents d'élèves.

En terme numérique, le bureau exécutif de chaque comité de gestion, tel que stipulé par les textes officiels, compte neuf membres : six représentants des parents d'élèves, deux représentants de l'école (le directeur et un représentant de ses adjoints) et un représentant de la communauté locale. La représentation des parents d'élèves ajoutée à celle de la communauté locale dépasse largement le nombre des professionnels de l'éducation, représentés seulement par deux personnes.

9-2-2- Le commissariat aux comptes

Le commissariat aux comptes dont la composition des membres est précisée par l'article 7 de l'Arrêté N° 007/MEF/MEPSA, est formé par :

- un représentant de la communauté locale issu soit du comité villageois de développement, soit du comité cantonal de développement, soit du comité de développement du quartier ;
- un enseignant élu par ses pairs.

Ce qui est frappant au niveau de cet organe, c'est l'absence de représentants des parents d'élèves dont un membre occupe déjà le poste de trésorier dans le comité exécutif. Cette logique dans la répartition des membres au niveau des différents organes dénote la volonté d'équilibrer les pouvoirs. Le rôle du commissariat au compte étant de procéder à la vérification et à la certification des comptes et des dépenses faites par le trésorier, il est donc important qu'il soit confié à d'autres personnes autres qu'un parent d'élève. On est toujours dans une logique d'équilibre des responsabilités entre les parties prenantes. La présence d'un représentant de la communauté locale montre aussi que celle-ci dispose d'un droit de regard dans la gestion des ressources financières de l'école. Cela dénote aussi le souci d'une plus grande transparence dans la gestion des ressources financières qui doivent être affectées par l'État aux écoles.

9-2-3- Les commissions spécialisées

Outres les deux organes précédents, chaque COGEP devrait disposer de trois commissions spécialisées: la commission des constructions et équipements, la commission des manuels et fournitures scolaires et la commission des finances dont mention est faite respectivement aux articles 8, 9, 10 et 11 de l'Arrêté N° 007/MEF/MEPSA.

La commission des constructions et équipements est chargée de la mobilisation des subventions d'investissement, de la passation des marchés et du suivi de l'exécution des chantiers scolaires.

La commission des manuels et fournitures scolaires est chargée de la réception, de la gestion et de l'entretien des manuels scolaires et des fournitures alloués par l'Etat à l'école.

Quant à la commission des finances, elle est chargée de la préparation du projet de budget et de suivi de son exécution.

Chacune de ces trois commissions est composée d'un président, d'un rapporteur et d'un membre, tous élus parmi les parents d'élèves. Les résultats de leurs travaux sont soumis à l'approbation du bureau exécutif. Ceci dénote l'interdépendance qui doit exister entre les COGEP et ses sous-structures afin d'éviter des problèmes.

En confiant ces trois responsabilités aux parents d'élèves, le niveau central, c'est-à-dire le Ministère des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation cherche à responsabiliser les parents d'élèves dans la gestion des différentes ressources des écoles. Au-delà d'une logique de transparence dans la gestion de ces ressources, il dénote aussi le souci de cultiver chez les parents d'élèves un sentiment d'appartenance au monde scolaire.

En somme, il faut souligner que du point de vue structurel, les comités de gestion des écoles primaires s'apparentent à des structures de gouvernance scolaire bien organisées. Les textes officiels définissent clairement la composition de leurs membres composés à la fois de directeur d'école, de représentant d'enseignants, ceux des parents d'élèves et ceux des communautés locales. Les textes définissent également les différentes responsabilités des parties prenantes. Dans la section suivante, l'étude va se focaliser sur la mise en pratique des textes sur le terrain.

9-3- Fonctionnement interne des Comités de gestion des écoles primaires

Les sections prétendantes se sont focalisées sur la dimension formelle des comités de gestion des écoles primaires. Dans cette présente section, il s'agit de mettre l'accent sur les aspects fonctionnels de ces instances de gouvernance scolaire. L'accent sera donc mis sur les logiques d'action qui ont cours sur le terrain. Il s'agit d'une certaine manière de confronter l'esprit des textes officiels aux pratiques de terrain. Seront donc abordés dans cette section, les processus de désignation des différents membres de ces structures de gouvernance. La plupart des membres étant élus selon les textes officiels, la participation des parents d'élèves aux élections de leurs représentants sera examinée. Rappelons aussi

que les propos qui font objet d'analyse ici sont ceux recueillis auprès des directeurs d'école et des présidents de comités de gestion des écoles primaires.

9-3-1- Processus électoral des membres de COGEP.

Les Comités de gestion des écoles primaires sont régis par un paradigme de démocratie représentative. A ce titre, tous leurs membres, excepté les directeurs d'école, y siègent au titre d'un mandat électif. L'article 18 de l'Arrêté N° 007/MEF/MEPSA définit le calendrier des élections. Elles sont célébrées chaque début d'année scolaire, au plus tard deux semaines avant la rentrée des classes, sous la supervision de l'inspecteur des enseignements préscolaire et primaire. Les textes prévoient que le procès verbal qui sanctionne les élections soit transmis au Directeur régional de l'éducation pour compte rendu (article 19, Arrêté N° 007/MEF/MEPSA).

En ce qui concerne l'élection des représentants des parents d'élèves, si l'on s'en tient au texte en vigueur, est électeur et éligible tout parent d'élève ou tuteur ayant ses enfants régulièrement inscrits à l'école pour le compte de l'année scolaire en cours. Les textes ne discriminent donc aucun parent d'élève. L'opportunité est donc donnée à chaque parent d'élève qui le souhaite et qui manifeste son intérêt de faire partie de cette instance de gouvernance scolaire qu'est le comité de gestion des écoles primaires.

Concernant le poste de la trésorerie générale, l'article 14 de l'Arrêté instituant les comités de gestion des écoles primaires souligne qu'il soit attribué de préférence à une femme parent d'élève élue par ses pairs. Cette précision semble participer à la volonté de faire respecter la dimension genre dans la composition des structures mises en place. Elle peut signifier aussi la confiance que la plupart des gens font aux femmes considérées comme les personnes qui font preuve d'une gestion transparente des ressources financières. Les hommes sont soupçonnés d'être peu ou pas du tout scrupuleux en matière de la gestion des ressources financières publiques, surtout si l'on sait que la plupart des pratiques de gestions opaques ou de détournement des fonds scolaires sont imputables aux directeurs d'école et non pas aux directrices d'écoles, aux trésoriers et non pas aux trésorières au niveau de la plupart des écoles et au-delà, au niveau des autres échelons du système éducatif.

Les pratiques sur le terrain révèlent l'existence de différentes logiques qui président à l'élection des représentants des parents d'élèves. Dans la plupart des écoles, l'importance est accordée à la *littératie*. Autrement dit, plusieurs écoles donnent la priorité aux parents d'élèves qui savent manier l'écriture et la lecture, en somme, aux parents qui sont lettrés. Outre la *littératie*, le choix est porté aussi sur des parents qui sont jugés aptes par leurs pairs de pouvoir exercer efficacement, les responsabilités que leur réservent les organes de gouvernance mis en place. C'est ce que révèlent les différents verbatim ci-après :

« Vous devez choisir parmi vous des parents qui vous représentent au sein du comité de gestion des écoles primaires. Les parents que vous allez choisir doivent savoir lire et écrire, des parents qui savent bien gérer l'argent. Nous voulons des parents d'élèves qui se préoccupent pour que notre école fonctionne bien. Vous choisissez parmi vous, des femmes, celles qui savent lire et écrire (DFCSEG10)⁵⁵.

« Très souvent, ce sont des personnes lettrées. Donc nous les choisissons en fonction de ces critères là : des personnes aptes, capables de jouer leurs rôles » (DMKKEA10).

« Nous donnons la priorité aux parents qui sont instruits. Parce que le travail de trésorier, pour bien faire les comptes aux parents, il est bon de noter tout l'argent qui entre et aussi toutes les dépenses qui sont faites. Si le parent ne sait pas écrire, il ne sera pas en mesure de nous faire bien les comptes. Beaucoup de choses vont lui échapper. Donc c'est mieux d'avoir des parents qui savent écrire » (PCMCSEA10).

Ces différents critères qui président au choix des représentants des parents d'élèves peuvent être compris comme le souci des différents acteurs d'avoir des structures efficaces. On entre dans une logique selon laquelle, si les membres élus sont plus compétents, plus compétentes et efficaces seront les structures mises en place. Mais en donnant la priorité à ces figures de personnes, les structures mises en place risquent d'être considérées comme discriminatoires en écartant ainsi les parents les moins instruits et les moins aptes. Ce qui n'est pas inscrits dans les textes officiels. Une lecture qui se dégage

⁵⁵ Comme nous le verrons dans ces derniers chapitres, les verbatim sont cités tels que nous les avons recueillis auprès de nos sujets sources.

de ce fait est les écoles ou les différents acteurs jouissent d'une certaine liberté d'action et peuvent adapter les textes à leur contexte.

L'élection des représentants des parents d'élèves au sein des organes de gouvernances a lieu au cours de l'assemblée générale des parents d'élèves. Deux tendances se dégagent dans les scrutins. Dans la plupart des écoles urbaines où la majorité des parents d'élèves sont lettrés, le scrutin secret est utilisé comme mode de vote. Chaque candidat inscrit sur un bulletin le nom de son candidat. Par contre, dans les zones rurales, le vote à main levée est la méthode employée. Cette procédure de vote peut influencer les électeurs. Mais c'est aussi une occasion pour chaque parent de montrer publiquement le candidat de son choix. Pour être effective et donner de la légitimité aux membres élus, les processus électoraux doivent pouvoir mobiliser tous les parents d'élèves. Le point suivant se consacre sur cette question.

9-3-2- Participation des parents aux élections de leurs représentants

Selon les textes en vigueur, chaque comité de gestion des écoles primaires se réunit sur invitation de son président après la fixation d'un ordre du jour en commun accord avec tous les membres du bureau exécutif. Selon les informations recueillies auprès de nos différents répondants, la convocation des réunions est, le plus souvent, gérée par le président et le directeur d'école. Ce qui dénote une certaine collaboration entre les deux responsables.

Au niveau des écoles urbaines et semi urbaines, cette pratique est la plus courante. Des directeurs d'école offrent leur service aux présidents de comités de gestion en ce qui concerne la remise des lettres de convocation de réunions aux parents d'élèves. Concrètement, les lettres sont remises aux parents par l'entremise de leurs enfants qui ont pris soin de les copier à la demande de leurs enseignants. Cette méthode de travail permet, non seulement de faire l'économie de temps, mais aussi et surtout de s'assurer que chaque parents, de façon personnalisée, sera mis au courant de la tenue de la réunion.

«Selon les textes en vigueur, c'est le président qui convoque l'assemblée générale. A notre niveau, en ma qualité de secrétaire du bureau, je me charge de rédiger la

lettre. Après je la fais copier aux élèves et puis la lettre de convocation est divulguée aux parents par l'entremise des élèves. C'est la procédure la plus facile pour que chaque parent soit informé [...]. Ce que dit l'Etat n'est pas faisable chez nous ici. Si c'est le président qui doit informer tous les parents, il ne peut pas atteindre tous les parents. Donc, c'est plus facile que de faire copier la lettre de convocation par les élèves qui vont aussi les remettre à leurs parents» (DMCSEF10).

« C'est le président du COGERES⁵⁶ qui convoque les réunions. Mais à mon niveau, je le fais toujours en collaboration avec le directeur d'école qui est notre secrétaire. Vous savez, le directeur, quels que soient les cas, est le premier responsable de son école. Et comme c'est à l'école que les réunions ont lieu, il doit être toujours informé. Nous travaillons toujours en collaboration. Et puis, pour convoquer nos réunions, c'est le directeur qui nous aide toujours en donnant à chaque élève une lettre de convocation pour ses parents. » (PCMCSEF10).

Soulignons cependant que cette procédure de convocation des réunions de l'assemblée n'est pas appliquée dans d'autres écoles, en l'occurrence au niveau des écoles situées en milieu rural où la majorité des parents d'élèves sont analphabètes. La procédure en cours dans ces milieux ruraux est de communiquer l'information d'une façon verbalisée. Les présidents font passer le message par le biais du héraut du village, qui, dans certains cas, passe de maison en maison pour communiquer oralement l'information à chaque parent d'élève.

« C'est le président qui va voir son [héraut]. Il lui explique la date et l'ordre du jour de la réunion et c'est le [héraut] qui passe de maison en maison pour passer le message aux parents. Si tu leur donnes une note, ils [aux parents] ne vont pas considérer ça » (DMKKED10).

« Pour convoquer les parents d'élèves, j'informe notre chef et c'est comme ça que le message arrive aux parents d'élèves [...]. Ici, nous sommes dans un village et les parents n'ont pas fréquenté l'école. Si vous leur envoyez une lettre de convocation

⁵⁶ Dans les verbatim, la majorité des répondants utilisent l'appellation Comité de Gestion des Ressources des Etablissements Scolaires (COGERES) qui est abrogés pour donner place aux Comité de Gestion des Ecoles Primaires (COGEP). Nous respectons dans les citations le vocable du COGERES mais dans notre analyse, nous utilisons le mot COGEP qui est l'organe en vigueur avant notre arrivée sur le terrain de recherche.

de réunion, ils ne vont rien comprendre. Certaines femmes vont même profiter du papier [comme papier d'emballage] pour vendre au marché » (PCMCSEA10).

D'autres stratégies de convocation des parents d'élèves existent aussi dans certains milieux ruraux. Selon les propos tenus par un directeur d'école, c'est le jour du marché du village qui est l'unique occasion pour faire passer le message aux parents. Ces jours du marché constituent l'une des occasions de rassemblement des parents d'élèves. L'occasion est donc saisie pour faire les réunions afin de compter sur la participation des parents qu'on ne voit jamais à l'école à cause surtout de leurs activités champêtres. On voit donc ici la volonté manifeste des responsables des structures mises en place de compter avec un plus grand nombre de parents d'élèves lors des réunions organisées. Mais au fond, cette volonté est aussi intéressée puisque la plupart des réunions sont centrées sur des questions d'ordre financière et la présence de tous les parents est vivement souhaitée.

« Le seul jour que les parents sont joignables ici, sont les jeudis. Comme tous les parents viennent ici pour faire leur marché, c'est l'occasion de leur passer le message. Nos réunions aussi ont souvent lieu les jeudis. Une fois que la réunion est close, les parents peuvent maintenant aller au marché. Mais c'est difficile de les avoir tous. » (DMCSEH10).

Retenons que les convocations de réunions se font en fonction de la situation des écoles et des caractéristiques des parents d'élèves. Si la méthode de convocation par lettre est spécifique dans la plupart des écoles en zones urbaines et semi-urbaines, d'autres stratégies sont mises en place dans les écoles situées dans les zones rurales où la majorité des parents sont analphabètes. Dans le point suivant, nous aborderons la manière dont les différents acteurs valorisent la participation des parents aux réunions, surtout celles qui se centrent sur les élections des représentants des parents d'élèves au comité de gestion.

9-3-3- Valorisation de la participation des parents aux élections de leurs représentants

Une double appréciation est faite de la participation des parents d'élèves aux élections de leurs représentants. Tandis que certaines assemblées générales mobilisent un grand

nombre de parents, la participation aux élections est, en revanche, jugée faible dans d'autres écoles. Cette « bipolarisation » de la participation est courante dans les différentes régions éducatives du Togo, que ce soit dans des écoles en zones urbaines que dans celles sises dans les zones rurales.

Rappelons que c'est au cours de l'assemblée générale tenue en début d'année scolaire que les parents d'élèves sont appelés à élire ou à renouveler leurs représentants au comité de gestion des écoles primaires et au comité des parents d'élèves, organe de gestion des associations des parents d'élèves. L'élection de ces différents représentants est donc conditionnée par le vote de tous les parents d'élèves.

Comme nous l'avions souligné avant, la participation des parents est relative. Si elle est positivement valorisée dans certaines écoles, elle est jugée très faible dans d'autres centres scolaires. Selon les informations recueillies auprès de membres de COGEP dont la participation des parents aux élections est positivement appréciée, il semble cette forte participation est facilitée par l'importance que les parents accordent à l'éducation de leurs enfants mais aussi et surtout par l'appréciation que les parents font des responsables de l'école et ceux des structures mises en place.

« Ici, les parents participent aux réunions. Ils sont nombreux à venir. Comme c'est souvent en début d'année, certains ont la curiosité de profiter pour voir l'école, connaître l'enseignant de leurs enfants. Aussi, ils viennent beaucoup pour l'élection du bureau, parce que c'est pendant la même assemblée que les membres des deux bureaux sont élus : celui de l'APE [Association des parents d'élèves] et celui du COGERES [Comité de gestion des ressources des établissements scolaires]. Pour ça, je puis vous assurer que nos parents viennent » (DFLGEB10).

« Les parents viennent aux réunions. Quand nous convoquons l'assemblée générale, ils viennent pour élire les membres du CPE [comité des parents d'élèves] et les membres du COGERES » (PCMLGEB10).

Certains répondants apportent des nuances à propos de la participation parentale. Tout en soulignant l'affluence des parents d'élèves aux élections de leurs représentants, ils reconnaissent, cependant, certaines irrégularités qui caractérisent cette affluence. Autrement dit, la participation des parents aux élections de leurs membres varie en

fonction des années. Il y a des années où cette participation peut être élevée, alors qu'elle peut être faible au cours d'autres années scolaires. Une des explications qu'on peut donner à cela réside dans la mobilité des parents. Le statut de parent d'élève dans une école donnée est éphémère. On peut être parent d'élève dans une école pour un certain nombre d'années mais pas éternellement. Les parents ayant leurs enfants dans une école au cours d'une année scolaire donnée peuvent partir les années qui suivent, une fois qu'ils changent d'école à leurs enfants et laisser la place à d'autres parents d'élèves qui peuvent accorder des degrés différents à la participation.

« Pour les réunions, les parents sont toujours présents. Cela dépend aussi de l'année. Par exemple l'année passée, ils n'étaient pas nombreux. Mais à cette rentrée, ils sont venus très nombreux. Si vous étiez venus la semaine passée, vous allez constater cela vous-même. C'est la semaine passée que nous avons célébré notre assemblée » (DMLGED10).

Le sentiment d'appartenance scolaire des parents d'élèves participe à la mobilisation pour les élections. En outre, la décision des parents d'élèves de participer est aussi conditionnée selon nos répondants par la confiance que leur inspire l'école. Leur satisfaction sur le fonctionnement de l'école est une source de motivation pour participer au vote de leurs représentants. Si les parents répondent positivement pour élire leurs représentants, cela dénote aussi leur volonté de choisir des personnes qui doivent contribuer au bon fonctionnement de l'école.

« La participation des parents est bonne. Quand les parents voient que le bureau travaille bien, quand on a besoin d'eux, ils viennent toujours. L'école est pour nous tous et chacun doit participer. Donc ils viennent. Quand on a besoin d'eux, ils sont là » (PCMLGED10).

Contrairement à ce constat de participation positive dans certaines écoles, la mobilisation des parents est jugée faible dans d'autres écoles. Les informations recueillies auprès des différents acteurs traduisent le peu d'intérêt manifesté par certains parents d'élèves. Le désintérêt est l'explication que donnent la plupart des directeurs d'écoles sur cette absence manifeste des parents d'élèves. Les obligations professionnels et le manque de temps constituent aussi des obstacles à cette participation.

« Les parents ne répondent pas aux convocations des assemblées générales. Ce qui les intéresse, c'est leur champ, c'est leur cabaret. C'est tout. Pour eux, il faut envoyer l'enfant à l'école. C'est ce que pensent ici nos parents d'élèves. Le reste, ça ne les concerne pas » (DMMYEA10).

« Quand on convoque l'Assemblée Générale, ils ne se manifestent pas. Je pense que ça ne les intéresse pas. Depuis, j'ai décidé de faire mes réunions avec mon équipe, avec mes collègues enseignants. Je ne vais plus perdre mon temps pour eux. Le jour qu'ils seront intéressés, ils vont venir » (DMPHED10).

« Mais nous avons constaté que lorsque le CPE [Comité des parents d'élèves] convoque même les parents, ils ne viennent même pas. Quand vous les convoquer, vous allez remarquer qu'il est 9 heures mais que personne n'est là. Très peu arrivent et on ajourne la réunion. Mais la prochaine réunion, vous aller constater que ceux qui étaient présent à la veille, ne sont pas là : alors comment voulez-vous que des gens comme ça puisse réaliser des actions concrètes ? » (DMSTEE10).

« Beaucoup de parents ne viennent pas par préoccupation. Ils sont préoccupés ailleurs. C'est la rentrée, certains n'ont pas encore fini d'acheter des cahiers. Certains disent même que si c'est pour aller donner encore les 1000 francs là, je préfère donner à mes enfants qu'ils leur apportent. Mais venir écouter, alors qu'il y a d'autres choses plus importantes que les cotisations. Mais ils n'ont pas le temps » (DMLGED10).

L'exemple donné par un directeur d'école illustre bien l'état alarmant de la participation aux assemblées générales dans certaines écoles. Son école a un effectif de 600 élèves. A partir de cet effectif, une approximation du nombre de parents d'élèves est possible. Malheureusement, le directeur souligne que le nombre de parents qui participent aux réunions ne tourne qu'autour de trente :

« Si moi je convoque des réunions ici, sur 600 élèves, je n'ai que 30 parents, c'est une réunion ça ? Si les parents n'ont pas répondu à l'Assemblée Générale, c'est parce que les réunions ne sont pas régulières ? C'est comme ça ? On a au moins 600 élèves ici. On appelle les parents ils ne viennent pas » (DMMZEA10).

Il ressort également des informations recueillies, le problème de l'absence de candidature des parents aux postes de membres de comité de gestion. Ce faible intérêt manifesté par des parents d'élèves pour être candidats peut avoir pour cause le caractère bénévole du poste occupé. Mais il peut signifier aussi la faible compréhension que les parents ont de ces organes mise en place.

« Quand ils viennent, ils critiquent, ils critiquent. Quand on veut un bureau, on ne les voit pas ! Ils sont prêts à critiquer : toi là, tu as des problèmes. Toi là, tu as bouffé l'argent. Et puis quand il s'agit maintenant de former le bureau, on va les voir maintenant disparaître. Vous n'avez plus de membres pour former le bureau. Donc il faut des gens courageux pour prendre le bureau en charge » (DMMZEA10).

Les propos recueillis auprès d'un autre directeur d'école corroborent la faible participation des parents d'élèves aux élections. L'analyse des verbatim de ce directeur montre que ce sont les personnes qui siègent au sein du comité de gestion des écoles primaires qui sont aussi les responsables de l'Association des parents d'élèves de l'école. Il faut souligner que l'école ici en question est située dans un quartier majoritairement composé de familles musulmanes, provenant de pays comme le Niger, le Burkina Faso et le Mali. Ce sont des familles considérées le plus souvent comme étant réfractaires à la scolarisation de leurs enfants.

« Mais ici vous ne pouvez pas renouveler le bureau parce que quand vous invitez les gens pour les réunions, ils ne viennent pas. Donc vous allez trouver rien que deux personnes et c'est avec eux que vous allez travailler si bien que le président de l'association des parents d'élèves est en même temps le président du COGERES et le trésorier de l'APE est en même temps le trésorier du COGERES. Vous voyez ! Si vous voulez changer, vous ne trouverez plus d'autres personnes pour faire le changement. Donc ces parents d'élèves, normalement ne devraient plus être dans les écoles du fait qu'ils ne sont plus parents d'élèves. Mais ils le font faute d'autres parents. Le président est un agent spécial admis à la retraite. Il n'a plus son enfant dans l'école mais continue à jouer son rôle » (DMPHEB10).

Pour certains directeurs, la monotonie des thèmes traités au cours des Assemblées Générales explique en partie la faible participation des parents d'élèves. Ils pensent que

certaines parents d'élèves savent que les appels continuels aux cotisations parallèles et l'élection du bureau de Comité de gestion des écoles primaires ou du Comité des parents d'élèves sont les thèmes habituels traités au cours des réunions. La participation à ces Assemblées est donc interprétée par certains parents comme une perte de temps. Ils préfèrent s'investir dans leurs activités quotidiennes plutôt que d'assister à des réunions dont ils imaginent déjà les conclusions.

9-3-4- Processus décisionnel au sein des Comités de gestion des écoles primaires

Les stratégies adoptées par la majorité des Comités de gestion s'inspirent des méthodes d'animation de réunion avec prise de décision au consensus. Les décisions sont souvent prises à un double niveau : d'abord au niveau du bureau exécutif du COGEP et ensuite au niveau de l'Assemblée Générale ordinaire ou extraordinaire. Mais au fond, il s'agit de propositions que le bureau exécutif présente à l'Assemblée Générale, puisqu'au dernier ressort, ce sont tous les parents d'élèves présents qui sont associés au processus de prise de décisions.

D'ordinaire, les échanges entre les différents acteurs de certains organes de gestion s'effectuent dans un climat de bonne entente. Une situation qui n'est pas à généraliser puisque d'autres comités de gestion éprouvent d'énormes difficultés pour se réunir et prendre des décisions collectives et consensuelles.

Au niveau donc de certains comités de gestion, les débats sont jugés démocratiques et permettent à chaque participant d'avoir droit à l'expression de ses points de vue sur les questions traitées. A partir des différentes opinions exprimées par chacun des membres, un consensus est recherché. Les propos suivants expriment l'opinion générale des directeurs et des présidents des parents sur le processus de prise des décisions :

« Les décisions que nous prenons avec les parents, c'est quand au cours des assemblées générales, quand on soulève des problèmes, chacun essaie d'apporter son point de vue. Et nous avons à trouver le juste milieu qui doit aller à l'avantage de l'école et qui peut aussi, est aussi accessible à tous les parents. Donc pour les

décisions, on voit ce que les parents peuvent faire pour l'école, pour aider l'école à se débrouiller au cours de l'année » (DMPHEG10).

« Le rôle de chacun est important, mais parfois, il y a contradiction, d'où la nécessité de faire des débats afin d'adopter une position commune dans l'intérêt de l'élève et des objectifs fixé par le ministère » (DMPHEB10)

« Si, les débats sont démocratiques, alors tout le monde donne son avis et les décisions sont prises. Si les parents ne sont pas associés, la décision devient alors comme un diktat. Alors au cours des réunions, nous appliquons la méthode active. Chaque parent prend la parole, il donne son point de vue. Après nous étudions tout ce qui a été dit par chaque parent, nous faisons le résumé et puis on prend la décision » (PCMPHEC10).

« Par exemple, pour les cotisations financières, vous dites aux parents de cotiser par exemple 1000 francs CFA, des gens peuvent dire que c'est trop. Donc les gens disent que c'est trop. Donc on est obligé d'écouter les gens, compte tenu de la situation de chaque parent, et on décide le montant acceptable par chacun » (PCMMYEA10).

Le caractère démocratique des débats au cours des réunions a été confirmé par nos observations sur le terrain. Des réunions de COGEP et/ou d'assemblées générales auxquelles nous avons assisté, les prises de parole se sont toutes conformées au même schéma : dans un premier temps, il est procédé à un tour de table destiné à recueillir les impressions globales de chacun des acteurs sur un des thèmes à l'ordre du jour. C'est le directeur, en tant que secrétaire générale du COGEP, qui prend note des opinions exprimées par chaque participant. Dans certaines réunions, le directeur cumule le rôle de secrétaire et de modérateur et dans ce cas de figure, c'est lui qui distribue la parole.

Nous avons pu observer au cours de certaines réunions, la manière dont le président et le secrétaire (le directeur d'école) se concertent de temps en temps pour harmoniser leurs points de vue. Une attitude qui dénote une réelle volonté de collaborer et d'harmoniser les points de vue. D'ailleurs, leur positionnement dans les salles de classes qui servent de lieu pour célébrer les réunions leur permet d'échanger certaines idées pour la conduite de la réunion. D'une manière générale, le directeur d'école et le président du COGEP sont assis

côte à côte et on voit de temps en temps comment l'un tourne la tête vers l'autre pour lui chuchoter donner, sûrement, son point de vue sur un sujet en débat, ou sur l'intervention faite par un parent d'élève sur un sujet bien précis. On voit ici l'importance qu'il y a pour les deux premiers responsables de ces structures de parler d'une même voie et converger leurs points de vue pour pouvoir convaincre le reste de l'assemblée.

L'exercice de la fonction de secrétaire joué par les directeurs d'école permet de résoudre le problème d'analphabétisme des parents, surtout dans les écoles situés en milieu rural. Certains directeurs d'écoles délèguent le rôle de secrétaire à un de leur adjoint. Dans ce cas, c'est le directeur qui fait de modérateur, parfois en collaboration avec le président.

Un des conseils auxquels nous avons pris part avait pour ordre du jour, la définition du salaire des enseignants volontaires qui travaillent dans certaines écoles. Il s'agit d'une des réunions convoquées par un inspecteur des enseignements préscolaire et primaire. Cette réunion a réuni des présidents, des secrétaires et trésoriers de différents Comités de gestion. La réunion avait pour ordre du jour la situation des enseignants volontaires dont les salaires sont pris en charge par les parents d'élèves. Au cours de cette réunion, l'occasion est donnée à chacun des participants d'exprimer son point de vue. L'inspecteur, après avoir présenté l'ordre du jour de la réunion, a souligné la nécessité qui s'impose de prendre des mesures adéquates pour améliorer la situation salariale des enseignants volontaires « *dont l'effort doit être soutenu et encouragé* » (IMPHIA10).

La proposition faite par l'inspecteur a suscité un vif débat qui a duré presque deux heures et demie. De prime abord, la proposition n'a pas reçue le soutien des représentants des parents d'élèves. Comme arguments, ces derniers s'appuient sur la suppression des frais scolaires et estiment que la proposition faite par l'inspecteur va en contradiction avec la décision du gouvernement togolais de garantir la gratuité de l'école afin de libérer les parents des difficultés financières auxquelles ils font face dans la scolarisation de leurs enfants.

Pour faire passer la proposition, l'inspecteur a besoin de soutien, et ce soutien est à rechercher d'abord du côté des directeurs d'école du fait que leur pouvoir interpellateur, ajouté à celui de l'inspecteur, peut arriver à convaincre les parents d'élèves. Ainsi, les directeurs d'école, qui au début, n'étaient pas intervenus, ont essayé de défendre les

propositions de l'inspecteur, après avoir écouté les propos tenus par les représentants des parents d'élèves. Prenant la parole, un directeur d'école se veut convainquant en réitérant aux parents leur responsabilité dans l'accompagnement des efforts de l'Etat. Au cours de son intervention, il a exhorté les parents de déployer un peu plus d'effort. A son avis, bien que l'Etat ait décrété la suppression des frais scolaires, la situation précaire des enseignants, qui ne peuvent que compter sur la bonne volonté des parents d'élèves, obligent ceux-ci à ne pas laisser tomber les bras. Voici en substance ce qu'il pense de la situation:

« J'apprécie l'effort que fait monsieur l'inspecteur. Si l'Etat a supprimé les frais scolaires et les cotisations parallèles, nous les parents d'élèves, si je dis nous les parents d'élèves, c'est parce que avant d'être directeur d'école, je suis aussi parents d'élèves. Donc, je voudrais dire que nous ne devons pas rester les bras croisés. Nos écoles ont besoin de fonctionner. Le devoir des parents d'élèves, la relation entre les parents d'élèves et les enseignants, il faut que les parents d'élèves aident les enseignants à avancer dans leurs travaux. L'Etat est là pour faire les décrets, mais l'Etat ne peut pas tout faire sur le terrain [...]. Nous devons donc faire quelque chose pour que nos enfants travaillent dans de bonnes conditions » (DMPHEG10).

A l'instar de ce directeur d'école, tous ses autres collègues savent que sans l'appui des parents, les enseignants volontaires vont démissionner, ce qui pose un problème sérieux pour la réussite des écoles et pour la renommée de l'établissement scolaire. Les enseignants volontaires ne sont pas des fonctionnaires et ne sont pas payés par l'Etat. Ils sont à la charge des parents qui les recrutent et les paient en attendant qu'ils soient un jour intégrés par l'Etat.

Après une série d'intervention en faveur de la proposition faite par l'inspecteur, chaque représentant de parents d'élèves était invité à proposer un salaire qui peut permettre à un enseignant volontaire de vivre décemment. L'inspecteur, avec son morceau de craie à la main, pointait sur le tableau noir, toutes les propositions faites par les parents d'élèves. Les propositions faites se situaient entre 500 francs CFA et 3000 francs CFA⁵⁷. Suite à la recension des propositions faites par les représentants des parents, un second tour de table

⁵⁷ 1 euro équivaut actuellement à 656 francs CFA.

a été ouvert pour la recherche d'un montant consensuel. Finalement, toute l'assistance était d'accord pour qu'une somme de 1500 francs par jour soit accordée aux enseignants volontaires.

On voit donc que les décisions sont l'œuvre de négociations entre les différentes parties prenantes. Ces négociations ne sont pas exemptes de jeux d'influence qui sont aussi à l'œuvre entre les différents acteurs de l'école. La sous-section suivante s'attèlera à cette question.

9-3-5- Comité de gestion : fonctionnement et influence des parties prenantes

L'étude s'est intéressée à l'influence de chacun des groupes représentés au sein des structures de gouvernance scolaire. Les données recueillies sur le terrain, en l'occurrence les séances d'observations faites révèlent que, d'une manière générale, les directeurs exercent une certaine influence au sein des structures mises en place. Rappelons que contrairement aux membres des organes de gestion, les directeurs ne sont pas élus et sont membres de droits. A ce titre, ils accumulent des expériences sur le fonctionnement des structures mises en place. Ils ont pu voir passer différents parents au sein de ces structures.

L'expérience est un élément tout aussi important dans l'exercice du pouvoir. Tout comme l'information, l'expérience affecte l'habilité d'un membre à exercer une influence sur le groupe. Un directeur d'école qui n'est pas à sa première expérience de membre au sein d'un comité de gestion, dispose d'un plus grand pouvoir qu'un parent qui vient d'être élu. Contrairement aux autres membres dont le mandat est limité à une année renouvelable, les directeurs d'écoles, quant à eux, sont des membres permanents. Par conséquent ils ont acquis plus d'expériences que les autres membres des instances de gouvernance, y compris les présidents, dont le mandat, il faut le rappeler, n'est que d'une année renouvelable une fois. Ce statut permanent des directeurs au sein des COGEP leur donne déjà un certain pouvoir sur les autres membres. Ils maîtrisent plus les rouages de ces organes pour y avoir travaillé avec différents parents d'élèves et pendant plusieurs années. Avec leur responsabilité de secrétaire général, les directeurs sont aussi les personnes les mieux informées et celles qui maîtrisent le mieux les textes qui régissent le

fonctionnement des COGEP, surtout dans les écoles en milieu rural où la majorité des parents ne savent ni lire ni écrire.

En outre, cette influence que détiennent les directeurs d'école leur provient de l'exercice de leur fonction en tant que premier responsable du fonctionnement de l'école. Chacun d'eux est directeur de son école avant d'être secrétaire d'un comité de gestion. Ce double statut renforce leur pouvoir d'influence sur les autres membres.

La maîtrise de la parole est une autre forme d'influence que le directeur a sur ses partenaires. Toutes les informations qui arrivent du niveau central à l'école passent d'abord par lui. En tant que représentant direct du pouvoir public, représentant de l'inspecteur, il est la première personne à être informée et c'est à son tour de démocratiser l'information reçue à ses partenaires. En somme, tout le monde attend quelque chose du directeur d'école.

9-3-6- Positionnement des différents acteurs face à leurs responsabilités

Rappelons que les comités de gestion des écoles primaires sont des organes d'orientation, de planification et de décision en matière de gestion administrative, pédagogique et financière. On sait aussi, comme nous le verrons au niveau du chapitre 11 relatif à la gouvernance scolaire et rôles du directeur d'école, que ce dernier a des attributions d'ordre administratif, pédagogique et financière. A priori, on a l'impression que le comité de gestion doit collaborer avec le directeur d'école dans l'exercice de ces différentes attributions. Une telle situation pose de sérieux problèmes au niveau des différents acteurs en présence. Ce ne sont pas tous les directeurs qui acceptent les nouvelles responsabilités qui sont attribuées aux nouvelles structures mises en place. Il est remarqué que la volonté de certains organes de gestion d'exercer à la lettre leurs responsabilités est considérée par des directeurs d'école comme une immixtion. Cet état des choses montrent qu'il y a un problème de confusion des responsabilités assignées aux deux structures de gouvernance des écoles : la direction traditionnelle de l'école et les comités de gestion. C'est dans ce sens qu'un inspecteur d'éducation parle de « *l'incompréhension des uns et des autres par rapport à la maîtrise de leurs rôles justes* » (IFLGIA10).

De l'avis d'autres inspecteurs, des directeurs d'école font obstacle aux représentants des parents d'élèves dans le cadre de l'exercice de leurs responsabilités. Il semble que la mise en place des comités de gestion ne reçoit pas l'onction de la part de tous les directeurs d'école. Beaucoup d'entre eux les considèrent comme une structure parallèle mise en place pour faire obstacle à la direction de l'école. Par conséquent il se crée des conflits de compétences entre la direction de l'école et les représentants de parents au sein des comités de gestion. Il est fréquent que des directeurs d'école s'accaparent des responsabilités confiées aux parents. La trésorerie est le poste le plus convoité par des directeurs d'école. Si comme le pense un des inspecteurs d'éducation, si les comités de gestion ont des problèmes de dysfonctionnement, c'est justement à cause de la confusion que leurs membres font des responsabilités qui leur sont confiées.

« Bon, en réalité, pour le fonctionnement des établissements, ces structures là ne fonctionnent pas à merveille. Parce que comme vous le dites, les rôles sont définis et chacun doit jouer sa partition mais sur le terrain, les enseignants, les directeurs d'établissements n'arrivent pas à appliquer à la lettre ces recommandations » (IMSTIB10).

Il est aussi fréquent qu'au niveau de certaines écoles, des directeurs d'école et des représentants des parents d'élèves s'accusent sur la paternité des responsabilités.

« Il y a des cas où c'est les parents d'élèves qui ne connaissent pas très bien le rôle qu'ils devraient jouer. Donc dans ces cas, parfois, ils s'érigent, il y a des cas où les parents d'élèves s'érigent en gendarmes pour surveiller les directeurs d'écoles. Ces cas là, vous voyez, ça ne peut pas marcher » (IMSTIB10).

Dans mon école, il y a trop d'intellectuels [ironie] et ce sont les parents qui veulent dicter les lois aux directeurs d'écoles. Je dis bien des parents trop intellectuels, intellectuels entre griffes. Donc il y a certains qui viennent nous dire de faire ceci et cela. C'est inadmissible. Ils disent que nous les enseignants là, ce n'est pas ça et ils dictent ce qu'ils veulent qu'on fasse au lieu de ce que nous devrions faire. Parfois on est fatigué et on est obligé de dire merde et on regarde faire » (DMPHEB10).

L'attitude adoptée par certains représentants de parents d'élèves illustre bien la confusion qui se fait autour des différentes responsabilités. L'exemple donné par un inspecteur est

assez pertinent. Celui-ci raconte qu'en fin d'année scolaire, des parents d'élèves ont décidé de célébrer leur Assemblée Générale. Parmi les questions à l'ordre du jour, figurent le rapport d'exécution du budget de l'école et l'évaluation des résultats scolaires des élèves. Le comble, c'est que cette assemblée générale a été tenue par les parents d'élèves à l'insu du directeur d'école. L'inspecteur n'a pas apprécié l'attitude des parents d'élèves. A son avis, le directeur d'école est le premier responsable de l'école. Il est aussi membre du comité de gestion au titre de secrétaire générale. Les parents ne peuvent donc pas traiter des questions aussi importantes sans tenir informé le directeur. D'ailleurs, il estime que les questions d'ordre pédagogique nécessitent l'avis du directeur qui en est un professionnel contrairement aux parents d'élèves.

« Il y a deux ans j'ai reçu ici un cas d'une école où les associations dont le Comité des Parents d'Elèves a convoqué une assemblée générale, convoqué une assemblée générale sans avoir négocié ça au départ avec les directeurs d'écoles et au cours duquel ils ont mis comme point à l'ordre du jour, il y avait des comptes rendus financiers à faire, compte rendu des examens des compositions du deuxième trimestre, quelque chose comme ça. Et quand ils sont arrivés, je leur ai demandé : « avez-vous préparé ça avec le directeur d'école »? Ils m'ont dit non. Ça ne peut pas passer. Maintenant vous dites compte rendu de ceci. C'est vous qui rendez compte des résultats des compositions aux directeurs d'écoles ou c'est les directeurs qui vous en rendent compte ? Est-ce qu'on peut convoquer une assemblée générale, fixer un ordre du jour dont on n'a pas soi-même la maîtrise ? Vous voyez ? Donc ce sont ces cas comme ça. Donc il y a de ces cas comme ça où justement le uns et les autres ne savent pas très bien ce qu'ils doivent faire et ça crée des frustrations. Donc chacun se plaint dans son coin à qui veut l'entendre et naturellement, nous quand on nous sollicite, on est obligé de mettre chacun devant ses responsabilités » (IMSTIB10).

Cette situation particulière peut être interprétée de la manière suivante : si les parents n'ont pas associé le directeur à la réunion, c'est peut-être parce qu'ils existent un conflit entre eux, une situation qui est fréquente. C'est la raison pour laquelle les parents peuvent prendre la décision de se réunir seule et traiter les affaires de leur école.

9-3-7- Appréciation des relations entre les différentes parties prenantes

En ce qui concerne les relations interpersonnelles entre les membres des comités de gestion, la situation diffère. Il y a des comités dont les membres développent de très bonnes relations tandis que chez d'autres, les relations sont conflictuelles comme nous venons d'en parler dans la précédente sous-section.

Au niveau de certains comités de gestion, les relations entre les parents d'élèves et le directeur d'école sont considérées comme ouvertes, collaboratives et accessibles. Au dire de certains parents et directeurs d'école, la mise en place effective de la structure de gouvernance est la manifestation de l'attente entre les différents membres. La liberté laissée également aux parents d'élire leurs représentants contribue à créer un climat de bonne entente entre les membres de ces structures. La maturité, voire le sens de responsabilité des différents membres élus participent aussi à l'instauration d'une bonne relation. Les propos suivants témoignent de ce climat de bonne entente :

« Heureusement que le président est là. Moi je n'ai pas de difficultés, parce que le comité, les deux comités, celui des APE [associations des parents d'élèves] et le COGERES [Comité de gestion des ressources des établissements scolaires] sont formés. C'est les parents eux-mêmes qui ont choisi leurs membres et nous travaillons la main dans la main. On n'a pas eu une seule fois une difficulté, non. On n'en a pas eu » (DMLGEF10).

« Moi et le président nous travaillons dans une franche collaboration. Je peux tout de suite aller chez lui et lui dire bon président, accompagne moi à la préfecture et il accepte et on le fait. Dès fois pendant les vacances, je viens ici et je suis surpris de voir dans la cours de l'école et il me dit toujours, bon directeur, moi aussi je suis venu pour voir notre école » (DMPHEE10).

« Nous avons de très bonnes relations avec le directeur. Tout se passe bien. Nous avons un bon groupe » (PCMLGEF10).

« Nous sommes des personnes responsables. Nous collaborons tous pour le bon fonctionnement de notre école. Notre relation avec le directeur est très positive comme l'est la relation entre les autres membres de l'équipe » (PCMSTED10).

Les membres de certaines structures de gouvernance ont compris que le bon fonctionnement de l'école est conditionné par la qualité des relations entre les différentes parties prenantes. Tel que nous le communiquait le président d'une structure de gouvernance, en faisant allusion aux relations entre la direction de l'école et le comité de gestion, les responsables de ces deux structures de gouvernance scolaire sont condamnés à s'entendre s'ils veulent œuvrer pour le bon fonctionnement de l'école. La gestion participative de l'école nécessite qu'ils travaillent dans une relation de complémentarité et d'interdépendance. Le directeur a besoin de l'appui des membres du comité de gestion scolaire comme ces derniers ont aussi besoin du savoir faire du directeur d'école.

« Nos relations avec le directeur sont bonnes. Le directeur c'est lui le chef d'établissement. Donc son appui premier c'est le comité des parents d'élèves. Quand il est dans des besoins il doit se tourner vers ce comité là, mais quand il y a des problèmes avec ce comité, vers qui va-t-il se tourner ? Il ne peut pas aller directement chez les parents. Pour que l'inspecteur approuve le budget de l'école, il faut que le COGEP donne d'abord son feu vert. Voilà, est-ce que vous comprenez ? Donc il est important que le directeur ait de bonnes relations avec nous. D'abord le directeur c'est un vieillard qui a eu beaucoup d'expérience, donc la pédagogie est dans son sang. Il n'est pas compliqué » (PCMPHEA10).

Contrairement à ces appréciations positives relatives aux relations entre les membres des structures de gouvernance, les relations au sein des membres d'autres comités de gestion sont conflictuelles. Il existe des situations de malentendus entre des représentants des enseignants et ceux des parents d'élèves. La mauvaise gestion des ressources financières, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, constitue souvent une cause de ces relations conflictuelles. L'attitude de certains directeurs d'école conduit à l'engendrement des conflits entre les différentes parties :

« Moi je voudrais dire que dans cet établissement scolaire, le directeur, les enseignants et les parents ne s'attendent pas. Il faut que je vous dise cela, ils ne s'attendaient pas. Il faut que je vous dise cela » (PCMMYEB10).

« Vous savez l'Histoire d'Avékoin. Comment peut-on désigner un directeur pour qu'il soit membre de la distribution des fournitures et qu'un parent aille jusqu'à la

maison du directeur pour le taper parce qu'il fait partie de la commission [...] Si le jour là, le directeur n'était pas tempéré, s'il a voulu faire une réaction, il y aurait pu être chicoté, déchiré. Quelles serait la suite aujourd'hui ? » (DMPHEA10).

Les relations conflictuelles conduisent parfois à la dissolution de certains comités de gestion des écoles primaires. Par exemple, après avoir réalisé l'entretien avec un directeur d'école, nous lui avons exprimé notre souhait de réaliser une autre entrevue avec le président du comité exécutif. En réponse à notre requête, le directeur nous a confié que le comité de gestion de son école est provisoirement dissout. Il a donc préféré que nous ne rencontrions pas le président qu'il qualifie d'être « *un homme très arrogant* », qui vous « *salue comme ça : ça va ? [En rehaussant la tête]* » (DMPHED10). Il nous a conseillé de programmer plutôt notre entretien avec un autre parent d'élève qui, selon lui, acceptera de répondre à nos questions. Cette posture du directeur d'école dénote le malentendu qui l'oppose au président et pose le problème communicationnel entre les différentes parties prenantes.

A la base de cette relation conflictuelle qui a paralysé le fonctionnement de l'instance de gouvernance scolaire, se trouve une critique que le président a faite à l'encontre du personnel enseignant de l'école. Selon le directeur, tout a commencé suite à un refus du président de laisser sa fille dont l'école a sollicité l'aide pour préparer des jus de citron à l'équipe de football scolaire. Tout en opposant son refus à la requête de l'école, le président exhume les vieilles rancunes et accuse les enseignants « *de ne rien faire dans cette école. Il dit que nous, nous avons des indemnités, mais que nous ne faisons pas bien notre travail* » (DMPHED10). Selon le directeur, le président l'accuse d'avoir refusé de venir se présenter à lui depuis sa nomination au poste de directeur d'école. Etant mis au fait des propos du président, le directeur a décidé de ne plus le recevoir dans son école. A son entendement, du fait que le président « *Se croit plus intelligent que nous et a voulu nous embêter, je lui ai dit niet* ». Et parlant du bureau exécutif en général, il souligne que du fait qu' « *ils ne veulent même pas nous aider, j'ai décidé de suspendre pour le moment le bureau. Mais je pense le réactiver l'année prochaine. L'année prochaine, comme ils*

n'auront plus leurs enfants dans l'école, nous allons former un autre bureau avec des parents plus respectueux » (DMPHED10).

La situation qui prévaut au sein de ce comité de gestion dérive donc de la personnalité de chacune des parties prenantes. En plus d'être un problème de relation interpersonnelle, il s'agit aussi de l'incapacité des acteurs impliqués à s'asseoir autour d'une table pour résoudre ce problème. Il apparaît aussi dans ce problème, un conflit de compétences. Pour répondre efficacement à leur mission, les différentes parties prenantes ont le devoir d'entrer dans une dynamique de confiance réciproque. Sans cela, leur travail va se vouer à l'échec. Tel est l'avis exprimé par un directeur d'école :

Au niveau des APE [Association des parents d'élèves] pour que tout marche bien au niveau de l'école, il faut qu'il y ait une démarche de confiance entre l'APE et le directeur d'école. C'est très important. S'il n'y a pas une franche collaboration entre le directeur et l'APE, les actions des deux partenaires sont vouées à l'échec. Donc d'abord, la confiance et une bonne collaboration entre les deux. Il faudra un cadre de concertation et c'est suite à l'existence d'un cadre de concertation permanent entre l'APE et le directeur d'école que les problèmes de l'école vont être résolus. Donc c'est en ce sens que moi j'attends travailler avec l'APE (DMSTEE10).

Le développement de l'analyse de cette sous-section révèle donc l'existence de deux types de comités de gestion des écoles primaires. Un premier type qui fonctionne bien et dont la relation entre les différents membres est positivement appréciée par ceux-ci. En revanche, il existe un autre type de comité de gestion des écoles primaires caractérisé par de relations conflictuelles entre les membres.

Synthèse et discussion du chapitre

Ce chapitre s'est attelé à la description et l'analyse du fonctionnement des comités de gestion des écoles primaires. Les données analysées permettent d'avoir une idée sur les conditions de mise en place de ces structures de gouvernance scolaire multi parties prenantes. La décision de leur mise en place émane du niveau central, plus précisément

d'un arrêté interministériel : le ministère de l'économie et des finances et le ministère des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation. La mise en place de ces organes obéit aux politiques en cours dans la plupart des pays francophones de l'Afrique au Sud du Sahara et dont mention est faite par les études de différents auteurs (Antonowicz *et al.*, 2010 ; Comhaire, 2010 ; Dougnon *et al.*, Lugaz et De Grauwe, 2006...).

La dimension interministérielle de la décision de mise en place des comités de gestion des écoles primaires au Togo signifie que le ministère des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation doit négocier avec le ministère de l'économie et des finances pour allouer les fonds aux différentes structures de gouvernance mise en place.

Les données analysées ont permis de préciser la composition des comités de gestion telle qu'inscrite dans les textes. On y trouve le directeur d'école qui en est un membre de droit, des représentants des enseignants, des représentants des parents d'élèves et ceux des communautés locales. Cette composition élargie aux représentants des parents d'élèves et à ceux de la communauté locale est à l'image de celle développée par différents auteurs (Baldé *et al.*, 2008 ; Lugaz et De Grauwe, 2006 ; Pont *et al.*, 2008), rapprochant ainsi les comités de gestion des écoles primaires aux structures de gouvernance démocratique axées sur le principe de non-discrimination. Elle dénote la volonté des décideurs éducatives d'impliquer les parents d'élèves et les organisations de la société civile dans la gestion déconcentrée et participative des écoles. Cette volonté d'axer la gouvernance de l'école à partir d'une gestion participative et partenariale est au cœur du *Plan sectoriel de l'éducation 2010-2020*, une sorte de *vade mecum* pour la gouvernance du système éducatif togolais au cours de cette décennie.

Théoriquement, les comités de gestion des écoles primaires sont largement dominés par des représentants des parents d'élèves. Ces derniers se voient confier des postes clefs : celui de la présidence et celui de la trésorerie. En outre, les trois commissions de ces organes sont strictement composées de parents d'élèves. Quant au directeur d'école qui est d'office un membre de droit, il joue le rôle de secrétaire. Les représentants des enseignants et ceux des communautés locales sont des conseillers mais occupent aussi le poste de commissariat aux comptes. Cette diversité des parties prenantes et la distribution des responsabilités permettent, non seulement, de contribuer à l'équilibre des pouvoirs

(Eurydice, 2007), mais aussi et surtout, de garantir une certaine transparence dans la gestion des différentes ressources dont les différents membres ont la lourde responsabilité de bien gérer.

De par leur composition, les comités de gestion des écoles primaires font figure de structure de gouvernance axée sur la légitimité démocratique (McGinn et Welsh, 1999) ou du contrôle par la collectivité (Murphy et Beck, 1995). Le nombre des représentants de parents d'élèves, ajouté à celui des représentants de la communauté, dépasse largement celui des professionnels de l'école que sont le directeur d'école et les représentants des enseignants. Les comités de gestion des écoles primaires s'apparentent donc au troisième paradigme de structure de gestion développé par Ortiz (2008), un modèle dominé par les parents et les représentants de la communauté. Ces éléments amènent à dire que les décideurs des politiques éducatives du Togo veulent compter sur les parents d'élèves et les communautés locales dans la gouvernance de leurs écoles. On tend vers une politique de décentralisation où les communautés locales doivent s'approprier la gestion de leur école et où cette dernière doit être en symbiose avec sa communauté (Comhaire, 2010; Dougnon *et al.*, 2008 ; Pont *et al.*, 2008).

Du point de vue des responsabilités, les structures mises en place au sein des écoles primaires au Togo sont des organes d'orientation, de gestion et de prise de décision en ce qui concerne des questions d'ordre administratif, financier et pédagogique. Ceci prouve que les membres de ces structures ont leur mot à dire dans la gouvernance de l'école. Ils ont donc une voie délibérative au niveau de la gestion locale de l'école. C'est le signe que les comités de gestion des écoles primaires détiennent un rôle important dans le développement des stratégies de l'établissement scolaire. Mais l'élargissement de ces rôles attribués à ces organes de gouvernance, nécessite d'être bien canalisé pour éviter des conflits de compétences avec la direction de l'école. Comme nous le verrons dans le chapitre 11, les attributions des directeurs d'écoles sont d'ordre administratif, pédagogique et partenarial. Les directeurs doivent désormais composer avec les comités de gestion des écoles primaires en leur rendant des comptes et en acceptant de collaborer avec eux. Avec la mise en place des organes de gestion scolaire, on tend vers une gestion partenariale des affaires scolaires, une sorte de direction systémique.

Du pont de vue relationnel, des membres de certaines structures ont vite compris l'importance de nouer de bonnes relations pour travailler ensemble. Pour que les comités de gestion soient fonctionnels et s'ils veulent cultiver une dynamique de travail collaboratif, l'instauration d'une relation positive est importante entre les directeurs d'école et les représentants des parents. Dès lors, le comportement des différentes parties prenantes doit s'inscrire dans un contexte de rationalité limitée où compétition et collaboration se chevauchent à travers un processus constant de négociation et de compromis.

Malgré l'existence de ce cadre juridique, qui doit être une belle occasion à saisir par les différents acteurs pour un développement harmonieux des écoles, l'analyse des données laisse choir quelques difficultés qui émaillent le fonctionnement interne des structures de gouvernance scolaire. Les pratiques des différentes parties prenantes au sein des organes de gestion scolaire ne reflètent pas nécessairement l'esprit des textes officiels. Les différentes parties prenantes ne saisissent les opportunités que leur donnent les textes officiels.

A l'instar de toute organisation multi parties prenantes, les comités de gestion des écoles primaires font aussi face aux logiques et aux conduites divergentes de leurs membres. La participation de tous les parents d'élèves pour élire les membres n'est pas toujours effective au niveau de toutes les écoles. Si elle est effective dans certaines écoles, la participation des parents d'élèves est jugée faible dans la plupart des écoles quand il s'agit de procéder à l'élection des différents membres des Comités de gestion des écoles primaires. Cette faible participation relevée lors des assemblées électives peut être le signe d'un désintérêt des parents d'élèves ou d'un manque de sensibilisation sur le bien fondé de ces structures de gouvernance dans le bon fonctionnement et la performance des écoles. Elle sous-entend aussi que les parents ne saisissent pas des possibilités qui leur sont offertes pour influencer sur l'école.

Le cadre juridique pour la mise en place des comités de gestion des écoles primaires est un acquis. Mais le cadre juridique à lui seul, ne peut automatiquement conduire à une bonne gouvernance des écoles à moins d'être soutenu par des moyens adéquats, appropriés et d'un soutien nécessaire.

Le manque de ressources peut nuire à l'opérationnalisation des structures mises en place. D'où la nécessité de les doter de moyens dont ils ont besoin pour être performants, ce qui leur permettra de contribuer efficacement à la gouvernance de l'école. Les décideurs des politiques éducatives peuvent promouvoir les capacités de gestion financière des structures de gouvernance scolaire en tablant sur le renforcement de la formation de leurs membres, en l'occurrence la formation des directeurs et celle des trésoriers.

CHAPITRE X- GOUVERNANCE SCOLAIRE ET GESTION DES RESSOURCES FINANCIERES

Ce chapitre se consacre particulièrement à une des responsabilités des comités de gestion des écoles primaires : la gestion des ressources financière. Il s'attèle à la gestion des ressources financières dont disposent les écoles et dont la gestion est confiée au comité de gestion. Bien que faisant parties des responsabilités des comités de gestion des écoles primaires, la récurrence des questions financières lors des entretiens, nous a obligé à la traiter dans un chapitre à part entière. Les questions d'ordre financier sont très délicates et déterminent souvent les relations entre les différents acteurs de l'école. Le chapitre aborde différents paramètres de cette question en mettant surtout l'accent sur les processus d'élaboration des budgets des écoles et les différents acteurs qui y sont associés, la disponibilité et l'accessibilité des fonds destinés aux écoles, etc.

10-1- Processus de planification et de budgétisation scolaires

Pour que les écoles fonctionnent dans de bonnes conditions afin de pouvoir donner des résultats scolaires probants, il est nécessaire qu'elles soient dotées de ressources financières conséquentes.

L'adoption du budget annuel des établissements scolaires constitue une des responsabilités importantes reconnues aux comités de gestion des écoles primaires. Conformément à l'article 21 de l'Arrêté interministériel 007/MEF/MEPSA du 02 juillet 2010, il revient au directeur de s'assurer de l'équilibre budgétaire, de préparer le budget annuel et de le soumettre aux membres du Comité de gestion des écoles primaires pour adoption.

Soulignons que selon l'article 25 de l'Arrêté interministériel 007/MEF/MEPSA du 02 juillet 2010, les ressources financières des écoles primaires publiques proviennent des dotations budgétaires de l'Etat ; des subventions diverses en l'occurrence celles des différents partenaires de l'école ; des dons et des legs aussi bien que des bénéfices tirés des activités génératrices de revenus.

Les comités de gestion sont autorisés à mobiliser d'autres fonds entrant dans le cadre de la gestion des écoles mais cette initiative doit être soumise à l'autorisation du ministre. Dans le point suivant, l'analyse, sans être exclusive, se centrera sur la gestion des crédits de fonctionnement que l'Etat alloue aux écoles et dont la gestion est assurée par les comités de gestion. L'analyse conduite dans ce chapitre porte principalement sur les dotations budgétaires de l'Etat aux écoles.

Dans l'ensemble des écoles, un travail de diagnostic au cours duquel le directeur d'école recense les besoins de son école, précède l'élaboration de l'avant projet du budget. Pour l'élaboration de leur budget, il incombe aux directeurs de tenir compte des dépenses éligibles déterminées par le Ministère des Enseignement Primaire Secondaire et de l'Alphabétisation. Ces dépenses éligibles comprennent essentiellement :

- des intrants pédagogiques pouvant contribuer à améliorer les conditions d'enseignement et les acquisitions des élèves : des fournitures (fournitures scolaires, matériels didactiques, matériels de bureau, de la documentation, etc.) ;

- des activités pédagogiques (journées pédagogiques, organisation des compositions, etc.); du matériel et mobilier (matériel pédagogique, mobilier de bureau, etc.);
- des dépenses d'entretiens (entretiens des manuels scolaires et matériels didactiques, entretien des bâtiments scolaires et des mobiliers, outillage, etc.);
- des dépenses diverses de fonctionnement (Activités culturelles et sportives, déplacement du personnel, etc.).

Dans le processus d'élaboration du budget de l'école, les directeurs d'école procèdent au listage des besoins auprès de leurs adjoints. C'est à partir des données fournies par chaque enseignant que les directeurs élaborent le projet de budget. Une fois l'avant projet de budget élaboré, les directeurs le soumettent à l'appréciation des enseignants. Un conseil d'école regroupant tous les enseignants est convoqué et l'avant projet du budget est soumis à l'appréciation de chaque enseignant. Les propos suivants des directeurs d'école témoignent de l'adoption de cette procédure :

« Nous faisons un projet de budget. On fait un avant projet de budget que moi je soumetts au trésorier général. Donc je fais un avant projet de budget que je soumetts à mes collaborateurs. Je leur dis : bon toi l'année passée je sais que tu avais utilisé tel nombre de boîtes de craies. Cette année quel budget tu comptes utiliser, combien ? Tel a besoin de tel nombre de craies de couleurs tel autre en a besoin de tel. Bon après la craie, nous procédons maintenant aux cahiers de roulement. Et la direction de l'école, dispose-t-elle de cahiers ? Est-ce que nous disposons des bics de couleurs surtout pour les corrections des devoirs des élèves ? On regarde la toiture des bâtiments de l'école, les tables bancs et on fait le devis de tous les travaux à réaliser. En définitif, on fait le calcul de tout cela et on le soumet dans le projet. Et c'est comme ça que nous fonctionnons» (DMMYEB10).

« Qu'est ce que je fais à mon niveau ? Nous recensons les besoins de l'école. Je demande à chaque enseignant de me faire sur papier, une liste des besoins de sa classe. Quand je prends pour toutes les classes, je prends maintenant tous ces besoins que je liste sur un papier » (DMPHEE10).

Après approbation par le conseil des enseignants, l'avant projet de budget est soumis à l'appréciation des membres du comité de gestion des écoles primaires (COGEP)

représenté par son président (un parent d'élève), son secrétaire (le directeur d'école) et son trésorier (un parent d'élève). L'article 23 de l'Arrêté interministériel 007/MEF/MEPSA du 02 juillet 2010 stipule qu'une fois adopté par le comité de gestion, le budget de fonctionnement est transmis à l'inspecteur pour approbation avant son exécution. Les informations recueillies confirment le suivi de ces procédures par l'ensemble des comités de gestion :

« Après vous présentez l'avant projet de budget aux parents, le président et le trésorier de COGERES. Vous trois là, vous vous asseyez maintenant et vous préparez un projet de budget que vous envoyez à l'inspection. L'inspecteur étudie ça et met son OK et c'est devenu exécutable (DMMYEB10).

«Après le consentement de chaque membres du COGEP, vous devrez présenter ce budget là à l'inspecteur. Il doit mettre sa signature avant que, avant que (sic) vous ne puissiez bénéficier de l'argent » (DMPHEI10).

Donc ce budget définitif, le secrétaire général signe, le trésorier du COGERES signe, le président signe. Donc vous préparez l'avant budget, vous le soumettez aux enseignants et vous l'étudier ensemble » (DMMYEB10).

Selon les directeurs d'école, l'approbation du budget que présentent les COGEP ne devraient souffrir d'aucun refus de la part des inspections. Les directeurs se considèrent comme les acteurs qui maîtrisent le mieux la situation qui prévaut au sein des écoles. Si certains affirment que les budgets qu'ils présentent sont approuvés par les inspecteurs, d'autres parlent des actions qui frappent leurs budgets. C'est le cas de ce directeur d'école qui affirment que :

« Malheureusement, depuis, nous, on envoie et ça reste là bas. C'est le système si non, c'est ça normalement. Il doit étudier tout ça et dire ça ne peut pas passer, ça, ça peut passer. Mais en principe, ça ne doit pas être ainsi parce que vous, vous êtes plus technicien que lui, vous êtes à côtés des réalités donc quand vous dites quelque chose, il devrait vous écouter » (DMKKEB10).

Si globalement, les budgets finissent par être approuvés par les inspecteurs, la difficulté la plus importante réside dans l'accessibilité des fonds approuvés qui arrivent généralement

avec beaucoup de retard ou qui n'arrivent presque pas. Notre observation sur le terrain nous permis de faire le constat suivant : jusqu'à la fin du premier trimestre, les écoles n'avaient pas encore touché les crédits de fonctionnement que leur devait l'Etat.

Concernant le budget prévisionnel pour le fonctionnement des écoles, la majorité des directeurs d'école font état de l'existence d'un climat de coopération qui existe entre les différents acteurs en présence. D'une manière générale, des directeurs que nous avons rencontrés ont affirmé recevoir le soutien actif des enseignants et des parents en ce qui concerne l'élaboration et l'approbation du projet de budget au niveau de l'école.

« Nous n'avons pas de problème pour le budget. Les enseignants et les parents apportent plutôt leur concours pour que le budget soit conséquent. Ils peuvent par exemple demander au directeur de mettre dans le projet un peu plus de bics rouges, un peu plus de la craie, puisque ici à l'école primaire, c'est la craie que nous utilisons beaucoup. Donc certains peuvent dire par exemple qu'au lieu d'acheter des bics, il serait mieux d'augmenter le nombre de boîtes de craies. Il faut penser à réparer les bancs, il faut que les enfants restent assis dans les salles de classes » (DMPHEB10).

L'élaboration du budget scolaire suit un processus démocratique en impliquant différents membres de la communauté éducative. Si le directeur d'école est l'ordonnateur du budget, il doit compter sur l'avis favorable de ses enseignants et ceux des autres membres du comité de gestion pour valider le budget. En outre, l'approbation du budget au niveau de l'inspecteur est conditionné par la signature des parties prenantes au niveau de l'école, ce qui, a priori, peut justifier le caractère démocratique de son élaboration. Cela montre qu'il ne devrait plus avoir des directeurs tout puissants qui gèrent à leur gré les ressources financières de l'école.

10-2- Conditions pour le retrait des crédits de fonctionnement des écoles

L'approbation du budget ne donne pas automatiquement accès à la liquidité des crédits. Selon les textes en vigueur, en l'occurrence selon l'Arrêté interministériel N°007/MEF/MEPSA, les subventions accordées aux écoles sont affectées directement par le niveau central sur les comptes bancaires des écoles et leur utilisation se fait dans le

cadre des dépenses éligibles. C'est ce que précise, dans les termes suivants, l'article 27 de l'Arrêté N°007/MEF/MEPSA : « *Les subventions allouées à l'école quel que soit leur origine, sont versées sur un compte spécifique du Trésor ouvert au nom des COGEP dans un établissement financier ou bancaire* ». Cette procédure exprime une volonté de sécurisation et de transparence dans les crédits alloués aux écoles.

La plupart des écoles objets de notre étude sont titulaires d'un compte ouvert dans une des institutions financières du pays. Nous avons pu vérifier sur place, des livrets bancaires de certains comités de gestion. D'autres ne l'avaient pas sur eux au moment de l'entretien mais affirment en disposer.

En ce qui concerne les demandes de retrait de fonds des comptes du COGEP, conformément à l'article 29 de l'Arrêté, elles s'effectuent « *au vu de deux signatures conjointes obligatoires suivant les combinaisons ci-après: le président et le secrétaire générale; le trésorier et le secrétaire général* ». Nos données recueillies témoignent le choix de l'une ou l'autre de ces combinaisons.

« Nous avons un compte, voilà le livret. Nous avons un compte à la FUCEC-TOGO [Faîtière des Unités Coopératives d'Épargne et de Crédit du TOGO], nous y allons avec, nous sommes trois, pour verser ça à la COOPEC [Coopérative d'épargne et de crédit]. Et moi je prépare le budget de, le budget par trimestre et on ira retirer de l'argent pour en acheter. C'est ça, c'est au niveau de COGERES » (DMPHEE10).

« Le COGERES est là puisque avec les crédits de fonctionnement, lorsque nous devons aller chercher ce crédit, je m'assois avec le président et on établit ceci, ce n'est qu'après ceci qu'on peut prendre l'argent puisque l'argent n'est pas donné directement au directeur. C'est le directeur accompagné du président du COGERES qui va chercher l'argent. L'année passée, on était allé les deux. Nous avons fait des photos d'identité pour faire la carte, ce qui fait que l'année passée, nous étions en retard par rapport aux autres parce que le président n'avait pas de carte, il a fallu qu'il prenne une photo passeport pour rétablir sa carte avant que lui et moi nous n'allions » (DMPHEC10).

« Nous avons ouvert un compte à la Banque populaire. Parfois c'est le président des parents d'élèves qui détient le carnet. Quand je perçois, quelque fois, il est avec moi, quelque fois je lui remets le carnet et il s'en va retirer l'argent » (DMCSEF10).

Cette procédure sous-entend aussi le souci de transparence. Elle implique qu'aucun retrait d'argent ne devrait être fait sans qu'aucune des parties prenantes ne soit mise au courant.

10-3- Gestion des crédits de fonctionnement

La gestion des ressources financières est un sujet délicat au niveau des écoles. Ce point montre deux types de gestion à l'œuvre dans les écoles. Si certaines écoles font preuve d'une gestion transparente, d'autres, au contraire, sont taxées de gestion opaque. Ces deux types de gestion sont donc présentés tour à tour dans le développement suivant.

10-3-1- Des pratiques de gestion transparente des ressources financières

D'une manière générale, les propos recueillis sur le terrain attestent des pratiques de gestion transparente des ressources financières au niveau de certains comités de gestion. Les différents répondants affirment qu'ils respectent la ligne budgétaire définie lors des projets. Pour justifier toutes les dépenses effectuées lors d'éventuelles contrôles commandités la Direction de comptabilité de la Direction régionale de l'éducation, les directeurs, conformément aux recommandations de leur hiérarchie, gardent toujours les reçus de tous les achats effectués.

« Bon le pouvoir nous demande, que dans chaque école, il y ait un bureau de COGERES. Le pouvoir nous dit, dans ses recommandations que quand vous prenez l'argent, l'argent, avant même que vous ne preniez l'argent, vous déposez à l'inspection un budget de dépense signé par le président, le secrétaire et le trésorier du COGERES et vous déposez. Quand les fonds sont débloqués et gérés avec les enseignants, les papiers comptables sont vus et revus en conseil de maîtres, les achats sont faits, le matériel est partagé, toutes les innovations sont faites et toutes

les dépenses sont faites en collaboration avec les adjoints et avec les trésoriers du COGERES ». (DMPHEA10).

« Pour dépenser les crédits que l'Etat nous donne, nous fonctionnons sur le programme que nous avons établi, c'est sur ça que nous allons marcher. Les reçus, tout ça là, nous les gardons pour des contrôles éventuels. Peut-être que le directeur régional peut envoyer un agent pour venir contrôler qu'est ce qu'on a fait de l'argent. C'est ce qu'on nous a dit » (DMCSEF10).

« C'est le COGERES qui gère les fonds. Le directeur prend et fait la situation. Et toutes ces dépenses là, ces dépenses se font en collaboration, et le directeur qui est le secrétaire du COGERES et le bureau du COGERES qui rend compte aux parents d'élèves à la fin de l'année. C'est comme ça que moi je gère et c'est comme ça d'ailleurs qu'il a été dicté par la loi » (DMKKEB10).

« Sur le plan financier, c'est le directeur qui gère financièrement son école. Auparavant, quand il y avait l'écolage et les ristournes, c'est lui qui reçoit les ristournes et fait les dépenses et rend compte d'abord à ses adjoints, à la communauté et donne copie de ces rapports à l'inspection. Il gère les fonds en collaboration avec les représentants des parents qui sont dans les Comités de Gestions des Ressources des Etablissements Scolaires, et après il fait son bilan et rend compte » (DMPHEB10).

La gestion participative des crédits de fonctionnement devrait implicitement mettre fin à toute pratique de corruption et ouvrir la voie à une bonne gouvernance et au contrôle citoyen des ressources financières destinées aux écoles. L'heure n'est plus à une gestion individuelle où ce sont les directeurs d'école qui étaient les principaux responsables de la gestion des finances de l'école. C'est ce qu'expriment la majorité des directeurs d'école rencontrés:

« Dans mon école, c'est le trésorier qui gère les fonds. Moi je liste mes dépenses, je consigne et on leur dit qu'on a besoin de tant, tant et tant, achetez-nous ça. Les parents disent, bon directeur, c'est 180 mille qui te manquent ? Prends ça et va faire tes dépenses. Entre nous c'est ce qui a été toujours fait. Dans le domaine de financement. Le directeur vient en appui aux membres de COGERES qui manquent

de formation dans la gestion comptables des fonds. Avant même de donner ces charges là à quelqu'un il faudrait d'abord les former ». (DMKKEB10).

« Bon c'est ça. Donc ce que, c'est mon habitude, je n'aime pas gérer les fonds d'autrui. C'est pourquoi j'ai mon cahier de versement, je leur verse, d'abord, c'est les collègues qui récoltent dans leurs classes. Ils viennent verser et j'émerge, j'émerge et moi aussi je verse à la trésorière. A eux maintenant de faire leur projet. Et à la fin ils me montrent aussi ce qu'ils ont fait avec ce que je leur ai donné. C'est comme ça nous travaillons. C'est comme ça que nous travaillons (sic) » (DMKKEC10).

« Pour la réunion de la rentrée, l'inspecteur a invité le président et le trésorier COGERES pour qu'ils participent à notre réunion. Donc il a dit que si le crédit de fonctionnement venait, donc, je viendrai avec le trésorier COGERES. Donc on touche [l'argent], on signe et ils auront leurs yeux dedans. Ce que nous faisons avec cet argent à l'école » (DFCSEG10).

« Donc l'argent n'est ni remis au directeur ni au président mais aux deux en même temps pour assurer une bonne gestion et un contrôle des dépenses. Nous travaillons les trois, ensemble et il n'y a pas de problème entre nous » (DMPHEB10).

Plusieurs cas de gestion transparente des crédits de fonctionnement existent au niveau de certaines écoles. Dans un des comités de gestion, la trésorerie est occupée par une femme. Selon le président, le choix de confier cette responsabilité à une femme s'explique, comme nous l'avons déjà souligné, par la confiance que les membres du comité font aux femmes dans la gestion financière. Il existe une bonne relation entre le directeur d'école et les autres membres. Tous se concertent chaque fois qu'un problème se pose au sein de l'école.

La transparence dans la gestion des crédits est un gage pour l'instauration d'une bonne relation entre les membres du comité de gestion et entre eux et le reste des parents d'élèves. Tel que l'explique le directeur d'une école, c'est la mauvaise gestion des ressources financières qui est à la base de tout conflit qui oppose les différents membres de la communauté éducatives. Pour garantir la transparence dans la gestion des fonds du géré par le comité de gestion, le directeur affirme qu'il verse toujours les fonds à la

trésorerie. Les décisions de lever les fonds sont prises en commun accord avec les parents. Le directeur verse les fonds au comité de gestion qui élabore son projet, l'exécute et rend compte au directeur d'école. Le directeur donne aussi une appréciation positive du président de cette structure de gestion.

Contrairement à ces pratiques de bonnes gestions des ressources financières, d'autres comités de gestion éprouvent des difficultés quant à une gestion transparente. Ce côté opaque de la gestion est abordé dans la sous-section suivante.

10-3-2- Des pratiques de gestion opaque des ressources financières

Il ressort aussi des informations recueillies que les crédits de fonctionnement sont monopolisés par certains membres du comité de gestion. Les données recueillies sur le terrain témoignent de ces cas de corruption qui gangrènent le fonctionnement des écoles. Soulignons qu'aucun directeur d'école, ni aucun président de comité de gestion n'a reconnu sa responsabilité en matière de mauvaise gestion des fonds alloués aux écoles. Toutefois, tous reconnaissent l'existence de ces problèmes dans d'autres écoles sauf les leurs. Nous savons que la question de la gestion des ressources financières est très délicate et il est difficile pour nos différents informateurs de reconnaître ces faits. Toutefois, c'est un secret de polichinelle dans le milieu scolaire comme dans les communautés locales. Plusieurs directeurs sont mis sous ordre à cause de la mauvaise gestion financière dont ils sont imputables. Les propos suivants témoignent de l'existence de ce problème au sein des écoles :

« Mon ancien directeur d'école était plusieurs fois mis sous ordre à cause de la mauvaise gestion de l'écolage. Chaque année, on lui change d'école à cause de ce problème [...]. C'est actuellement la situation du directeur de l'école X. Il a bouffé les cotisations parallèles et les parents sont partis voir l'inspecteur et c'est comme ça qu'on l'a muté dans l'autre école. Il est actuellement très courroucé parce que l'école où il sert maintenant est dans un piteux état et les parents même ne veulent rien savoir sur les cotisations parallèles, surtout que l'Etat vient de supprimer l'écolage et les cotisations parallèles [...]. Oh, il y a beaucoup de nos collègues qui font ça [qui détournent les fonds de l'école]. S'ils critiquent maintenant l'Etat parce

qu'il a supprimé [les frais de scolarité], c'est justement parce qu'ils ne peuvent plus faire des prélèvements sur l'écolage. C'est ce qui énerve beaucoup de nos collègues » (DMCSEH10).

« Oui, tu sais, à nous les directeurs, il y a des choses qu'on nous reproche ou que nous devons nous reprocher. C'est la non transparence dans les dépenses. On nous taxe de détourneurs. Moi je suis d'accord, parce que quand vous n'êtes pas transparent, quand vous faites tout dans le flou, on vous accuse » (DMPHEA10).

« Effectivement, il y a la gestion des fonds, bon, l'argent, c'est ça qui casse tout. Lorsque le parent sait qu'il a laissé ceci et que à la fin des comptes, il n'a pas, il n'a rien vu de concret, c'est, ça lui est difficile de reprendre l'année qui va suivre. Vous voyez non. Nous avons des collègues qui ne sont pas du tout clairs dans la gestion des crédits et cela devient un problème entre eux et les parents ». (DMPHEJ10).

Le refus de certains directeurs d'école de faciliter aux parents d'élèves les données statistiques sur l'effectif scolaire est une manière d'ouvrir la porte à la gestion opaque. En occultant les données statistiques aux parents, l'intention des directeurs concernés est de ne pas aux comités de gestion, la totalité des fonds qui leur revient. Pour déclarer les effectifs scolaires de leurs écoles, il semble que beaucoup de directeurs d'école fournissent des données erronées, ce qui leur permet de profiter des fonds sur des effectifs scolaires occultés. Par exemple, un directeur d'école mal intentionné, peut délibérément déclarer le nombre de 200 élèves comme étant l'effectif officiel de son école au lieu de 250 élèves qui est le vrai effectif. En procédant ainsi, les frais de scolarité payés par les 50 élèves dont le chiffre est occulté aux parents ou aux contrôleurs de l'Etat, revient au directeur d'école lui-même.

« Les données de l'école par exemple, il y a d'autres directeurs qui refuse carrément de les donner, par exemple de donner l'effectif au Comité des parents. Parfois, on croit qu'en donnant le vrai effectif, on va réclamer les fonds de COGERES, alors que le directeur déjà, lui veut garder quelque chose. Ça, ce n'est pas honnête. Ça ce n'est pas honnête. Ça c'est nuire même au bien fonctionnement de l'école. Je ne vais même pas rentrer dans les détails. Même avec la suppression des frais scolaire, on sait que l'état va allouer des crédits de fonctionnement aux écoles et ce fonds est

calculé compte tenu de l'effectif de l'école. Maintenant, des directeurs vont encore augmenter les effectifs des élèves. Tout compte fait, on veut toutefois profiter. Ça ce n'est pas honnête, l'honnêteté oblique que ce qui est vrai soi pris comme tel »(DMLGED10).

Les malversations financières au sein des Comités de gestion des écoles primaires sont confirmées par tous les inspecteurs rencontrés. Ce qui montre l'ampleur et la dimension nationale de ce « fléau ». Les inspecteurs évoquent des plaintes qui leur arrivent des parents d'élèves en ce qui concerne la gestion opaque instaurée au sein des écoles et dont les directeurs sont les instigateurs. Le constat fait par les inspecteurs est que beaucoup de directeurs d'école n'approuvent pas le fait que les parents d'élèves soient directement associés à la gestion des ressources financières des écoles.

« Il y a aussi parfois, le cas de directeurs un peu malveillants qui dans le cas de la gestion des ressources de l'école, sont un peu opaques, ne sont pas transparents » (IMSTIB10).

« Il y a des parents qui se plaignent de la gestion faites par leurs directeurs des crédits de fonctionnement. Nous recevons à notre niveau des parents qui se plaignent de mauvaises pratiques de certains directeurs. Nous avons fait le constat que beaucoup de directeurs n'ont pas apprécié que la trésorerie du COGEP soit aux mains des parents d'élèves» (IMPHIA10).

Les pratiques de corruption dans la gestion des finances de l'école ne sont pas uniquement imputables aux directeurs d'école. Dans certains cas, c'est tous les membres du bureau des structures de gestion mises en place qui sont indexés. Ce sont des cas où le directeur travaille en complicité avec le président et le trésorier du comité de gestion pour détourner les crédits de fonctionnement de leur objectif premier. En voici l'opinion de certains parents :

« L'ancien directeur de cette école ne s'est pas bien comporté avec nous. Tout l'argent que les parents ont cotisés, nous ne savons pas où ça se trouve maintenant. Le directeur avec l'ancien bureau ont détourné l'argent. Mais il fallait voir, parfois ici à l'école au cours des réunions, c'est des discussions sur discussions. Ils n'ont pas travaillé pour cette école ». (PCMPHEA10).

« Si j'ai décidé de changer d'école à mes enfants, c'est parce que le directeur est très mauvais. Il nous demande toujours de cotiser de l'argent pour réparer quoi eh !, pour réparer les bâtiments de l'école. Les parents cotisent mais les bâtiments sont toujours dans le même état. Nos enfants vont à l'école et quand il pleut, ils sont obligés de revenir à la maison. Les bâtiments sont vieux et devaient changer depuis les tôles. C'est pourquoi, nous avons toujours accepté de cotiser. Mais il n'a jamais fait les travaux. Maintenant, il a construit lui-même sa villa, je crois avec notre argent. Et nos enfants eux, doivent continuer à aller à l'école qui est toujours dans de mauvaises conditions » (PCMPHEG10).

Des représentants d'Organisations Non Gouvernementales reconnaissent aussi l'existence de dysfonctionnement dans la gestion des budgets scolaires. Pour contribuer à l'éradication de ce phénomène, au cours des formations qu'elles donnent aux membres des structures de gestion, ces Organisations Non Gouvernementales mettent l'accent sur l'importance de la bonne gouvernance financière. C'est grâce à ces formations que certains parents se rendent compte que leurs cotisations ou les fonds de l'école peuvent être détournés de leur objectif premier.

« Bon avant même de faire les formations, on fait un diagnostic au niveau organisationnel pour voir quelle est le fonctionnement des associations et sur comment se fait la gestion. Donc des thèmes sont sortis par rapport à la gestion. Mais nous, implicitement, au cours de la formation que nous abordons, c'est la transparence dans les comptes, les comptes rendus et la gestion collective. Nous ne leur disons pas directement que nous avons eu des rumeurs sur la mauvaise gestion des comptes, non. Au cours de la formation, on leur montre le vrai chemin à suivre et ils se rendent compte que ce qu'ils étaient en train de faire avant, ils n'étaient pas sur la bonne voie. Ailleurs même, les directeurs disent que c'est nous qui avons éveillé les gens, nous avons ouvert les yeux des associations des parents d'élèves et de leurs responsables. Mais lorsqu'aussi ces formations se passent et qu'il y avait des responsables d'association des parents d'élèves qui étaient en connivence avec des directeurs d'écoles, alors les gens disent que si c'est comme ça que les choses

*devraient aller, alors ce n'est pas ça, on doit changer les membres là »
(RONGHKKAA10).*

Cette sous-section a permis donc de faire la lumière sur les pratiques de non transparence en matière de la gestion des fonds des écoles. L'existence de ces pratiques peu scrupuleuses vont à l'encontre des principes d'une bonne gouvernance dont un est la transparence.

10-4- Insuffisance du crédit de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement alloués aux écoles par l'Etat se situent dans le contexte plus général de la suppression des frais de scolarité. Bien avant cette décision du Gouvernement togolais, les directeurs d'écoles prélevaient directement un pourcentage sur les frais de scolarité pour le fonctionnement de leurs écoles. C'est donc ces ristournes sur les écolages que géraient les anciens organes mis en place, les comités de gestion des ressources des établissements scolaires. La suppression des frais scolaire va donc avoir un impact sur la capacité d'action des comités de gestion des écoles primaires.

Normalement, la suppression des frais scolaires devrait être compensée par des mesures d'accompagnement que l'Etat a promis verser aux écoles. Un de ses effets directs est l'augmentation des effectifs scolaires. Mais au même moment, se pose aux écoles, la question de la capacité d'accueil de tous les nouveaux élèves inscrits. Alors que les effectifs scolaires ont subitement augmentés à cause de cette suppression des frais scolaires, les établissements eux-mêmes ne bénéficient pas de mesures d'accompagnement nécessaires pour faire face à la nouvelle situation. Ici, le gouvernement togolais a failli à ses engagements vis-à-vis des écoles.

Dans une interview accordée par le site internet Republicoftogo.com⁵⁸, au ministre de l'éducation d'antan, celui-ci déclinaut dans les termes suivants, les dispositions prises par le Gouvernement togolais afin d'accompagner la suppression des frais de scolarité et permettre ainsi aux écoles de fonctionner normalement :

⁵⁸ Site web officiel du Rassemblement du Peuple Togolais, parti au pouvoir depuis quatre décennies.

« Pour la mise en application du décret de gratuité, nous avons un Arrêté interministériel qui sera pris vendredi fixant les modalités d'application. L'Arrêté prévoit trois types de mesures. [...] Deuxième mesure contenue dans le décret, la mise à disposition du matériel minimum de travail. Il s'agit d'équipements de base permettant aux enseignants d'assurer les cours. Jusqu'à présent, les parents mettaient la main à la poche pour payer livres, cahiers et stylos dont avaient besoin les enseignants. Dernier point, le recrutement de nouveaux professeurs. En cas de sureffectifs dans les classes, nous serons contraints d'en ouvrir de nouvelles et donc d'avoir davantage d'enseignants. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a décidé de faire appel à 2050 professeurs au lieu des 1.250 prévus initialement lors du concours de recrutement en mars dernier. La gratuité impose à mon ministère de faciliter la vie quotidienne des élèves et des professeurs. Nous devons aménager certaines écoles, acheter des tables, des chaises, des tableaux, de la craie, etc.... Bref tout ce qu'il faut pour faire tourner un établissement. En coopération avec le PAM (Programme alimentaire mondial), la Banque mondiale et l'Unicef, nous allons installer des cantines dans certaines écoles avec l'objectif de pouvoir servir 172.000 repas par jour. Les premières expérimentations auront lieu dans la région maritime et dans celle des Plateaux. Une fois toutes ces questions réglées, il faudra s'attaquer à la qualité de l'enseignement. C'est la raison pour laquelle l'Etat va rouvrir le 15 décembre prochain l'Ecole nationale des instituteurs qui se trouve à Notsé. Objectif : former 200 nouveaux enseignants d'ici un an. A cela va s'ajouter de la formation continue, indispensable pour garantir un certain niveau d'enseignement » (Yves Madaw Nagou, ministre des enseignements primaire secondaire et de l'alphabétisation, République de Togo, 2008).

Contrairement à ces propos du ministre de l'éducation, le discours des directeurs d'école et des représentants des parents d'élèves montrent à quel point il y a contradiction entre le discours ministériel et la réalité sur le terrain. Selon ceux-ci, la suppression des frais scolaires n'est pas assortie d'un soutien conséquent ni de ressources appropriées. Ils estiment que le gouvernement ne respecte pas ses engagements en ce qui concerne les mesures d'accompagnement. Ils s'entendent pour dire que les crédits de fonctionnement qui sont versés aux écoles, comparativement aux ristournes des écolages, sont à la baisse et ne permettent pas aux écoles de couvrir tous leurs besoins. Selon un responsable

d'ONG, les crédits de fonctionnement destinés aux écoles au cours de la première qui a suivi la suppression des frais de scolarité « *étaient du saupoudrage qui n'a pas permis aux [écoles] de bien fonctionner* » (RONGHKKAA10).

Par ailleurs, l'effet de la suppression des frais scolaires se manifeste dans la difficulté à mettre sur pied des mesures d'assistance viables qui soutiennent les écoles dans leurs politiques de fonctionnement. Alors que d'un côté, la mise à profit de la suppression des frais scolaires devrait ouvrir de nouvelles perspectives d'auto -développement, les circonstances dans lesquelles les acteurs doivent y être habilités (*empowered*) vont dans le sens inverse. Pendant qu'on supprime les frais scolaires, les moyens sont précarisés et compromettent le travail à long terme.

En termes de coûts, les résultats sont nuancés. Les propos des directeurs d'écoles permettent d'être au fait des différences budgétaires que génère la suppression des frais scolaires dans les écoles. Comparativement aux ristournes sur l'écolage, la valeur des crédits de fonctionnement que reçoivent les écoles est très faible. Un directeur d'école pense que les ristournes de l'écolage que gérait son école étaient beaucoup plus élevées que les crédits de fonctionnement alloués par l'Etat. Tandis que les ristournes représentaient 54% de l'écolage total, les crédits de fonctionnement octroyé par le gouvernement sont faibles et insuffisants et leur montant n'est que de 10500 francs CFA par classe dans chaque école. En somme les écoles tiraient plus d'avantage des ristournes prélevées sur les écolages que les crédits de fonctionnement qui sont actuellement alloués par l'Etat. Outre leur insuffisance, le décaissement de ces crédits est problématique :

« Depuis, avec la suppression de l'écolage à l'école primaire, il y a un crédit de fonctionnement qui vient. Avant la suppression des frais scolaires, on prélevait 54 pour cent sur l'écolage pour le fonctionnement de l'école. C'est ce fonds là que gérait le COGERES. Maintenant les 54 pour cent là, ça dépend de la circonscription pédagogique dont vous êtes. Maintenant ce que l'Etat envoie comme crédit de fonctionnement des écoles, c'est 10500 francs par classe et par année scolaire. Alors que si vous avez un effectif de 100, 200 élèves, imaginez déjà quand les filles payent 900 francs et les garçons payent 1400 francs et que vous prélevez 54 pour cent, imaginez ce que cela vous donne ! » (DMPHEB10).

Un autre directeur donne une appréciation sur le volume du crédit de fonctionnement alloué à son école. Il affirme avoir reçu une somme de 86.000 francs CFA pour le fonctionnement de son établissement scolaire composé de 10 salles de classes. Cette quantité d'argent, à peine, peut couvrir les dépenses de fourniture de craies pour toute l'école si le prix unitaire de la boîte de craies est estimé à 8000 FCFA et que chaque classe en dépense au moins 80 par année scolaire.

« Par exemple l'année passée, moi j'ai reçu 86.000 francs comme COGERES pour huit classes. Or dans l'année, nous utilisons près de 80 boîtes de craies. 80 boîtes de craies, si la boîte est achetée à 1000 francs, est-ce que ce fond peut nous suffire ? Pas du tout. Si nous prenons par exemple le maître de CM2, si en une journée, il n'a pas utilisé trop de craies, c'est une douzaine. Et il faut voir aussi la qualité de la craie. Les enfants aussi doivent aller au tableau pour faire les exercices, il faut faire les croquis, les cartes » (DFPHEH10).

L'insuffisance des ressources financières constitue donc un obstacle pour l'exercice des fonctions des comités de gestion des écoles primaires et aussi pour la direction des écoles. Elle traduit la faiblesse des ressources dont disposent l'Etat, ou son manque de volonté politique pour soutenir des structures déconcentrées qu'il a mises en place dans les écoles.

10-5- Retard accusé dans le décaissement des crédits de fonctionnement

Un autre problème soulevé par nos différents sujets sources concerne le retard dans le décaissement de la subvention gouvernementale. Les directeurs d'école et les parents d'élèves sont tous unanimes pour décrier ce dysfonctionnement. Nous avons été témoin de cette situation que vit l'ensemble des écoles primaires au Togo. La rentrée scolaire 2010-2011 avait commencé le 13 septembre. Avant notre départ du Togo le 5 janvier 2011, les écoles n'avaient pas encore reçu les crédits de fonctionnement.

Un directeur d'école raconte qu'au cours de la première année scolaire (2008-2009) de la suppression des frais scolaires, son école a reçu le crédit de fonctionnement au mois de février, c'est-à-dire six mois après la rentrée des classes, initialement prévue au 06 octobre

2008. La seconde année scolaire (2009-2010) qui précède la suppression de ces frais scolaire, il y a eu de l'amélioration et les crédits de fonctionnement ont été versés à son école au mois d'octobre (la rentrée était prévue pour le 21 septembre 2009). Au cours de la troisième année scolaire (2010-2011), à la fin du premier trimestre, les écoles n'avaient pas encore touché leur crédit de fonctionnement, comme souligné avant. La situation est allée de mal en pis. Confrontées à la suppression des frais scolaires doublée du retard qu'accusent les crédits de fonctionnement, les écoles se trouvent dans une situation de manque de ressources qui pose des limites et des risques à leur fonctionnement efficace. Dans une telle situation, beaucoup de directeurs prennent en charge les dépenses de leurs écoles en espérant pourvoir être remboursés une fois que les crédits sont versés.

« Maintenant le gouvernement nous envoie les mesures d'accompagnement avec beaucoup de retard. La première année, c'est en février qu'on avait eu ça. La seconde année, on a eu ça le mois d'octobre. Cette année, ce n'est pas encore venu et nous sommes vers fin du mois de novembre. Prenons par exemple les cahiers de roulement, j'ai fait tout possible pour les acheter. Avec le cahier, vous devez viser chaque domaine, vous devez viser ce cahier de roulement pour voir comment les choses marchent. Donc si l'Etat n'a pas pensé à nous, moi en tant que directeur, je dois acheter ces cahiers là pour que le travail puisse être bien fait. Vous allez voir depuis quand j'ai ouvert ce cahier. C'est depuis le mois de septembre. Donc on a commencé la rentrée des classes le 16 septembre et le 17 déjà, c'est ouvert. Donc nous prenons les dispositions pour que les enseignants puissent travailler dans les bonnes conditions. Si l'Etat est conscient de l'avenir des enfants, il devrait prendre très tôt les dispositions, si non, c'est une affaire de conscience. Dans certaines écoles, vous n'allez même pas trouver ces cahiers de roulement » (DMPHEB10).

« Bon, on nous dit plus de cotisations parallèles, plus d'écolage. A l'heure où je te parle, les dépenses ou les fonds qui font tourner mon école, c'est de ma poche. Oui parce que depuis la rentrée jusqu'ici nous n'avons pas eu les fonds de roulement. Ça viendra quand ? On ne le sait pas. Mais je ne peux pas laisser aussi l'école comme ça. C'est de ma poche que tout cela sort. Mais tout ça, nous l'avons écrit noir sur blanc. Et si jamais ils ne le font pas... Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question (rire) » (DMSTEA10).

« L'Etat a promis de verser une partie des fonds que nous avons perdus depuis la suppression des frais de scolarité pour nous permettre de couvrir les coûts de personnel et de matériel supplémentaires, mais je n'ai encore rien reçu. Mon école tombait déjà en ruine avant l'augmentation du nombre d'inscrits ». (DMCSEF10).

Le retard accusé dans le décaissement des crédits de fonctionnement aux écoles se justifie, selon certains inspecteurs, par de nouvelles dispositions prises au niveau du ministère de l'éducation pour renforcer, d'une part, des mécanismes d'affectation des ressources financières du niveau central vers les écoles ; d'autre part, pour assurer plus de transparence dans la gestion de ces crédits qui sont alloués aux écoles.

La bonne gouvernance dans la gestion des ressources financières souffre de certaines déficiences aux niveaux des écoles, voire entre des échelons intermédiaires et les écoles. Il est reproché aux inspections et aux directions d'écoles de faire usage de faux dans la gestion des crédits affectés aux écoles. C'est donc en fonction de ce constat que le Ministère des Enseignements Primaires, Secondaire et de l'Alphabétisation a pris de nouvelles dispositions pour sécuriser et rendre plus crédible l'utilisation des fonds. La réception des crédits est donc conditionnée par l'ouverture d'un compte bancaire au niveau de chaque COGEP comme nous l'avons déjà souligné plus haut. Sans que les nouvelles dispositions ne soient mises en applications, il est donc normal que les crédits ne soient pas affectés aux écoles. C'est du moins ce que pensent certains inspecteurs rencontrés :

« Les directeurs d'écoles n'ont rien reçu, s'ils le disent, ils n'ont effectivement pas à la date d'aujourd'hui tout reçu mais tout est prêt. Vous voyez, il faut une certaine procédure, il faut de la clarté et de la transparence dans les choses. Il nous a été dit que l'année passée, qu'il y a eu des fraudes, des fraudes au niveau des écoles, au niveau des inspections, de toute façon, le ministère, après les rapports qui ont été donnés, n'était pas très satisfait des réalités du terrain donc des dispositions ont été prises. Et ces dispositions sont des dispositions administratives et bancaires. Ce qui fait que maintenant pour plus de transparence, des dispositions ont été établies et il faudrait respecter ces dispositifs là avant d'enter en possession des fonds. Madame la ministre, la semaine passée, était chez nous ici. Les directeurs lui ont posé la question qu'ils ne sont pas encore en possession des fonds pour le fonctionnement

des écoles. Madame la ministre leur a dit : Ah bon ! Le ministère des finances lui a confirmé que les virements ont été faits. Elle demande alors au Directeur Régional de l'Education d'aller voir la situation et de lui rendre compte. Le jour là même le Directeur Régional de l'Education est allé à la trésorerie régionale, il nous a dit que l'argent est venu, et il nous a amené les dossiers » (IFSTIA10).

« Nous avons déjà demandé aux écoles d'ouvrir des comptes dans les banques locales pour que nous puissions y déposer les fonds. Si elles ont fait ce qui leur a été demandé, elles recevront cet argent ». (IMCSIA10).

Interrogés sur la mauvaise gestion des crédits accordés à leurs écoles, les propos des directeurs d'école contredisent ceux recueillis auprès de ces inspecteurs. Les directeurs d'écoles affirment qu'ils sont souvent obligés de rembourser à l'Etat les frais scolaires non perçus auprès de certains élèves. Ce qui leur évite d'être sanctionnés par leur hiérarchie.

« C'est faut, c'est faut. D'ailleurs, chaque fin d'année, je mets la main dans ma poche pour payer cent pour cent de l'écolage à l'inspection. Ce n'est pas le comptable ni l'inspecteur qui me démentirait. Tu ne le fais pas on te met sous ordre, parce qu'au moment où on paie l'écolage, tu dois payer le montant correspondant à l'effectif des élèves de ton école. Parce qu'il y a des difficultés, il y a des cas sociaux, il y a des parents qui ne peuvent pas payer. Sur un certains nombre d'élèves, il y a un pourcentage qui ne peut pas payer l'écolage. Mais une fois que toi un directeur tu as donné l'effectif total de tes élèves, tu es obligé de payer les frais scolaires correspondants si non, tu es poursuivi » (DMSTEE10).

Cette double situation, celle de l'insuffisance des fonds alloués et celle du retard qu'ils accusent pour être versés dans les comptes des comités de gestion des écoles primaires provoquent le mécontentement chez les différentes parties prenantes. Par conséquent, la décision de l'Etat de supprimer les frais de scolarités va être remise en cause. Même si elle est bien attendue par tous les acteurs, les circonstances dans laquelle elle a été prise n'est pas exempte des critiques de certains d'eux, surtout des directeur d'école. La section suivante donne plus de développement sur cette question.

10-6- Opinions des différents acteurs sur la suppression des frais scolaires

La suppression, depuis la rentrée scolaire 2008-2009, des frais de scolarité et des cotisations parallèles par le gouvernement togolais a suscité des réactions divergentes auprès des différents acteurs des écoles primaires publiques. Globalement, l'ensemble des différents acteurs ont positivement apprécié la décision prise par l'Etat de supprimer les frais scolaires.

C'est au cours du Conseil des Ministres du Gouvernement togolais tenu le 1^{er} octobre 2008 que la décision de supprimer les frais de scolarité a été prise. Le communiqué qui a sanctionné ce conseil dit littéralement que « *Les frais d'écolage seront pris en charge par l'Etat pour tous les élèves des écoles préscolaires et primaires publics dès la rentrée du 6 octobre 2008* ». Si les uns et les autres parlent d'une décision précipitée, cela se comprend puisqu'elle arrive cinq jours avant la rentrée des classes initialement prévue pour le 22 septembre 2008 et reportée après au 06 octobre.

Si elle est bien planifiée et bien respectée, la suppression des frais scolaire peut contribuer à l'amélioration du taux de scolarisation dans le pays. Cette mesure permet d'accélérer la scolarisation universelle. En outre, la suppression des frais de scolarité qui constitue une des étapes pour assurer la gratuité de l'enseignement primaire, peut permettre aussi d'alléger les difficultés rencontrées par la plupart des parents d'élèves, surtout ceux qui vivent dans les milieux. Ce sont là quelques unes des opinions exprimées par les différents acteurs des COGEP à propos de la suppression des frais scolaires.

« La suppression des frais scolaire est une très, très bonne chose. Les parents, donc les enfants sont venus nombreux à cause de cette gratuité des frais scolaire [...] Les parents se sont réjouis et nous aussi, nous nous sommes réjouis parce que les statistiques de l'année 2009 prouvent que la région des Savanes en termes de la préscolarisation est en tête au Togo » (IFSTIA10).

Du côté des parents d'élèves, la décision est également bien accueillie. Beaucoup de parents y voient l'impact positif qu'elle est à même de produire sur la démocratisation de l'enseignement primaire. Comme preuve, la première année de la suppression des frais scolaires a fait gonfler le taux de scolarisation dans presque toutes les écoles primaires

publiques du pays. Un parent d'élève témoigne de cet impacte sur l'augmentation du taux de scolarisation en se référant à la multiplication d'appâtâmes dans les écoles. Les parents y voient un avantage. Pour eux, un grand obstacle qui empêchait la plupart d'eux à scolariser leurs enfants est dégagé.

« Nous avons tous applaudis la décision de supprimer l'écolage. Si nous avons applaudis, c'est la raison pour laquelle nous avons encore des appâtâmes dans l'école parce qu'à la suite de la suppression des frais de scolarité, l'effectif de l'école a augmenté. Les parents qui étaient réticents à envoyer leurs enfants à l'école pour faute de moyens financiers les ont maintenant libérés pour qu'ils aillent à l'école, ne serait-ce que pour apprendre à lire et à écrire. C'était un casse tête pour les parents, donc on a applaudi. Seulement, nous n'étions pas avertis. Même si nous étions avertis, nous allons accepter la suppression parce que ça nous avantage et nous savons aussi que les choses vont améliorer parce qu'on nous a dits qu'ils sont en train de chercher des solutions pour améliorer la situation des enseignants volontaires et trouver aussi des matériels didactiques pour les écoles » (PCMPHEA10).

Malgré un certain consensus sur le bien fondé de la décision gouvernementale, cette dernière a aussi suscité des polémiques et critiques de la part de bon nombre d'acteurs du monde scolaire, en l'occurrence chez les directeurs d'école. Les principes de la décision sont positivement appréciés, par contre le contexte de sa mise en exécution pose alors de sérieux problèmes. Les directeurs d'écoles critiquent les conséquences imprévisibles de cette décision dans le bon fonctionnement des écoles. Comme l'exprime ce directeur,

« S'il faut revenir à ce point d'écolage supprimé pour permettre aux enfants d'aller à l'école, c'est beau, c'est bien. Ça permettra au dernier togolais d'envoyer ces enfants à l'école, du moins du CP1 au CM2. Ça, c'est louable. Tous, nous saluons ça. Mais voyons un peu, quand nous supprimons ça, quels sont les problèmes que cela peut engendrer ? » (DMPHEA10).

Le reproche fait à l'endroit de cette décision se justifie si l'on sait les situations difficiles que connaissent l'ensemble des écoles primaires publiques sur toute l'étendue du territoire. Les différents acteurs que nous avons rencontrés trouvent que la décision est

prise à un moment inopportun. Elle est prise dans un moment où le système éducatif traverse d'énormes difficultés pour assurer de ressources humaines et matérielles devant contribuer au bon fonctionnement des écoles. Le contexte politique ne s'y prête pas et les mesures à prendre pour atteindre les objectifs souhaités et en assurer le succès ne sont pas bien définis. Au lieu de contribuer à dissiper les difficultés que traversent les écoles, la suppression des frais scolaires vient donc les aggraver. D'où le mécontentement que cela provoque chez les directeurs d'école. Plusieurs d'entre eux estiment que la décision est hâtive et précipitée.

« La décision de supprimer l'écolage, c'est venu d'un seul coup, subitement comme ça » (DMPHEG10)

« Bon moi quand on a supprimé l'écolage, je dis que c'est bien, mais c'est trop tôt. C'est trop tôt » (DMMZEA10).

Cette opinion exprimée par les directeurs d'écoles est partagée par la quasi-totalité des autres acteurs rencontrés y compris les représentants des Organisations Non Gouvernementales. Ils pensent aussi que la décision a été précipitée et inopportune, puisqu'il n'a pas laissé le temps aux acteurs de l'école de s'y préparer afin de mieux l'accueillir.

« En fait je pense aussi que c'était [la suppression des frais scolaires] précité, parce que les parents eux-mêmes, c'est un beau matin qu'on leur dit qu'il n'y a plus l'écolage. Il n'y a pas suffisamment de sensibilisations pour dire qu'est-ce que vous prenez en compte et ce que vous ne prenez pas en compte » (RONGHKKAA10).

Les différentes personnes interviewées déplorent aussi le caractère lacunaire et confus de la part des autorités en ce qui concerne cette décision. C'est à travers les médias ou de bouche à oreille que certains ont reçu l'information :

« Bon à la radio, c'est le premier ministre qui a dit que bon, on supprime les frais scolaires » (DMPHED10).

« On attend ça que par des rumeurs qu'on va supprimer les frais scolaires ». (DMMYEB10).

Contrairement à cette opinion partagée par la majorité des acteurs, une inspectrice de l'éducation estime au contraire que la décision est arrivée tard du fait que le maintien des frais scolaires empêchait l'Etat de garantir la scolarisation universelle au niveau primaire. Elle pense donc que la décision est tombée à point nommé et mérite d'être saluée. En outre, elle considère aussi qu'il revient aux directeurs d'école et aux parents d'élèves de faire des efforts pour se conformer à cette décision.

« Je ne dirais pas que cette décision est venue trop tôt, plutôt je dirais qu'elle est venue tard. Elle est venue tard parce que l'éducation pour tous est très importante pour tout le monde. Donc comme mieux vaut tard que jamais, nous félicitons nos autorités d'avoir pris cette décision. Bon l'année là, c'est vrai, nous n'étions pas préparés et la décision est venue mais la capacité de l'homme intelligent, c'est de pouvoir s'adapter à toute situation » (IFSTIA10).

Pour un bon nombre des personnes rencontrées, la suppression des frais scolaires n'a pas fait l'objet d'un décret. C'est le Premier ministre qui a déclaré, lors d'une tournée de campagne électorale, que l'écolage et les cotisations parallèles sont supprimés. Ce problème de communication a semé la confusion et le doute dans l'esprit de beaucoup de personnes. Dans une circonscription pédagogique, l'inspecteur, à partir des informations reçues de la Direction Régionale de l'Education, a réuni les directeurs d'école et autres membres des comités de gestion de sa circonscription pédagogique pour leur expliquer que la décision des suppressions des frais scolaire n'affecte pas les cotisations parallèles. C'est donc avec beaucoup de surprise que cet inspecteur a appris que le premier ministre à inclus dans sa décision, la suppression des cotisations parallèles.

« Quand on nous avait convoqués à Atakpamé pour dire que bon, après le conseil des ministres, on va décider la suppression des frais scolaires. Mais que ce que donnaient les parents comme contributions ils peuvent continuer par les faire. Mais à un moment donné, bon, nous avons tenu notre réunion pour dire aux parents que c'est la contribution que vous donnez à l'Etat là, c'est ça qui est supprimé. Mais les apports que vous amenez pour l'école dans vos localités là, ça continue. Mais c'est ce qu'on nous a dit quand le premier ministre était en tournée dans les Savanes, on ne sait pas quelle question on lui a posé et il a dit : non plus de cotisations parallèles. Tout est supprimé » (IMPHIA10).

« Et ce qui est encore grave, il dit en même temps que les cotisations parallèles aussi sont supprimées. Voilà pourquoi nous souffrons jusqu'à présent. Bon si c'est qu'ils n'ont rien dit sur la cotisation parallèle, au moins les parents, au départ, savaient que les frais scolaires sont supprimés, malheureusement comme c'est dit que les cotisations parallèles aussi sont supprimées, les parents ont entendu et c'est ça qui nous crée maintenant des problèmes » (DMPHEG10).

« Déjà même quand on a parlé de la suppression de l'écolage, on a dit qu'il n'y a plus de cotisations parallèles. Alors que les cotisations parallèles qu'ils appellent aujourd'hui les contributions volontaires, c'est vraiment volontaire et c'est à partir d'un projet. Donc s'il n'y pas un projet, il n'y a pas de cotisations volontaires puisque cela se décide par les parents » (RONGHKAA10).

L'annonce faite par le premier ministre a laissé beaucoup d'écoles dans l'embarras puisqu'à la rentrée scolaire qui a suivi la décision de suppression de l'écolage, des parents ont continué d'honorer leurs cotisations parallèles. Mais une fois que le premier ministre a fait l'annonce de leur suppression, certains parents d'élèves ont commencé à réclamer le remboursement des cotisations qu'ils venaient de faire. Le comble dans cette situation, c'est que beaucoup d'écoles avaient commencé à opérer des dépenses à partir de ces fonds. Cette situation a compliqué alors le remboursement des frais aux parents d'élèves.

« C'est à la radio qu'on a seulement écouté le message du ministre et bien avant ça, l'inspecteur nous avait réunis, les directeurs d'écoles, les parents, les présidents de COGERES pour nous donner les formalités des cotisations parallèles. Chacun est rentré dans son école. On a commencé quand d'un seul coup, c'est tombé. C'est ce qui a fait que nous avons redistribué les fonds aux parents. Vous voyez, ça a été difficile dans certaines écoles parce qu'ils avaient déjà commencé à dépensé » (DMPHEG10).

Selon les différents partenaires de l'école, le gouvernement aurait dû mieux prévoir les répercussions de cette mesure avant de supprimer les frais de scolarité. Il aurait dû mieux se préparer avant de lancer cette initiative. L'absence de planification et de coordination n'a pas permis de mobiliser le public et d'obtenir le soutien politique pendant la brève période séparant la suppression des frais de scolarité et le début de l'année scolaire. La

première est que la suppression des frais de scolarité est un préalable à l'arrivée massive d'élèves nécessiteux dans les écoles. Mais elle doit s'accompagner d'un fort soutien public et politique, d'une planification et de réformes judicieuses, et d'un financement suffisant.

10-7- Incidence sur le fonctionnement des écoles

La suppression des frais scolaires et l'insuffisance des mesures de compensation posent aux écoles la gestion des ressources humaines, en l'occurrence la prise en charge des enseignants volontaires par les parents d'élèves. Elles ont eu pour conséquence directe l'augmentation du taux de scolarisation. Les classes sont massifiées et la nécessité s'impose aux écoles de trouver des solutions pour les désengorger. Le recrutement de nouveaux enseignants se fait donc nécessité. Les enseignants volontaires que les parents recrutent étaient rémunérés à partir des cotisations parallèles. Si les parents refusent de cotiser, ces enseignants auront donc plus de difficultés à être payés :

« Donc depuis, les parents ont refusé d'aider les enseignants volontaires, alors que c'est à partir de ces cotisations parallèles qu'on paie les enseignants volontaires. C'est un problème crucial » (DMPHEG10).

« L'Etat togolais a dit que plus de cotisation parallèle au Togo. Parallèles, non. Ce sont des gens que des parents ont engagés. Les parents ont dit non. Ils vont cotiser de l'argent pour engager des gens. Au CP2, à l'heure où je te parle, ils sont près de 75 là bas. C'est ainsi qu'ils ont engagés des gens. L'Etat dit : ne cotisez plus. Je vais vous aider. Depuis que l'Etat a dit ça, c'est une seule fois que l'Etat a honoré ces engagements. Donc l'année scolaire passée jusqu'alors, les messieurs [les enseignants volontaires] n'ont rien eu, pas de l'Etat, pas de la part des parents. Ils sont encore revenus cette année. Ils sont en train de travailler, et jusqu'alors, rien » (DFPHEH10).

Un directeur d'école estime que la suppression des frais scolaire devrait être progressive si l'on prend en compte l'état de déliquescence dans lequel se trouvent la majorité des écoles primaires publiques. L'Etat, estime-t-il, devrait revoir les frais de scolarité à la baisse au

lieu de recourir à leur pure et simple suppression. Ce qui permettrait aux écoles de disposer de ressources financières leur permettant de se doter en matériels didactiques et être capables de procéder à la réhabilitation ou à la construction de nouvelles salles de classes.

La suppression des frais scolaires et la difficulté du Gouvernement togolais à rendre effectif les mesures d'accompagnement porte donc un frein au bon fonctionnement des Comité de gestion des écoles primaires. Sans ressources suffisantes, ces derniers ne peuvent pas remplir adéquatement leur mission qui est celle de contribuer à la bonne gouvernance des écoles.

Discussion

La gestion des ressources financières des écoles est une question très délicate. Elle détermine la qualité des relations entre les différentes parties prenantes, non seulement au niveau des écoles, mais dans l'ensemble du système éducatif. Au préalable, il est important de souligner que l'association des parents d'élèves et d'autres membres de la communauté locale à la gestion des ressources financières des écoles se justifie par un souci d'efficacité et de transparence. Cela participe au développement d'un cadre de responsabilisation des différentes parties prenantes qui prennent part dans la gestion des ressources financières afin d'en assurer l'utilisation efficace.

La reddition de comptes publique est également un moyen concret d'informer et de rassurer les citoyens sur l'utilisation des fonds publics confiés aux structures mises en place. De plus, elle permet, notamment, par l'utilisation d'indicateurs communs, de mesurer plus facilement les progrès accomplis et d'apporter les correctifs nécessaires lorsque les résultats sont jugés insatisfaisants.

L'analyse des données issues du terrain met en exergue deux catégories de comités de gestion des écoles primaires en fonction du degré de transparence dans la gestion des ressources financières: d'une part on a des comités de gestion caractérisés par une gestion transparente, d'autre part on a ceux dont la gestion des ressources financières reste opaque.

La gestion des ressources financières est un thème très délicat au sein de plusieurs comités de gestion des écoles primaires. Il se pose d'abord au niveau de tous ces organes de gouvernance, la question de la mobilisation des ressources financières et celle de leur gestion. En ce qui concerne la mobilisation des ressources, le niveau central a de la peine à honorer ses engagements. Si les critères d'allocation des ressources sont suffisamment clarifiés par les textes officiels, il convient de noter que l'exécution des budgets souffre de lenteurs importantes. L'analyse des données met aussi en exergue la faiblesse des moyens financiers alloués aux écoles.

Dès lors, il ne suffit pas seulement de mettre en place des structures pour que leur bon fonctionnement soit assuré, mais il est nécessaire de les doter de ressources nécessaires pouvant leur permettre de remplir leurs différentes fonctions. Sur ce point, le niveau central doit faire des efforts pour financer à temps, les caisses des comités de gestion des écoles primaires afin de leur permettre de faire face aux dépenses de l'école.

Nos différents répondants critiquent, à la fois, l'insuffisance des crédits de fonctionnement promis par le niveau central et les retards que ces crédits accusent pour arriver au niveau des écoles. Les responsabilités que le niveau central confère aux écoles ne seront efficaces et efficientes que si elles sont accompagnées de ressources financières suffisantes pour les mettre en œuvre. On voit ici que la mise en place des structures s'est faite dans un contexte de précarité. L'insuffisance et le manque de ressources est un signe de mauvaise gouvernance dont les conséquences sont désastreuses pour l'ensemble du système éducatif (UNESCO, 2008).

En dehors de ces difficultés, se pose la question de la transparence dans la gestion des ressources financières mises à la disposition des comités de gestion. Il se pose donc au niveau de la plupart de ces structures, des problèmes au niveau de la gouvernance des ressources financières. Ces pratiques peu éthiques qui émaillent la plupart des structures sont le signe d'un manque de formation en gestion financière des différentes parties prenantes, en l'occurrence des directeurs d'école qui sont les ordonnateurs des projets de budgets des écoles et les trésoriers qui s'occupent de leur gestion. Il est donc important que le ministère en charge des écoles primaires en collaboration avec les directions régionales de l'éducation travaillent en concert afin d'assurer des formations régulières aux membres élus des structures mises en place au sein des écoles.

CHAPITRE XI- GOUVERNANCE SCOLAIRE ET RÔLES DU DIRECTEUR D'ÉCOLE

Ce chapitre centré sur la figure du directeur d'école, étudie en trois points les exigences autour de cette fonction. Les responsabilités des directeurs d'écoles, les conditions et les critères de leur recrutement sont abordées tour à tour sans oublier les questions portant sur leur condition de travail. Les données qui ont contribué à l'écriture de ce chapitre sont issus de l'analyse de documents officiels et du discours des directeurs d'école complété au besoin par celui d'inspecteurs d'enseignements préscolaire et primaire.

11-1- Directeur d'école : rôles et responsabilités

Cette partie fait état de quelques perceptions qui imprègnent la vie quotidienne des directeurs d'école. Plus qu'une perception, c'est une description objective des différentes attributions qui leur sont confiées : les attributions administratives, pédagogiques et partenariales. Chacune des ces attributions est développée dans les lignes qui suivent.

11-1-1- Fonctions administratives

Sur le plan administratif, le directeur d'école assume des responsabilités relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières ainsi qu'un certain nombre d'autres tâches internes dans la gouvernance de l'école. Le directeur est un gestionnaire des ressources de l'école. C'est lui qui manage les relations avec l'environnement de l'école. Il fournit à sa hiérarchie toutes les données relatives au fonctionnement de son école. C'est lui qui gère les informations que reçoit l'école et celles que l'école expédie. Telles sont quelques unes des idées que les directeurs rencontrés font de cette responsabilité :

« Concernant le rôle administratif, vous voyez les documents, les rapports de fin d'année, tout ce qui concerne l'administration, il doit le faire. La gestion de l'écolage, la gestion des biens de l'école, tout ça incombe au directeur » (DMMYEB10).

« Comme administration, le directeur est celui-là qui véhicule tout ce qu'il faut comme notion administrative vers les chefs hiérarchiques : les rapports mensuels, les rapports, semestriels et les rapports annuels. De même qu'il envoie les rapports, il reçoit aussi les informations qu'il partage avec les adjoints. C'est celui-là qui gère les documents administratifs de l'école » (DMLGED10).

« Sur le rôle administratif, il faut être à jour dans la gestion des courriers. Il faut tout planifier et savoir que tel jour, il y a telle chose qu'il faut clôturer. Le quotidien d'un directeur d'école, il doit arriver très tôt à l'école pour pouvoir accueillir les élèves et les enseignants. Il veille à ce que les rentrées soient faites au moment opportun. Il doit veiller à ce que le maître semainier sonne à l'heure, quand les

enfants doivent sortir en récréation, veiller à ce que le semainier respecte l'heure de sortie et de rentrée en classe » (DHPHEB10).

« C'est lui qui est la première personne à mettre, à gérer ; c'est lui qui fait les inscriptions ; c'est lui qui accueille les élèves, qui les matricule, qui leur donne un numéro matricule et place l'enfant dans la classe qu'il faut. Il vérifie les registres d'appels et regarde les rubriques d'absence et présence que les enseignants doivent marquer » (DMKKEA10).

Certains directeurs d'école associent leurs adjoints à l'exercice des responsabilités administratives. Cette pratique non seulement peut aider les directeurs à éviter des problèmes de surcharge (comme nous le verrons dans le point 11. 2), mais peut contribuer au renforcement de l'estime de leurs adjoints. Elle préfigure aussi la mise en place d'une direction systémique. En outre elle sous-entend une certaine autonomie d'action des directeurs dans l'exercice de cette responsabilité. C'est aussi une manière pour les directeurs d'école d'instaurer au sein de l'équipe enseignante, une communauté d'apprentissage.

« Ça dépend de vous. Normalement c'est le directeur qui dirige les actes et si vous êtes nommé directeur à l'école, par exemple pour les frais d'écologie, vous pouvez désigner quelqu'un pour ça, un adjoint en qui vous avez de la confiance pour gérer l'argent. Mais dans certains cas, dans certaines écoles, c'est le directeur qui prend tout. Pourquoi ? Parce qu'il y a certains adjoints, vous leur confiez par exemple l'écologie, ils en font une mauvaise gestion et après c'est vous qui ramassez les pots cassés » (DMPHEA10).

« Sur le plan administratif, chacun de mes adjoints à une tâche spécifique. Bon cette rentrée, j'ai chargé ma maîtresse, c'est toi qui me fais le recrutement des nouveaux élèves qui arrivent dans l'école. Tu le fais. Voilà comment ça se fait. Voilà comment on associe ou comment on immatricule un élève. Et à la fin de la semaine, elle me rend compte de ce qui a été fait. Donc comme ça, elle sait faire. Si demain on le nomme directeur d'école, directrice d'école, bon, tenir un cahier, un registre de matricule ne devient plus problème. Elle sait déjà ce qu'est un registre de matricule, quand et comment immatriculer un élève » (DMKKEC10).

«Moi je le dis, d'abord la gestion de l'école chez moi, c'est décentralisé. Toi fais ceci, rendez-moi compte. Quand un parent vient, appelez-moi, régler le problème, rendez-moi compte » (DMPHEC10).

Au nombre des responsabilités administratives qui incombent au directeur d'école, se trouve aussi le volet lié à la reddition de comptes afin d'aider le Comité de gestion de son école à informer les parents d'élèves sur les services offerts et à rendre compte de leur qualité; les ententes de services et d'activités avec d'autres écoles, l'élaboration du budget de l'école en vue de son adoption par les membres du comité de gestion scolaire et de son approbation par l'inspecteur.

11-1-2- Fonctions pédagogiques

Sur le plan pédagogique, le directeur est d'abord un enseignant qui détient une classe. En plus d'être enseignant, il est le responsable pédagogique de proximité de son école. Par conséquent, il lui incombe de faire le suivi et l'accompagnement pédagogique de ses adjoints et de les former. Il a aussi la responsabilité de contrôler et de vérifier les fiches pédagogiques présentées chaque fin de semaine par ses adjoints. La visite de classe fait également partie de ses responsabilités pédagogiques.

« Sur le plan pédagogique, le directeur intervient dans une classe, il est maître. Il doit veiller sur les élèves. Il suit le maître dans sa classe et voit quels sont ses points forts et ses points faibles, il essaie de les corriger. Il vise le cahier de préparation du maître, son cahier journal, il vise ça. Il vérifie les fiches et si une est mal préparée, il le souligne dans son cahier et l'aide à corriger ça, que voilà les moyens que vous devez suivre pour préparer une bonne fiche. Voilà les outils que vous devez utiliser pour dispenser ce cours et surtout il doit aider les enseignants sur la méthodologie de chaque cours» (DFCSEC10).

« Je fais le suivi de tout ça. Je donne un exercice et puis je prends mon cahier et je viens vous suivre. Est-ce que les fiches que vous m'avez données, est-ce que réellement vous les enseignez ? Parce qu'il y a certains enseignants qui vont vous présenter de belles fiches mais ne les appliquent pas en classe. En classe ils posent un problème et puis dorment. Donc c'est au directeur de les détecter et de savoir

toutes ces choses là, si non à la fin, ça va agir sur les résultats. Donc je fais les visites des classes. Je fais des surprises et sincèrement je peux dire qu'ils sont tous au top. Ce qui fait qu'à la fin de l'année, nous avons de bon résultat » (DMKKEC10).

« Sur le plan pédagogique, je me charge de viser les cahiers journaux et voir comment le travail est fait par chaque enseignant dans sa classe. J'ai 5 adjoints et une institutrice qui s'occupe des jardins d'enfants. Il faut vérifier aussi les cahiers de roulements pour chaque classe. Donc c'est dans le cahier de roulement que chaque élève est tenu de faire un devoir dedans. Donc c'est un cahier que le conseiller pédagogique vérifie pour savoir comment ça va dans la classe. Le travail fourni journalisèrent et aussi la qualité du maître parce que c'est dans ce cahier qu'il y a la physionomie de l'enseignant par rapport à son travail » (DFLGEG10).

« L'enseignant doit présenter 24 heures avant ces fiches de préparation à son directeur. C'est-à-dire le week-end, les enseignants préparent la classe et le lui donne le dimanche après midi. Le directeur le réceptionne, lit, porte des modifications s'il y a lieu et aussi donne des conseils avant lundi. Et le maître doit prendre en considération ce que le directeur a suggéré comme éléments nouveaux dans sa préparation » (DMPHEA10).

L'exercice efficace du rôle pédagogique demande que le directeur d'école soit compétent et soit en mesure de donner des réponses aux attentes de ses adjoints. Pour la plupart des directeurs, la maîtrise de la didactique des différentes disciplines enseignées s'impose. En outre il est nécessaire que le directeur de l'école soit informé et être au fait de l'actualité. S'il est nommé à ce poste, c'est parce qu'il est considéré comme le *primus inter pares*, à la fois semblable et différents à ces adjoints. S'il doit assurer la suivi pédagogique de proximité de ces adjoints, c'est parce qu'il est supposé plus performant que ses adjoints.

« Un directeur d'école en principe doit avoir un niveau un peu plus supérieur à celui de ses adjoints. Le directeur c'est celui là qui est bien équipé pour que les adjoints, quand ils lui demandent des informations pour préparer leur classe, le directeur doit être en mesure de le leur fournir. Bon dans le cas échéant, il peut recourir au dictionnaire. Il doit avoir des connaissances dans toutes les matières

que nous enseignons. Le directeur est celui-là qui est prêt à tout moment à rendre service aux adjoints pour que le travail marche bien. Le directeur doit viser les fiches préparées par ses adjoints, le cahier de registre » (DMLGED10).

L'exercice des attributions pédagogiques, un rôle qui est principalement du ressort des inspecteurs et des conseillers pédagogiques, amène les directeurs d'écoles à se considérer comme étant les représentants de ces derniers au sein de l'école. Le directeur remplit donc un rôle de formateur pédagogique auprès de ses adjoints.

« Sur le plan pédagogique, le directeur d'école est à la fois l'inspecteur, le conseiller et le directeur, parce qu'il représente l'inspecteur et le conseiller pédagogique. Comment représente-t-il l'inspecteur ? Il donne d'ordres pédagogiques, il est celui-là qui est censé maîtriser la pédagogie et l'administration. Pour décentraliser, ce que l'inspecteur fait, c'est le directeur qui le fait au sein de l'école » (DMPHEA10).

« Si nous voulons aller spécifiquement, d'ordre pédagogique, je suis le formateur. Donc il y a une cellule pédagogique qui est créée au sein de l'école, où nous assistons tous ensemble les adjoints. Par exemple, aujourd'hui, je dis que c'est vous qui allez faire cette leçon tel jour. Alors nous allons venir te voir. Tu fais le cours, ensemble on te dit ce qu'il fallait faire, et le directeur, lui, il clôture. Ou je le fais seul. J'aide les gens à préparer les fiches, les matières, les leçons qu'elles n'arrivent pas à faire convenablement » (DMKKEA10).

Bien que le directeur soit le premier responsable pédagogique de proximité pour ses adjoints, il n'est pas exclu qu'il fasse preuve d'ouverture et d'humilité devant ceux-ci pour apprendre et recevoir d'eux. Il doit se rendre compte de ses limites et reconnaître qu'il n'est pas en possession de toutes les informations sur le plan pédagogique. Dès lors, il compte aussi sur le savoir faire de ses adjoints et se met en disposition de leur demander des conseils. Il crée une dynamique de collaboration et de partage d'expériences entre lui et les différents adjoints sans toutefois perdre son rôle de leader pédagogique.

« Moi je suis arrivé dans mon école où je suis maintenant, c'est un enseignant volontaire qui lors de sa cession d'écriture, mais j'étais émerveillé parce que sa manière de conduire l'écriture, je ne l'ai jamais vu et ça m'a beaucoup émerveillé

et j'ai appris de lui. D'abord la portée de l'écriture, la manière dont les enfants étudient, écrivent d'abord sur l'ardoise et ensuite dans le cahier, ça m'a beaucoup émerveillé. Le directeur peut apprendre beaucoup de ses adjoints s'il est humble. C'est pourquoi les adjoints aussi doivent chercher, chercher » (DMPHEA10).

« Donc j'arrive à définir tout cela et leur dire qu'ici nous sommes là pour partager et recevoir. Donc on le fait et moi même si quelque chose m'échappe, je vais vers un enseignant et je lui dis que voilà telle chose m'échappe et il me rappelle ça et je reviens dans ma classe. Eux aussi ils viennent à moi, ils viennent plus à moi. Donc il y a cette collaboration entre nous » (DMPHEG10).

L'expérience pédagogique dont jouit le directeur d'école lui donne aussi l'opportunité de polir ses relations avec les différents adjoints. S'il est un leader pédagogique, il doit éviter de tomber dans des pratiques de « colon », d'un censeur brutal qui finit par décourager les uns et terroriser les autres. Il lui incombe d'instaurer un climat de confiance au sein du corps enseignant afin qu'il devienne un modèle dans l'exercice du travail bien fait.

« Le directeur doit savoir traiter avec ses collaborateurs. Il doit donner l'exemple à ses collaborateurs, l'assiduité au travail, le travail bien fait, mettre de l'autorité dans l'école et éviter de tomber dans l'autoritarisme. Les adjoints doivent constater que vous êtes au four et au moulin. Les adjoints doivent constater ça. » (DMPHEA10).

« Dès fois le directeur est là, je dis, monsieur, venez, venez ! Nous allons manger ceci. On cherche, on mange, on rit, on boit, on se sépare. Voilà » (DMPHEB10).

Par son savoir faire, le directeur assoit une communauté d'apprentissage où les expériences sont partagées et où des conseils sont partagés.

« On définit les choses, on s'interdit, on se dit de tenir une bonne conduite dans le milieu, d'être des modèles. Je leur défends de ne pas rentrer trop dans la population » (DMPHEC10).

« Bon c'était l'année passée non ? Je leur ai dit : vous savez hein, nul n'est faillible. Qu'est-ce que vous me reprocher ? Sincèrement, dites le moi. Qu'est-ce que le

directeur doit faire et il ne le fait pas ? Qu'est ce que vous pensez que le directeur peut faire et en le faisant mieux ? Celui là qui n'aime pas les critique ne fait pas bonne choses hein. Quand tu n'aimes pas les critiques, tu ne peux pas faire ce qui est bon. Il faut se laisser critiquer. Si tu écoutes les critiques, tu vas dire, ça là, je ne l'ai pas bien fait moi-même. C'est comme ça. Certains m'ont dit, directeur, tu sais, des fois, tu cris trop. Dès fois quand tu t'énerves là, on a même peur de toi. Dès fois quand tu viens, ta démarche, quand tu rentres dans la class, ... Directeur ! Tout ça là, pour les mettre en confiance. Je dis, vous savez pourquoi j'ai crié trop ? C'est parce que ça, je sais que tu peux le faire. La fois dernière, c'était le jeudi soir, j'ai crié sur eux. J'ai demandé à un que je ne veux plus voir de l'eau de la jarre d'à côté. Il m'a demandé avec quoi il va évacuer l'eau ? Je lui ai dit c'est à moi que tu poses cette question ? Tu veux que je cris sur toi ? Il dit pardon, pardon, pardon, directeur, je vais le faire » DMPHED10).

Une autre facette des responsabilités pédagogiques qu'assument les directeurs d'école va au-delà de leurs relations professionnelles avec les enseignants. Quand les situations l'exigent, le directeur d'école peut jouer le rôle de médiateur dans les difficultés familiales que connaissent ses adjoints. Sa grande préoccupation est d'œuvrer pour que chaque enseignant soit dans les bonnes conditions pour mieux exercer son métier.

« Le directeur peut intervenir aussi dans la vie privée de l'enseignant. S'il y a des problèmes particuliers entre enseignants, le directeur peut les appeler et leur donner des conseils. Un enseignant débraillé, le directeur peut le mettre à l'ordre. Un enseignant qui n'arrive pas à faire une gestion dans sa famille, le directeur peut l'aider à savoir gérer sa famille. Il doit chercher à tout prix que l'enseignant soit à l'aise et qu'à l'école il dispense bien son cours et que les enfants réussissent » (DMPHEE10).

Le directeur d'école est donc un leader pédagogique qui exerce une influence sur ces adjoints. Pour cela, il est nécessaire qu'il ait des connaissances et des compétences qu'il doit mettre au service des ses adjoints dans le but d'améliorer l'efficacité de l'enseignement et de l'apprentissage dans son école.

11-1-3- Fonctions politiques et partenariales

Outre l'exercice des responsabilités administratives et pédagogiques, le directeur d'école est un « faiseur » de relations. L'efficacité de l'école étant aussi sujette du développement et de la qualité des relations avec son environnement, le directeur est appelé à gouverner son école dans cette direction. Comme nous le verrons avec beaucoup plus de détail dans le chapitre 12, les écoles sont appelées à s'ouvrir à leur environnement en construisant des partenariats avec différents autres acteurs, publics ou privés. En tant que premier responsable de l'école au niveau local, en dehors de ces supérieurs hiérarchiques, le directeur d'école devient la courroie de transmission entre l'école et ses différents partenaires. C'est lui qui gère les relations avec les Associations des parents d'élèves, celles avec la communauté locale ou celles en lien avec les collectivités locales sans oublier le partenariat avec des Organisations Non Gouvernementales :

« Il travaille avec les responsables du milieu et les parents d'élèves, le Comité des parents d'Elèves, le chef et ses notables, la mairie, la délégation spéciale, les ONG. Donc là aussi, il a ses qualités qu'il gère. Sur le plan social, il faut avoir une bonne relation avec les parents d'élèves, bien recevoir les visiteurs qui viennent auprès de l'école ». (DMPHEA10).

Le rôle du directeur d'école constitue donc un faisceau de responsabilités solidaires de multiples partenaires. Dans la diversité des partenaires, le directeur est appelé à établir une relation particulière avec l'Association des parents d'élève, qui comme nous l'avons déjà souligné, est un partenaire privilégié de l'école. C'est un partenariat de proximité qui, pour être efficace, nécessite l'instauration d'une confiance entre les parents et le directeur d'école.

Les fonctions partenariales du directeur d'école, c'est aussi et surtout les réseaux de relations et de liens qu'il entretient avec les autres structures gouvernementales, municipales et privées dans le but de maintenir et d'accroître les ressources nécessaires au développement de son école. Cet intérêt pour la mobilisation et le développement de relations partenariales est un impératif pour tous les directeurs d'école, du fait de la précarité des ressources de tout ordre dont fait face leur école.

11-2- Critères et procédures de nomination du directeur d'école

Ce point se propose d'examiner les critères de sélection des directeurs d'école primaire au Togo. Le directeur d'école est un organe essentiel de la gouvernance locale des écoles primaires. Le caractère de sa fonction exprimé par la variété des attributions administrative, pédagogique et partenariale demande que soient bien précisés les critères qui président à sa sélection. A partir des différentes données colligées sur le terrain, il est ici question de dévoiler les différents points de vue sur cette question si importante pour la gouvernance des écoles.

11-2-1- Conditions pour être nommé au poste de directeur d'école

Il se dégage des données recueillies sur le terrain, l'existence de certains critères qui président au choix des candidats à la direction des écoles primaires. Des critères d'ordre académique ou professionnel et ceux relatifs aux caractéristiques personnelles du candidat sont pris en compte.

Sur les critères d'ordre académique, la détention du certificat d'aptitude pédagogique est exigée pour qu'un enseignant soit inscrit sur la liste d'aptitude au poste de directeur d'école. Ce diplôme académique est délivré à tout enseignant qui a suivi sa formation initiale dans une école normale d'instituteurs. Les inspecteurs et les directeurs sont tous unanimes sur ce critère. Cela dénote l'importance qui est donnée aux aptitudes pédagogiques de celui qui est destiné à diriger un établissement scolaire, à jouer le rôle pédagogique de proximité auprès de ses adjoints.

En plus du diplôme, l'ancienneté et l'expérience dans l'enseignement sont également pris en compte. Les enseignants doivent justifier d'au moins cinq ans de services effectifs dans l'enseignement.

« Pour la nomination des directeurs d'école, nous donnons priorité aux normaliens, aux normaliens, ceux qui sont titulaire du CAP, c'est-à-dire le certificat d'aptitude pédagogique » (IFSTIA10).

« Le critère de directeur, en principe, c'est quand vous avez eu votre CAP. Si dans la circonscription pédagogique, il y a des postes vacants pour directeurs, si vous êtes capé il y a cinq ans, six ans et autour de vous, il y a d'autres qui n'ont que trois, donc c'est par rapport à votre ancienneté et votre expérience qu'on vous propose et vous nomme au poste de directeur » (DMPHEA10).

« Pour être directeur d'école, tout d'abord, tu dois être titulaire d'un CAP. Tu dois avoir servi comme adjoint sous un directeur pendant quelques années pour acquérir certaines expériences » (DMPHEG10).

D'autres critères président également au choix des candidats au poste de direction d'école. La disponibilité de l'enseignant est prise en compte. Ce critère peut sous-entendre les exigences et les difficultés inhérentes à l'exercice de la fonction de directeur d'école. Il est aussi entendu que le postulant à ce poste jouisse de certaines qualités. Son aptitude pour assumer les différentes responsabilités sur le plan administratif, pédagogique et partenarial est positivement valorisée. On désire à la direction de l'école, un enseignant intrinsèquement dévoué à son métier, un instituteur qui démontre des capacités d'un leader capable de mobiliser les différents partenaires de l'établissement scolaire et capable de manager son école.

« Ceux que nous choisissons, bon c'est des gens travailleurs. Quelqu'un que nous voyons capables de mobiliser ces adjoints et de communiquer facilement avec les partenaires de l'école » (IMPHIA10).

« Pour devenir un directeur d'école, on doit connaître le métier. On doit avoir des qualités, et quelles sont ces qualités ? D'abord, il faut maîtriser le travail, l'art d'enseigner. Enseigner c'est un art et il faut le maîtriser » (DMMYEB10).

« Par exemple moi, j'ai servi sous des directeurs chevronnés qui m'ont appris beaucoup de choses et quand bien même ils ne sont pas là, je prenais la relève et je dirigeais en tant que directeur adjoint. Donc avec ces qualités, mon directeur m'a proposé à l'inspecteur et c'est lui qui m'a envoyé en tant que directeur dans une école » (DMSTEA10).

Ces différents critères qui servent de préalable pour le recrutement des directeurs d'école dénotent l'existence des attentes précises pour exercer cette fonction. Les inspecteurs et les directeurs d'écoles eux-mêmes sont d'avis que l'exercice de la fonction de directeur demande que le candidat soit bien outillé pour répondre efficacement aux exigences du terrain. Cet accent mis sur des critères d'ordre académique et personnel dénote aussi l'importance qui est accordé à la fonction du directeur d'école dans la gouvernance scolaire. On entend du futur directeur qu'il soit à la fois un bon pédagogue et un bon manager. En somme on attend qu'il soit compétent. En répondant positivement à ces différents critères, l'enseignant promu au poste de directeur sera à même d'exercer efficacement ses responsabilités administrative, pédagogique et partenarial.

11-2-2- Procédure de recrutement des directeurs d'écoles

Le nœud de ce point est de savoir d'une part si les directeurs d'école sont élus par leurs pairs ou s'ils sont nommés ; d'autre part, il s'agit de recueillir l'opinion qu'ont les directeurs et les inspecteurs sur ces procédures de recrutement.

Selon les textes officiels, en l'occurrence le document ministériel intitulé *Précis de législation et d'administration scolaire*, document élaboré en 1983 et qui est toujours en vigueur au moment où nous réalisons notre travail de terrain, les directeurs d'école primaire sont nommés par décret sur proposition du ministre de tutelle.

Le processus de modernisation en cours au sein du Ministère des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation prévoit que la nomination des directeurs soit désormais de la compétence de chaque directeur régional de l'éducation. Pour le moment, cette décision n'est pas rentrée en vigueur et c'est le ministère qui, officiellement, s'en occupe.

Pour chaque nomination au poste de direction d'école primaire, les inspecteurs présentent des propositions de nomination à leur supérieur hiérarchique direct qui le directeur régional de l'éducation qui, à son tour, valide les propositions reçues et les soumet à son ministre de tutelle.

« Ils sont nommés par l'Arrêté ministériel. Nous nous faisons des propositions. Et sur chaque poste, nous faisons deux propositions et le ministre choisit un » (IMPHIA10).

« Nous les inspecteurs, notre responsabilité c'est de proposer les meilleurs candidats au ministère de l'éducation. Il leur revient de faire le dernier choix. Mais j'estime que le ministère devrait opter pour notre choix puisque c'est nous qui sommes proches des enseignants et nous les connaissons mieux que quiconque » (IMCSIB10).

Certains candidats inscrits sur les listes d'aptitudes sont directement détectés par les inspecteurs ou les conseillers pédagogiques lors de leurs visites d'inspection ou de formations sur le terrain. Des inspecteurs procèdent à des investigations auprès des directeurs centraux pour détecter des candidats potentiels. C'est par le biais de ces directeurs centraux, ils arrivent à détecter des enseignants aptes à jouer le rôle de directeur.

Par ailleurs, des propositions de candidatures émanent aussi des directeurs d'écoles qui souhaitent promouvoir des adjoints. Certains cas sont évoqués où des directeurs ont proposé des noms de leurs propres candidats aux inspecteurs. Souvent cette proposition est accompagnée d'un bon rapport justifiant le choix de la candidature. Une fois la proposition faite par les directeurs, il revient à l'inspecteur de procéder à une vérification sur le terrain pour s'assurer de la capacité du candidat à exercer la fonction. Cette vérification peut être faite par l'inspecteur lui-même ou confiée par un conseiller pédagogique.

« Le directeur peut venir à vous, inspecteur et vous dire : moi, l'adjoint là, il est bon. Les conseillers qui sont sur le terrain vont aller inspecter et prouver que le candidat en question se débrouille et travaille. Nous allons voir. Nous lui apportons notre soutien. Nous la proposons à la nomination. Et chaque fois que moi je propose

quelqu'un à la nomination, si la décision sort, je les réunis tous. Je les réunis tous et je leur spécifie la mission : vous n'êtes pas parfaits, j'ai confiance en vous, je sais que vous allez réussir pour nous aider à former d'autres» (IFSTIA10).

« Normalement, si par exemple j'ai mes adjoints, je peux aller voir l'inspecteur. Je lui dis que mon adjoint là travaille bien, il me respecte, il fait tant de choses. Donc je veux que vous lui cherchiez (sic) quelque part pour qu'il se repose un peu. L'inspecteur peut dire : ah bon ! Il travaille bien ? Peut-être, il peut venir le voir. Il prépare bien ses cahiers journaux, le registre d'appel, il fait bien les fiches, la manière dont il conduit la classe. Donc on peut le prendre. Ou soit, lui aussi peut aller dire ça à son chef supérieur et ça peut passer. C'est la voie même ça » (DMMYEB10).

« Pour le prouver qu'il soit capable ou qu'il peut le faire, monsieur l'inspecteur doit faire, d'abord, doit demander l'avis d'un directeur central. Le directeur central dans une zone donnée est l'oreille de monsieur l'inspecteur. Bon il a des postes et s'il veut nommer des gens, il peut aborder un directeur central et lui demander si dans sa zone, au cours des rencontres pédagogiques, quel adjoint trouve-t-il qu'il peut jouer efficacement ce rôle ? On analyse, on observe et après les observations, on peut nommer. Donc il revient à monsieur l'inspecteur d'observer, de demander, d'enquêter. Et c'est à la suite des observations, des enquêtes qu'on est nommé. C'est ça. Moi c'est comme ça, selon nos textes » (DFPHEH10).

Il ressort des différentes données que le directeur d'école est nommé par le ministre de tutelle sur proposition des responsables à l'échelon intermédiaire. Plusieurs acteurs participent donc au choix des candidats à la direction des écoles primaires. Ceci devrait permettre de faire le choix sur des ressources humaines compétentes pour assurer la direction des établissements scolaires du premier degré. A priori on peut affirmer l'existence de procédures judicieuses conduisant à la nomination au poste de directeur d'école. Mais en revanche, on verra que la nomination du directeur n'est pas aussi transparente comme il paraît. Avant de développer cet aspect un peu sombre de la nomination, nous nous proposons de nous pencher sur l'opinion des différents acteurs sur la nomination ou l'élection comme mode de recrutement du directeur.

11-2-3- Recrutement des directeurs d'école : nomination versus élection

Cette sous-section examine le point de vue de nos différents répondants sur le mode de recrutement de directeur d'école le plus indiqué. L'analyse des données colligées montre la préférence qu'inspecteurs et directeurs d'école accordent à la nomination. C'est d'ailleurs la formule qui est retenue par les textes officiels en vigueur au Togo.

« On ne peut pas demander aux adjoints d'élire celui qu'ils veulent qu'il soit leur directeur. » (IFSTIA10).

« Le directeur d'école doit être nommé, selon les textes officiels. C'est précisé dans le Précis de législation et d'administration scolaire » (IMCSIA10).

« Le directeur d'école doit être nommé. Selon les textes pédagogiques, il est nommé. Après plusieurs expériences pédagogiques, on le nomme. Et un directeur d'école ne peut pas être élu » (DMPHEA10).

Pour justifier leur positionnement, nos répondants se basent sur des arguments selon lesquels l'élection comme mode de désignation au poste de directeur comporte le risque de favoriser des choix non judicieux. Ils estiment que l'élection en tant que mode de recrutement du directeur d'école suppose que les candidats fassent des dépôts de candidatures et qu'ils procèdent à des campagnes afin de légitimer leur candidature en convainquant leur électorat. Chaque enseignant ayant déposé sa candidature à ce poste cherchera des stratégies et des rhétoriques de légitimation pour faire valoir sa candidature.

Or, en procédant de cette façon, il n'est pas toujours évident que ce soit le candidat le plus apte pédagogiquement, administrativement et socialement qui remporte les élections. Au contraire, n'importe quel enseignant peut facilement être élu sur la base d'autres critères qui ne répondent pas nécessairement à ceux exigés pour être directeur d'école. Un candidat à la direction d'école qui dispose de moyens financiers peut facilement acheter le vote et la conscience de ses pairs. L'élection au poste de directeur peut être travestie par des considérations régionales, voire des pratiques de complaisance dans le choix du candidat. Les verbatim suivant traduisent littéralement les arguments de nos différents répondants :

« Le candidat sur la liste d'aptitude va battre sa campagne. Même s'il est compétent sur le plan professionnel, il doit battre sa campagne, avec ses parents, ils vont dire bon, l'inspecteur, c'est lui que nous proposons pour être le directeur. C'est lui, il faut qu'il soit directeur. Vous allez vers le désordre. Non, il y a l'autorité, il y a l'autorité. C'est de cette façon que nous procédons. A mon avis la nomination est la meilleure façon de faire les choses. Proposer quelqu'un à la nomination est une responsabilité qu'on ne peut laisser aux enseignants » (IFSTIA10).

« Parce que, par exemple, là où moi je suis, je peux avoir des amis, je sais que je suis de telle localité et on veut nommer un directeur d'école. Mes frères et sœurs qui sont dans la même boîte que moi, ne vont pas préférer une personne venant d'une autre région que moi. Alors mes frères de la même région vont voter pour moi et on m'élit quand bien même je n'ai pas les qualités pour faire le travail ». (DMPHEA10).

« Je le dis, je le répète et je signe : élire un directeur d'école, ce serait un fiasco. A l'heure où nous sommes, tu es mon ami, s'il faut élire les directeurs d'écoles, je cherche au moins 100 000 francs, 50 000 francs, je fais boire les amis, les adjoints qui vont m'élire, je leur achète à boire » (DMCSEA10).

« S'il faut élire les directeurs, moi je ne serais pas élu ici dans cette région parce que mes adjoints me détestaient, parce que je n'aime pas le faux. Ils me détestent parce que quand vous êtes rigoureux et vous voulez que le travail soit bien fait, vous dérangez » (DMPHEC10).

Il est donc clair que la nomination reçoit l'adhésion des nos différents sujets sources. Les pièges d'une élection fait qu'inspecteurs et directeurs optent pour la nomination. Mais il faut souligner que la nomination, comme formule de recrutement appliquée pour nommer les écoles au Togo, ne garantit pas nécessairement la transparence dans les procédures de recrutement des directeurs d'école comme nous le verrons dans les analyses qui suivent.

11-2-4- Déviations dans les procédures de nomination des directeurs

Les arguments en faveur de la nomination au poste de direction d'école sont contredits par les pratiques en cours sur le terrain. Les risques de corruption que les uns et les autres craignent si les directeurs sont élus, existent aussi dans les procédures de nomination. Ce qui compte donc, ce n'est pas tant la formule de recrutement choisie, c'est plutôt les critères objectifs qui président au recrutement des candidats au poste de direction et la professionnalisation de ce recrutement. Or au Togo, vu les pratiques qui sont en cours, on peut être tenté de dire que le fait d'être directeur d'école aujourd'hui relève plus de pratiques non éthiques que de la méritocratie comme le souhaitent la majorité de nos répondants.

Au titre des pratiques officieuses qui entravent le recrutement des directeurs d'école se trouvent le favoritisme et le népotisme. Certains enseignants sont nommés au poste de directeur d'école pour le simple fait qu'ils ont un de leurs parents qui occupe un poste de responsabilité au niveau d'un ministère. D'autres enseignants accèdent au poste de directeur d'école grâce à leur appartenance politique, grâce à la fidélité qu'ils témoignent au parti au pouvoir. La direction d'école devient alors la récompense, la reconnaissance à un servi rendu. S'ils sont nommés directeur, ce n'est parce qu'ils méritent le poste, au contraire c'est une faveur qui leur est accordée.

« Il y a des directeurs qui ne méritent pas le poste. Ils ne le méritent pas, mais parce que c'est mon frère qui est ministre, c'est mon grand frère qui est ami à ce député, parce que je milite dans ce parti politique, alors du jour au lendemain, on me nomme directeur d'école pour pouvoir, on place les gens, on place des gens pour occuper des postes et répondre et faire autres choses. Par exemple, on place quelqu'un dans une école, et quand le moment de battre la campagne arrive, on n'a pas besoin encore d'autres pour venir le faire, puisque celui-là qu'on a placé là bas est là pour jouer le rôle. Vous voyez, c'est ça. Donc moi je pense que ce n'est pas la bonne chose ». (DMSTEA10).

Selon nos informateurs, les directeurs qui sont nommés sur la base de procédures officieuses ne méritent pas le poste qui leur est attribué. Un directeur d'école qui est nommé pour service rendu à son parti politique joue deux rôles sur le terrain. Il est à la

fois directeur d'école et représentant de son parti politique dans le milieu. En combinant ces deux responsabilités, il finit par négliger la première au profit de la seconde du fait qu'il doit s'absenter plusieurs fois de son école pour répondre aux exigences de son parti politique ou au moment opportun, participer aux campagnes électorales en faveur de son parti lors des élections législatives ou présidentielles. Donc il y a des directeurs qui exercent cette fonction non par méritocratie mais par favoritisme.

La nomination au poste de direction d'école de deux enseignantes est citée comme des exemples de favoritisme. Les deux enseignantes ont été nommées au poste de direction d'école pour avoir servi un parti politique. Les propos recueillis auprès de nos répondants affirment que l'une de ces deux directrices était revendeuse de chaussures au marché. Elle a été encouragée par un inspecteur qui lui disait :

« Toi au lieu de vendre des chaussures, tu pourras bien enseigner dans les écoles. Le métier d'enseignant, s'apprend. Et une personne comme toi, pourquoi ne pas te mettre à te former pour devenir une enseignante ? Tu pourras bien enseigner aux enfants. Va m'apporter ton acte de naissance et je verrai ce qu'on pourra faire ». (DHPHEB10).

Peu après sa rencontre avec l'inspecteur, cette revendeuse de chaussures a préparé ses dossiers et finalement, elle a été dans un premier temps nommée comme institutrice d'école. Quelques années après, elle a été nommée directrice d'école, puis directrice d'un centre d'examen :

« Bon à un moment donné, on avait recruté des enseignants et c'est comme ça qu'elle est entrée dans la boîte. Donc elle avait son diplôme de Brevet d'Etude du premier Cycle, elle vendait les chaussures, on l'a amenée dans une école et on a envoyé ces dossiers à Lomé et c'est fini. Après elle est restée trois ans dans l'école et après l'inspecteur l'a affectée dans une autre école et on l'a mise sous un directeur. Donc de là, elle a commencé sa formation, elle a passé les examens et elle a passé le CAP et elle a réussi. [Elle a réussi grâce aux faveurs dans la correction des examens]. Maintenant elle est directrice d'école, directrice de centre d'examen. Si on doit faire les examens du Certificat d'Etudes du Premier Cycle, c'est elle qui va me dire que directeur reste ici et fait ceci ou fait cela » (DHPHEB10).

Au cours d'une interview avec un autre directeur, le cas de cette directrice a été de nouveau évoqué. C'est un secret de polichinelle. Pour les directeurs d'écoles interviewés, si avec la nomination des cas de corruptions sont relevés de part et d'autre, la situation irait de mal en pis si l'opportunité est donnée aux enseignants d'élire leur propre directeur.

« Bon ces messieurs et dames qu'on a ramassés de part et d'autre aujourd'hui, je ne vais pas nommer la personne mais il y a une directrice d'école qui était revendeuse de chaussures au marché. Elle était revendeuse de chaussures au marché et actuellement, elle est engagée, quelques années, trois et quatre ans après, elle est directrice d'école. Elle est directrice parce que le parti politique qui gouverne, cette directrice est du parti et elle bat campagne pour les responsables de ce parti. Pour la remercier de ses efforts, on la nomme directrice d'école. Si dans la nomination, les choses sont comme ça, alors pour élire, ce serait pire. Ce serait pire, l'électorat, qui fera partie de l'électorat ? Si la nomination ne donne pas de bonnes choses, c'est l'élection qui va donner de meilleures choses ? » (DMPHEC10).

« Bon, il y a quelqu'une qui a fait deux ans chez moi. Quand je venais ici, on l'a envoyée dans une autre école. Elle est directrice déchargée actuellement [...] Donc cette enseignante dont je vous parle, aujourd'hui, elle est directrice déchargée et directrice d'un centre d'examen. Quand mes élèves doivent passer leurs examens officiels, je vais là-bas. Donc directement ou indirectement, je suis mis sous ses ordres. Est-ce que vous voyez. Donc il y a beaucoup de favoritisme dans le système, beaucoup » (DMPHED10).

« Aujourd'hui, on nomme les directeurs sur le plan politique. C'est ce que j'étais allé dire, bon, je causais avec le DRE (Directeur régionale de l'éducation) et il me disait que aujourd'hui, il n'y a plus d'inspecteur tout puissants, ni de directeur régional tout puissant. Et aujourd'hui la décision de nomination des directeurs d'école est décidée depuis Lomé que tel est directeur dans telle école. La décision, ça vient de Lomé. Alors au niveau des inspections et des Directions régionales de l'éducation, tout le monde est resté comme ça. Tout le monde est sur le qui-vive. Comment faire pour qu'on ne dise pas que c'est lui qui veut contester le pouvoir en place. Si l'inspecteur est là, c'est lui qui connaît mieux les maîtres. C'est lui qui peut nommer. Mais vous êtes là, un jeune enseignant s'en faire des affaires à Lomé.

Celui qui a travaillé pour le parti, pour le récompenser, on le nomme directeur quelque part. Qu'il ait le niveau ou pas, qu'il dirige son école ou pas, on ne leur dit rien. L'inspecteur il ne peut rien faire. C'est ce que je vous disais tantôt que le DRE m'a dit qu'aujourd'hui, il n'y a plus d'inspecteur ni DRE tout puissant » (DMLGED10).

Poussé par notre souci de vérification, nous avons pu rencontrer la directrice en question. Elle a confirmé, sans ambages, les rumeurs qui tournent autour de sa nomination comme directrice d'école. Elle a confirmé que sa nomination à ce poste est un geste de reconnaissance du ministre à son égard.

« Pour être directrice d'école, c'est l'inspecteur qui propose les gens. Mais moi, mon cas est différent (rire). Moi, c'est le ministre même qui m'avait directement appelée. Mais mon nom est sorti à l'inspection, donc le ministre a passé par les voies hiérarchiques et mon nom est sorti. Je suis dans ma quatrième année de directrice. Je suis nommée en 2007 » (DFPHEF10).

Certains cas de nomination frauduleuse ont été également évoqués. Ce sont ceux où des enseignants qui veulent postuler au poste de direction d'école, offrent des pots de vins à leur inspecteur. Plusieurs directeurs d'école parlent de moutons, de boucs castrés, de chèvres ou de coqs qui passent dans les bureaux des inspecteurs, en contrepartie d'un poste de direction d'école. Il est utile de souligner que ces pratiques de favoritisme sont fréquentes chez des enseignants qui veulent postuler au poste de directeur d'école aussi bien que chez des directeurs d'école en fonction qui veulent conserver leur poste ou qui veulent demander des affectations dans une école. Un directeur d'école qui exerce sa fonction en zone rurale peut chercher à capter la bienveillance de son inspecteur pour être muté dans une école en ville.

« Si je veux avoir un poste, ou si je veux souhaiter une mutation, il suffit que j'aie chez mon patron avec un bouc castré et le lui offrir et demain le poste me revient. Moi je dis non à ça. Donc il y a tout cela qui se passe ici dans la circonscription pédagogique [...] Moi l'argent pour acheter les boucs et donner au patron, c'est ça que moi j'ai pris pour acheter les cahiers de roulement pour que le travail aille bien dans mon école » (DMPHEB10).

« D'habitude, c'est ceux qui amènent des coqs, des tubercules d'ignames, qui offrent des sacs de maïs à l'inspecteur qui sont nommés. Mais moi depuis Lomé, j'ai dit que je ne ferai jamais ça, parce qu'il faut qu'on voit votre compétence pour vous nommer directeur d'école et ce ne sont pas les sacs de maïs qui vont vous donner cette compétence » (DMMZEA10).

« Maintenant, il n'y a pas tellement de critères pour nommer les directeurs d'école. Tout est devenu, comment dirais-je ? Par affinité, c'est-à-dire que tu fais allégeance à ton chef, des courbettes et on te nomme » (DHPHED10).

Nos informateurs soulignent que des directeurs qui occupent leur poste à partir des pratiques de favoritisme, voire du népotisme, n'ont souvent pas une liberté d'action. Ayant bénéficié des largesses de la hiérarchie, ils sont obligés de leur garder fidélité et faire montre de complaisance vis-à-vis des inspecteurs.

« Bon, vous savez, quand on est dans la vérité et pour dire la vérité, on n'a pas peur. Parce que je suis ami du patron et je ne dois pas dire la vérité, moi je dis non. Donc aujourd'hui, c'est le favoritisme qui gangrène nos administrations » (DMPHEB10).

« Moi je n'aime pas que quelqu'un vienne me dicter ses lois. Si je sais que j'ai une responsabilité, je l'assume. Donc si vous venez me dire que ce que moi je fais, vous ne pouvez jamais venir me reprocher quelque chose. Mais si je suis venu vous demander de me nommer, là vous pouvez me donner des ordres, me dire n'importe quoi. Donc pour ça là, moi j'ai dit non » (DMPHED10).

En procédant à des nominations sur la base de pratiques non éthiques, tels que le favoritisme, l'affinité et le népotisme, c'est un grand tort qu'on fait à la fonction de direction d'école où n'importe qui peut y avoir accès. Les candidats qui occupent les postes de direction à travers des voies nébuleuses ne sont pas toujours à la hauteur de l'exercice de leur fonction.

« Le directeur d'école primaire aujourd'hui, si nous voulons voir ce qui est écrit noir sur blanc, ce n'est plus ce qui est appliqué aujourd'hui [...] Un directeur qui ne maîtrise pas son art, qui ne sait pas distinguer quand il faut faire ceci quand il faut faire cela, et il est directeur d'école, il ne peut pas faire le travail. Mais de nos

jours, c'est ce que nous regrettons. On ne peut pas nommer n'importe qui pour diriger une école. C'est l'école qui va tomber en ruine. » (DMPHEB10).

« Nous sommes dans un monde où tout le monde cherche que son petit frère ou ses proches occupent des responsabilités en leur accordant des faveurs. Or celui qui propose cet adjoint qui est son petit frère, il ne connaît pas sa compétence. Il appelle l'inspecteur et lui dit s'il vous plaît, mon frère tant et tant, et rapidement on le nomme. Il y a des directeurs et directrices qui n'ont pas la compétence pour jouer ce rôle » (DMSTEB10).

Le favoritisme dans la nomination dépasse le seul cadre des directeurs d'école et affecte tout le système éducatif si l'on se réfère aux propos des directeurs d'école. Ces derniers estiment que tout le système éducatif togolais est politisé à telles enseignes que la fonction de directeur d'école est liée à l'identité politique des candidats. Des inspecteurs et des Directeurs régionaux d'éducation sont soupçonnés d'occuper leur poste grâce aux pratiques de favoritisme. Ceci s'explique par leur participation active lors des campagnes du parti au pouvoir.

« Si tu n'es pas du parti, attention. Il fallait voir quand le parti au pouvoir vient battre les campagnes. Tous ces inspecteurs là abandonnent l'inspection pour aller battre campagne dans les hameaux. Le DRE [Directeur régional de l'éducation], il fallait voir comment il se couche sous les arbres. Moi je ne suis qu'un instituteur, ça me suffit » (DMPHEA10).

« Nos chefs mêmes ont les mains trempées. Aujourd'hui au Togo, vous ne pouvez pas avoir de ces responsabilités sans appartenir au parti au pouvoir. C'est la réalité que nous vivons sur le terrain (DFPHEH10).

Le recrutement des directeurs d'école au Togo souffre donc d'une absence de professionnalisme. La plupart de ceux que nous avons interviewés lors de notre travail de terrain et dont le discours est analysé ici sont conscient de cette situation.

11-2-5- Opinions des inspecteurs sur la nomination des directeurs

L'opinion des inspecteurs d'éducation divergent sur les pratiques de corruption dans le recrutement des directeurs d'école. Un inspecteur confirme les propos tenus par les directeurs d'école et reconnaît que ces pratiques de corruptions sont fréquentes. Toutefois, il nuance que la faute n'est pas du côté des inspecteurs qui dépendent aussi de leur hiérarchie dont les ordres doivent être exécutés. Il précise aussi que si des cas de nomination officieuse se pose, il s'efforce pour que les candidats est proposé ait au moins les compétences nécessaires pour remplir ses responsabilités.

« Bon ça ne manque pas. Ça ne manque pas. Bon, il y a aussi des groupes de pression : bon inspecteur, j'ai un neveu avec vous, est-ce que vous pouvez lui faire la promotion ? Bon, ça aussi ça vient pour les groupes de pression officiels, mais nous savons comment nous gérons tout ça [...] Oui on gère ça. Si par exemple c'est un enseignant qui ne se comporte pas bien, on dit : bon mon ami, celui-là, par rapport à tant, tant, tant, vraiment je suis désolé. Si celui-là on lui fait la promotion, je crois que ce sera, il y aura du gâchis auprès des enfants » (IMPHIA10).

En ce qui concerne les présents offerts aux inspecteurs, ces derniers invitent à faire la part des choses. Ils pensent qu'un inspecteur peut être corrompu en recevant ou en exigeant des pots de vins à ses enseignants pour les proposer au poste de direction d'école. On est donc en présence d'un cas de pouvoir de récompense où le comportement de l'inspecteur est déterminé par l'espoir d'une récompense s'il arrive à accomplir les désirs de l'enseignant. Cette pratique qui relève donc de la corruption est différente du cas où des enseignants nommés au poste de directeur témoignent leur reconnaissance à l'inspecteur en lui offrant des cadeaux.

« Bon il y a des murmures. Je vous le dis parce que les gens le disent, vous avez entendu et vous me posez la question. Ce que je sais, je dois travailler moi la main sur la conscience, et répondre là où je dois répondre. Ça, je le sais. Non. Moi, je nomme, je propose la nomination de ceux que je juge compétents, de pouvoir diriger. Il peut arriver que je puisse nommer quelqu'un qui ne sait même pas très bien mais qui a quand même la vocation, la bonne volonté. Je sais que je vais l'encadrer, les conseillers pédagogiques sont là, nous allons l'encadrer pour qu'elle

réussisse. Si telle est notre mission. Voilà. Si, je le dis pour moi et je dois le dire au nom de mes collègues inspecteurs. Si après nomination, un enseignant promu dit merci monsieur l'inspecteur, merci madame l'inspectrice, merci et il me donne un bouc ou un quoi, il ne faut pas dire que ça c'est de la corruption. Ça c'est la reconnaissance et c'est très naturel. Mais ce n'est pas en visant ça qu'on va nommer, non » (IFSTIA10).

La position des inspecteurs est claire sur ces pratiques de corruption en cours au niveau de tout le système éducatif. Procéder ainsi pour nommer des directeurs est contraire à la déontologie, souligne un inspecteur. Ce dernier s'oppose à cette pratique considérée comme nuisible à la fonction du directeur. Pour lui, un directeur qui occupe ce poste sans en avoir les qualités requises, constitue un danger pour son école. Son rôle d'animateur pédagogique de proximité est mis en cause.

« Nommer un directeur ou une directrice, c'est une question de responsabilité. Ça doit être mûri. Je ne vois pas moi, je parle en mon nom, je ne vois pas moi quelqu'un qui va me donner bouc ou quoi pour être nommé, non, non et non. Parce que, écoutez !, parce qu'un directeur d'école, quel encadrement il pourra donner à son personnel si lui-même est défaillant. Et quel encadrement ces adjoints ayant reçu pour donner aux enfants qui sont la relève de demain ? » (IMPHIB10).

Certaines nominations de directeur d'école sont faites à l'insu des inspecteurs de l'éducation, voire même des Directeurs régionaux de l'éducation. C'est avec grande surprise que des inspecteurs, lors de leurs visites dans les écoles, trouvent de nouveaux directeurs en poste dans des écoles.

« Il y a un enseignant qui est nommé chez mon collègue. Quand le moment de nomination sont arrivés, ni le directeur régional ni l'inspecteur ne savent pas. Le monsieur est nommé directement par le ministre parce que le ministre d'alors est Moba [une ethnie au Nord du Togo], il l'a nommé, le Directeur régional de l'éducation a envoyé une autre personne et on a saisi monsieur l'inspecteur que le ministre a déjà nommé un directeur, que c'est lui que le ministre envoie, qu'il est le nouveau directeur de l'école. Le Directeur régional pour ne pas avoir de problème, a supplié son candidat de bien vouloir accepter la nouvelle situation et de retourner

dans son ancien poste. Donc c'est comme ça que les choses se passent » (IMPHIA10).

« L'inspecteur peut envoyer la liste avec un nom X et la liste revient avec un nom Y ou même la liste de monsieur l'inspecteur ne revient pas et on l'informe dès fois trois mois plus tard quand le nouveau directeur est déjà au poste. Voilà des choses que nous avons dans notre boîte présentement » (IMPHIB10).

« Aujourd'hui, normalement, c'est l'inspecteur qui propose le directeur d'école au Directeur Régional. Le directeur régional propose au ministre qui nomme le directeur d'école. Bon la liste part de l'inspection et revient des fois avec d'autres noms » (IMSTIB10).

D'autres procédures de nomination contraire aux textes en vigueur sont également évoquées par des inspecteurs. Il s'agit des cas où des préfets s'immiscent dans la nomination de certains directeurs d'école. Un inspecteur, évoquant la situation d'un de ces collègues, explique que :

« Si nous prenons le cas de nos voisins, le directeur qui est nommé c'est un Kabyé. Il a été nommé par le préfet à l'insu de l'inspecteur. C'est plein. Il y a la directrice de Santé aussi. Quand quelqu'un occupent une grande responsabilité, il fait tout pour placer les siens, pour placer les gens qui lui sont fidèles, dévouées, des gens qui peuvent répondre favorablement à ses besoins politiques. Donc il faut placer des gens là où tu en as besoin. Et toi qui te bats, toi qui te casses pour mieux travailler, pour donner le meilleur de toi-même, quand tu vois tout ça, est-ce que tu auras encore les mêmes motivations ? Non » (IMPHIA10).

La nomination des directeurs d'école devient donc un jeu de pouvoir et d'influence exercés tant par des acteurs internes que par des acteurs externes. C'est un pouvoir hiérarchique, celui que le ministère de l'éducation possède sur ses administrations déconcentrées. Si celles-ci sont aptes à faire des propositions de candidats aux nominations de directeur d'école, elles ne disposent pas d'un réel pouvoir sur les décisions finales. Malgré leur position de subordination, les directeurs régionaux et les inspecteurs en tant que supérieurs hiérarchiques des directeurs d'école, exercent aussi sur ces derniers un degré de pouvoir. Les directeurs d'école à leur tour ont un certain pouvoir sur leurs

adjoints. Il y a donc un pouvoir hiérarchique qui traverse le processus de nomination des directeurs d'école et qui l'influence. C'est un pouvoir relationnel dans la mesure où il émane de la relation entre différents acteurs.

En dehors de ce pouvoir que nous pouvons qualifier de légitime, apparaît aussi un autre type de pouvoir illégitime, dont le résultat fait du processus de nomination un acte de corruption. C'est celui exercé par différents acteurs pour la défense et la protection de leurs intérêts privés.

11-3- Les conditions de travail des directeurs d'école

Cette section est abordée dans un double volet. Le premier volet scrute les conditions d'exercice de la fonction du directeur et le second aborde des questions relatives à la formation donnée aux directeurs afin de leur permettre d'être à la hauteur de leur mission.

11-3-1- Surcharge de travail

L'analyse développée dans la section 11-1- a montré que la fonction du directeur d'école correspond à un ensemble d'attributions dont l'exercice efficace peut exiger de ceux qui en ont la responsabilité de disposer de moyens et de temps. Notons qu'en plus des responsabilités administratives, pédagogiques et partenariales, beaucoup de directeurs d'école exercent la fonction d'enseignant. L'analyse des verbatim des directeurs d'écoles montre combien l'exercice quotidien de leur fonction peut être absorbant, voire excessif. Les directeurs que nous avons rencontrés éprouvent le sentiment d'être accablés de travail.

« Si vous êtes venus me trouver au bureau à cette heure, c'est parce que je venais de régler un conflit qui opposait un des mes adjoints à un parent d'élèves. Nous n'avons pas de temps. Il faut aller à l'inspection, il faut recevoir les parents d'élèves, faire les démarches auprès des responsables d'ONG pour déposer des demandes de subventions. Le travail est si absorbant que des fois à la maison, dans mes rêves, je continue à faire la classe, à parler avec les élèves et c'est ma femme

qui me réveille pour me dire que je suis maintenant avec elle, que je ne suis pas en classe». (DMPHEG10).

« On travaille la nuit. Le directeur n'a pas de week-end, est-ce que l'enseignant a de week-end ? Les nuits là, ce n'est pas pour nous. Un enseignant, la nuit ne dors pas. Il arrivait que je passe des fois les cours en sommeil. Et lundi, vous devez terminer toutes les fiches des différents enseignants. Si vous avez 8 enseignants, vous avez aussi votre classe » (DMPHEA10).

L'exercice efficace de la fonction de directeur nécessite du temps. Une des solutions pour éviter que l'exercice de responsabilités du directeur d'école demeure accablant et excessif est de soumettre ces derniers à un régime de décharge d'enseignement. Dans le jargon du système éducatif togolais, un directeur d'école primaire bénéficie d'un temps de décharge d'enseignement s'il n'est plus titulaire d'une classe spécifique, ce qui lui permet de se focaliser sur les responsabilités d'ordre pédagogique en s'investissant plus dans la formation pédagogique de proximité de ses adjoints. En bénéficiant d'un régime de décharge, le directeur peut exercer aussi ses attributions d'ordre administratif et partenarial.

L'observation faite sur le terrain de recherche permet de dresser deux catégories de directeurs d'école : celle des directeurs qui bénéficient d'un régime de décharge à plein temps ou total de leur classe et celle de ceux qui n'en bénéficient pas, c'est-à-dire des directeurs non déchargés, c'est-à-dire, ceux qui en plus de l'exercice des attributions administrative, pédagogique et partenariale, sont titulaires d'une salle de classe.

Les directeurs déchargés à plein temps estiment que l'octroi de ce statut leur permet de mieux gérer leur école. Ils estiment disposer plus de latitude pour faire le suivi et l'évaluation de leurs adjoints, pour s'investir dans les questions d'ordre administratif et partenariale.

« Depuis l'année passée, je suis déchargé. Avant je tenais les classes de CM1 et CM2 jumelées. Mais ça ne me laissait pas le temps de coordonner toutes les activités de l'école. S'il y a un problème dans une salle de classe, l'adjoint doit s'adresser à moi et je dois trouver des solutions aux problèmes posés. Si j'ai une classe, je ne serai pas en mesure de jouer bien les deux rôles. Par exemple quand on

avait l'écolage, les parents passaient régulièrement ici et cela perturbait mes classes. Donc j'ai parlé avec la hiérarchie et comme l'inspecteur sait très bien, combien je me dévoue, ils ont finalement pris la décision que je sois déchargé [déchargé] » (DHPHEG10).

« Bon enfin je n'ai pas de décision comme ça, qui dit directement que je suis déchargé, mais je n'ai plus de cours. Ça me permet de faire plus de control de l'école. Voilà » (DMSTEA10).

Contrairement à cette première catégorie de directeurs d'école, ceux qui font partie de la seconde catégorie ne bénéficient pas d'un régime de décharge. En plus de leurs trois attributions administrative, pédagogique et partenariale, ces directeurs détiennent une classe comme tous leurs adjoints. Cette situation oblige souvent la plupart d'eux à donner, malgré eux, plus de temps aux attributions administrative et partenariale qu'à l'enseignement. Il apparaît dans le discours de ces directeurs la nécessité d'être déchargé de l'enseignement pour mieux exercer leur fonction et pour un bon fonctionnement de l'école.

« Nous directeurs par exemple, avec notre responsabilité pédagogique, avec notre responsabilité administrative, il faut que nous soyons déchargés. Moi par exemple je ne suis pas déchargé. Donc il faut que des gens comme nous, nous soyons déchargés et quand les enseignants nous présentent les cahiers à la fin de semaine, quand vous voyez qu'un enseignement accuse certaines lacunes dans la préparation de ces fiches, vous devrez lui demander de passer vous voir et lui faire quelques observations et remarques, si possible, l'aider à préparer de nouveau la fiche avant d'aller passer la leçon aux élèves. Mais si vous avez votre propre cours à préparer, vous n'avez pas le temps de vous occuper de la fiche de vos adjoints. Ça ne marche pas comme ça » (DMSTEC10).

« Vous voyez, normalement si je suis déchargé, quand vous étiez venu la dernière fois, je devrais vous recevoir directement. Mais j'ai ma classe de CPI où j'enseigne à temps complet. Ce qui fait que quand il y a des visiteurs, soit je les reçois et je laisse mes élèves seuls, ou soit je ne les reçois pas et ils font un déplacement inutile. Maintenant que je suis en train de parler avec vous, j'ai dû laisser un exercice à

mes élèves. Donc c'est nécessaire que nous les directeurs nous soyons déchargés pour mieux faire notre travail » (DMPHEB10).

« Par exemple on nous a appelés nous les directeurs et on nous a formés. Or maintenant, c'est seulement une petite portion des enseignants qu'on a formé. C'est seulement un groupe d'enseignants qu'on a formé. Or cette formation devrait être élargie à tous les enseignants. Et toi directeur, tu as une classe, comment tu peux reprendre cette formation là à tout le monde ? » (DMKKED10).

« Le malheur c'est qu'on ne trouve pas un temps pour bien suivre les adjoints. Si on était déchargé, bon voilà » (DFLGEG10).

Le développement de cette typologie de directeurs d'école appelle à s'interroger sur les conditions d'attribution de régime de décharge d'enseignement à certains directeurs d'école tandis que d'autre en sont privés. Précisons que l'analyse documentaire n'a pas permis de trouver une réponse à cette question. Les réponses que nous développons proviennent uniquement du discours des directeurs d'écoles et des inspecteurs rencontrés.

Les données colligées permettent de signaler qu'un directeur d'école, en fonction de la taille de son école, peut bénéficier du régime de décharge d'enseignement. Des directeurs dont l'établissement scolaire dispose de plus de six salles de classes sont déchargés. Des directeurs d'écoles centrales, c'est-à-dire ceux dont l'établissement scolaire sert de centre d'examen pour plusieurs d'autres écoles bénéficient aussi du statut de déchargé. L'ancienneté du directeur peut contribuer aussi au régime de décharge. Ce sont donc ces critères, comme l'illustre le verbatim suivant, qui président le plus souvent à l'attribution du régime de décharge à un directeur d'école.

« Pour être déchargé, disons, à Dakpodji par exemple, on a trois groupes scolaires et c'est un seul directeur. Automatiquement, il n'a pas de classe. Dans l'école Coopérative A, il a 8 classes, il est déchargé. Coopérative B, il n'a pas de classe. Moi j'ai constaté que souvent en ville, souvent, les directeur n'on pas de classe. Souvent, mais pas toujours. A Wahala, par exemple, il y a deux groupes scolaires, groupe A et groupe B. Le directeur du groupe A, le plus vieux, est déchargé, le directeur du groupe B, le plus jeune, est toujours là-bas. Il n'est pas déchargé. Moi je suis toujours dans ma classe, je suis toujours resté dans ma classe. Même l'année

passée, j'enseignais les classes de CM1 et CM2 jumelées tout en jouant le rôle de directeur » (DMLGED10).

Il faut souligner qu'à l'instar des procédures de recrutement des directeurs d'école, l'attribution du régime de décharge souffre aussi de certaines irrégularités. Des directeurs dont l'école répond aux critères sus-cités ne jouissent pas du statut de déchargé et estiment que cela est dû aux relations conflictuelles qu'ils ont avec leur chefs hiérarchiques. Il semble aussi que pour des questions d'indisciplines, certains directeurs sont privés du statut de déchargé.

Outre les tâches multiples qu'ils assument et le problème de surcharge qui se pose, les conditions matérielles de travail constituent également une autre préoccupation majeure des directeurs d'écoles. La plupart de ces derniers ne disposent pas d'un bureau qui puisse leur faciliter le travail. Si certains ont transformé une salle de classe en bureau, d'autres profitent l'ombre d'un arbre pour l'improviser. Cette absence de bureau pour matérialiser la direction de l'école pose de sérieux problèmes quand il s'agit de recevoir des partenaires. Précisons à titre d'exemple que certains de nos entretiens avec des directeurs d'écoles ont été réalisés sous un arbre faute d'un bureau pour nous accueillir. Certaines écoles qui ont bénéficié des projets de partenariat d'Organisations Non Gouvernementales ou d'autres partenaires techniques et financiers ont vu leurs infrastructures améliorées et leurs directeurs bénéficient d'un bureau de travail.

Certains directeurs ont soulevé aussi le manque de matériels pédagogiques dans leurs écoles. De toutes les écoles dont les directeurs et les parents ont fait l'objet de cette recherche, seule une disposait d'une petite bibliothèque mise en place grâce à une Organisation non Gouvernementale. Le ratio livre-enseignant se pose et pour les directeurs, cela constitue un problème pour la réussite des élèves, mais aussi pour leur propre formation et culture générale.

A ces différents problèmes qui rendent difficile le travail pour les directeurs, se greffe celui de leur rémunération. L'irrégularité dans le paiement des salaires ne facilite pas les conditions de vie des directeurs d'école. Tous sont unanimes sur la réclamation de conditions de travail plus améliorées dans un futur prochain. C'est en substance ce que résumait les propos d'une directrice d'école :

« Nous avons trop de problèmes : changement de grille salariale, nos crédits de fonctionnement. Tout ça doit changer, nos déplacements, le matériel pédagogique et didactique. Tout, il y a tant de choses que l'Etat doit revoir pour les écoles aillent de l'avant. Si non, on souffre trop. On souffre trop. » (DFPHEF10).

Ces différentes préoccupations montrent combien les conditions de travail des directeurs d'écoles sont faites de précarité. Elles sont le signe de la surcharge de travail qui pèse sur les directeurs d'école et la faiblesse des soutiens dont ils bénéficient pour un exercice efficace de leur profession.

11-3-2- Formation initiale et formation continue des directeurs d'école

Globalement, les résultats de la recherche dénotent la faiblesse des formations dont bénéficient les directeurs d'école pour assurer une bonne gouvernance de leurs établissements scolaires. Hormis la formation à l'exercice du métier d'enseignant, la plupart des directeurs rencontrés n'ont pas bénéficié d'une formation initiale qui les a préparés à la prise de leur fonction. La formation continue aussi fait défaut. Le peu de formation que certains affirment avoir reçu, sont centrées sur le domaine pédagogique au détriment du domaine administratif et partenarial.

« Si non, nous organisons des conseils d'enseignement. Même paraît-il que la semaine prochaine, les enseignants de l'ENI viendront nous former en géométrie. Une semaine avant la rentrée scolaire, nous les directeurs d'écoles officielles nous avons eu une formation FIR (Formation Initiale de Rattrapage). Nous avons vu beaucoup de choses sur toutes les disciplines du cours préparatoire première année jusqu'au cours moyen » ((DFPHEF10).

A défaut d'une formation officielle dûment planifiée, la plupart des directeurs d'écoles rencontrés sont formels : c'est le recours à une formation sur le tas. Chacun se débrouille en s'inspirant des expériences de ses collègues. Il existe des échanges réciproques entre directeurs d'école dans un partage mutuel d'expériences voire de bonnes pratiques. Les directeurs les plus « expérimentés », les plus « performants » aident les moins expérimentés.

« Nous ne sommes pas formés, je ne suis pas formé. C'est après le certificat d'aptitude pédagogique qu'on m'a nommé. Quatre mois seulement et on m'a nommé directeur. A force de demander auprès des collègues, on grandit » (DMMYEB10).

« Moi je n'ai jamais reçu une formation dans ce sens. C'est des recherches personnelles. Moi je n'ai pas honte de demander à mes collègues comment ils arrivent à résoudre certains problèmes qui se posent dans leurs écoles. J'ai mon carnet de note et les réponses que me donnent mes collègues, je les note dans mon carnet. C'est comme ça que moi j'apprends. Si non, je n'ai pas reçu une formation spécifique pour devenir directeur d'école » (DMPHED10).

Ces pratiques d'entraide qui se nouent entre les directeurs d'école montrent l'importance qu'ils accordent eux-mêmes à leurs propres formations. Elles signifient également que les directeurs prennent conscience qu'ils peuvent améliorer leurs compétences en travaillant ensemble et d'une manière latérale.

Les propos recueillis auprès des directeurs d'école sont corroborés par des inspecteurs que nous avons rencontrés. Tout en étant d'accord sur l'importance de la formation comme élément essentiel dans le management d'une école, ils reconnaissent les limitations que rencontre actuellement le système éducatif togolais pour former la gestion des ressources humaines au sein des établissements scolaires. Pour cause, la fermeture des deux Ecoles Normales d'Instituteurs du pays et le manque de ressources adéquats aux niveaux des inspections ont eu un impact négatif, non seulement sur la formation des directeurs d'école, mais aussi sur celle de tous les enseignants.

L'exercice efficace des différentes responsabilités des directeurs d'école primaire nécessite que ceux-ci disposent d'une formation adéquate. L'attribution des différentes responsabilités aux directeurs d'école ne suffit pas. Pour qu'un directeur d'école soit à la hauteur des exigences de sa fonction, il est important qu'il possède des compétences liées à ses attributions pédagogique, administrative et partenariale.

Pour pallier au manque de formation qui pèse sur la fonction des directeurs d'école, le Ministère des Enseignements primaire, secondaire et de l'Alphabétisation prévoit, dans le cadre du *Plan sectoriel de l'Education 2010-2020*, des plans de formations destinées aux directeurs d'école. Ces formations centrées sur la gestion administrative et pédagogique

sont en cours d'élaboration par une équipe d'experts du Centre d'Etudes Pédagogiques de Sèvres (France). C'est un signe que la direction des écoles commence à intéresser les décideurs des politiques éducatives. Reste à voir si cela se concrétise.

Synthèse et discussion du chapitre

Ce chapitre a examiné différents paramètres de la fonction de direction d'école. Des informations sur les différentes responsabilités attribuées au directeur d'école, les politiques de recrutement des directeurs de même que leur possibilité de formation ont été tour à tour examinées.

Les responsabilités des directeurs d'écoles sont de trois ordres : administratif, pédagogique et partenarial. En dehors de ces différentes responsabilités, le directeur d'école est un enseignant. S'il ne bénéficie pas d'un régime de décharge de sa classe, il doit exercer son métier d'enseignant qui est celui de tenir une classe, voir des classes multigrades s'il y a un manque de ressource humaine dans son établissement. On voit donc la multiplicité et la complexité de la fonction du directeur telles que l'ont exposé certains auteurs dans la partie théorique de notre travail (Perrenoud, 1993 ; OCDE, 2001 ; Perron, 2009 ; Reiss, 2010). Si comme le souhaite la plupart des directeurs, l'efficacité de la fonction du directeur nécessite que ceux qui l'exercent soit déchargé, cela signifie que le travail est pesant et absorbant.

Il faut souligner aussi que l'efficacité et l'efficience de la fonction du directeur demande que les critères et les procédures de recrutement soient fiables et conséquents. Un directeur, quelque soit le mode de son recrutement, doit être sélectionné sur la base de critères bien définis. Dans le cas de notre thèse de doctorat, l'analyse des données montre que la nomination des directeurs d'école, si l'on s'en tient aux textes officiels, mobilisent une diversité d'acteurs, de l'établissement scolaire au ministère en passant par les échelons intermédiaires que sont les inspections et les directions régionales de l'éducation. En procédant ainsi, on peut dire que la gouvernance scolaire retient l'attention des décideurs des politiques de l'éducation du Togo à telles enseignes qu'il ne veulent pas banaliser le choix de la personne qui doit occuper le poste de direction. En soumettant le

choix du candidat à l'appréciation et au jugement de différents acteurs, cela en va pour la légitimité du candidat qui sera finalement choisi sur la base de ces compétences professionnelles et personnelles.

L'importance de recruter des directeurs d'école sur la base de critères bien définis est au cœur des nouvelles pratiques de gouvernance scolaire (Bellavance, 2002 ; Lawton, 2002). Pour rendre plus efficace les processus de recrutement, voire les professionnaliser, nous avons exposé au chapitre 9 de notre travail que beaucoup de pays tablent sur des référentiels qui définissent les qualités et les compétences attendues des candidats. Cette procédure permet de porter le choix sur des candidats compétents.

L'accession au poste de directeur d'école au Togo demande que le candidat inscrit sur la liste d'aptitude ait le diplôme du Certificat d'Aptitude Pédagogique. Outre la possession de ce diplôme, il doit avoir une expérience d'enseignant d'au moins cinq ans. Il doit aussi jouir de certaines qualités sur le plan social et relationnel.

L'analyse des données recueillies mettent en évidence une certaine dichotomie entre les textes officiels et les pratiques sur le terrain. Les résultats dénotent une certaine faiblesse dans la nomination des directeurs d'école, une procédure faiblement professionnalisée. Dès lors, on assiste à des nominations de directeurs d'école basées sur des pratiques de favoritisme. En somme, il existe des pratiques de corruption dans la nomination des directeurs d'école, une situation susceptible de mettre en péril des choix basés sur la méritocratie.

L'accession à cette fonction ne fait pas toujours objet de rigueur. Nos différents répondants ont évoqué des pratiques non éthiques qui affaiblissent le choix de la personne qui doit manager l'école. Ces pratiques au sein du système éducatif togolais confirment les constats soulevés par les travaux de Hallak et Poisson (2009) et ceux de Maier et Rotta (2009).

L'analyse des données recueillies auprès de directeurs d'école et des inspecteurs montre que la nomination à la fonction de direction est affectée par les quatre types de corruption développés par Hallak et Poisson (2009) : la corruption politique, la corruption législative, la corruption administrative et la corruption bureaucratique. On peut donc dire que les politiques de recrutement des directeurs d'école souffrent de la non transparence et

peut porter un handicap à la bonne gouvernance des écoles primaires au Togo si l'on sait la place qu'y occupe la direction de l'école (OCDE, 2001). Il est donc important que les décideurs politiques travaillent pour la professionnalisation du recrutement des directeurs d'école. Comme le suggèrent aussi Pont *et al.* (2008a), les critères pour postuler au poste de directeur d'école doivent faire preuve d'assez d'ouverture pour réduire l'importance accordée au critère de l'ancienneté, ce qui pourra donner l'opportunité à des enseignants plus jeunes et dynamiques porteurs de nouvelles visions en administration scolaire.

Avec les politiques de restructuration en cours au sein du ministère de l'éducation, ce sont les Directeurs régionaux de l'éducation qui auront la responsabilité de procéder à la nomination des directeurs d'écoles de leur ressort territorial. On assiste donc à une décentralisation de la nomination des directeurs d'école. Les propositions au poste de direction seront de la compétence des inspecteurs et aussi des directeurs d'école. Concernant ces derniers, il n'est pas vraiment surprenant que le responsable d'un établissement scolaire qui observe au quotidien le travail des enseignants puisse avoir un avis éclairé sur celui-ci. Cela invite assurément à accorder une importance particulière à l'appréciation qu'auront à donner les directeurs d'école, sans pour autant remettre en cause la nécessité d'une évaluation multiple. Le jugement des pairs apparaît donc comme un mode de recrutement raisonnablement performant pour le système éducatif. Il s'agit d'une voie à privilégier si on souhaite que la nomination de nouveaux directeurs se fasse en accordant une place centrale aux compétences professionnelles. Il est nécessaire aussi d'investir dans la formation de ceux qui précéderont à la nomination des candidats au poste de directeur d'école.

La formation des directeurs d'école est une question importante soulevée aussi dans ce chapitre. Les résultats montrent également une faiblesse dans leur formation initiale et permanente. Les directeurs ont rarement eu droit à une formation en gestion des ressources humaines ou en animation. La plupart d'eux n'ont qu'une formation d'enseignant. Cette formation est spécifiquement basée sur des aspects pédagogiques et la gestion d'une classe, formation essentielle pour un enseignant mais pas pour un directeur d'école dont les responsabilités sont beaucoup plus élargies.

Ce constat de manque de formation est préoccupant vu la diversité des responsabilités auxquelles doit faire face un directeur d'école. On peut être tenté de dire que la formation

des directeurs d'école est négligée au Togo. Il existe donc un contraste entre le profil actuel de la plupart des directeurs et le profil idéal, celui d'un ingénieur d'organisation, un expert en relation humaine, un clinicien de la pratique enseignante, un garant du projet et d'un symbole culturel (Bouvier, 1994) ; celui d'un constructeur d'équipes, d'un leader en éducation, d'un preneur de risque, d'un visionnaire (Terry, 1999) ou celui d'un instigateur d'échanges et de dialogues (Moisset, 2003), celui d'un chef d'équipe rompu dans le domaine pédagogique et du management (Lugaz et De Grauwe, 2006), etc. Ce constat est susceptible de porter un frein à une bonne gouvernance scolaire.

Cette situation de manque de formation des directeurs d'école traduit le manque de ressources dont disposent le ministère en charge de l'éducation mais aussi celui d'une volonté politique. Cette situation n'est pas spécifique aux ressources humaines au sein du système éducatif. Elle affecte toute l'administration togolaise. L'appareil administratif togolais est obsolète, raison pour laquelle l'actuel gouvernement est contraint d'œuvrer pour sa modernisation.

L'étude a révélé l'intérêt manifesté par le ministère des enseignements primaire, secondaire et de l'alphabétisation pour investir dans la formation des directeurs d'école primaires. Cette formation en perspective, pour être exhaustive, efficace et efficiente, devra englober toutes les responsabilités assumées par les directeurs d'école. Ce nouvel intérêt peut être interprété comme la valorisation du rôle central joué par le directeur dans le fonctionnement de l'établissement scolaire. Soulignons que la formation des directeurs d'école doit être accompagnée par l'amélioration de leurs conditions de travail. Sans disposer de matériels pédagogiques, d'un bureau de travail, d'une rémunération adéquate et attrayante, il manquerait de motivation pour les directeurs.

CHAPITRE XII- GOUVERNANCE ET DYNAMIQUE PARTENARIALE

Ce dernier chapitre de la présentation des résultats empiriques se penche sur la dynamique partenariale à l'œuvre entre les écoles et leur environnement. L'efficacité des établissements scolaires dépend de leur capacité à tisser autour d'eux des relations de partenariat. Trois types de partenariat sont abordés dans le présent chapitre: celui des écoles avec les Associations des parents d'Elèves (APE), celui qu'elles établissent avec des Organisations non gouvernementales et/ou avec des partenaires techniques et financiers et enfin celui mis en place avec les collectivités locales.

12-1- Partenariat entre l'école et les Associations des parents d'élèves

L'opportunité donnée aux parents d'élèves de se constituer en Association date depuis 1975. Les Associations des Parents d'Elèves sont régies par l'Arrêté N° 50 du Ministère de l'Education Nationale. A l'époque, leur but comme précisé dans l'article 1^{er} dudit Arrêté, était « *d'entourer l'école du faisceau d'affections et de bonne volontés lui permettant de réaliser pleinement sa mission* » ; d'autre part, les Associations des Parents d'Elèves ont pour responsabilités de :

« Permettre aux parents d'élèves et aux amis de l'école : d'avoir une relation constante avec l'école ; de s'informer sur tout ce qui concerne l'organisation et la vie de l'école ; de veiller aux intérêts matériels et moraux de l'école ; d'étudier et d'aider à réaliser les œuvres péri et post scolaires ; de donner leur avis sur l'organisation de la Mutuelle et de la Cantine scolaires, du service médical, etc. ; de participer aux travaux de construction et d'entretien de locaux scolaires et à leur équipement en matériel didactique ; de favoriser l'interaction de l'école et du milieu ».

Plus de décennie après, l'Arrêté N°018 /MEN-R/CAB va responsabiliser les parents d'élèves dans le recrutement des enseignants volontaires pour des Ecoles d'Initiatives Locales (EDIL) et les Ecoles primaires Publiques. Pour plus d'optimisation dans les processus de recrutement de ces enseignants, l'article 1^{er} dudit Arrêté stipule que les parents peuvent solliciter l'aide des inspecteurs. Cependant, la rémunération des enseignants recrutés sont à la charge des parents à partir de négociation et de signature entre les parties prenantes: l'Association des parents d'élèves et l'enseignant recruté.

En 2008, l'Arrêté N° 138 réglementant l'organisation et le fonctionnement des Association des parents d'élèves (APE) dans les établissements scolaires fait des parents d'élèves les éducateurs premiers de leurs enfants, des partenaires privilégiés du système éducatif togolais et le pivot d'une stratégie de développement de l'éducation dont ils participent.

A travers leur association, il s'agit pour les parents d'élèves de défendre l'intérêt de l'école tout en contribuant au renforcement du dialogue avec son environnement. Les

parents d'élèves, par l'intermédiaire de leur association, se voient également octroyer le droit de participation dans les structures de gestion et de fonctionnement des écoles (les Comités de gestion des écoles primaires) et celui de participer dans la gestion d'éventuels conflits en milieu scolaire. En même temps, ils deviennent à la fois des partenaires du ministère de l'éducation, des collectivités locales, des enseignants, des élèves, des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et toute autre institution spécialisée ou désireuse d'intervenir dans le domaine de l'éducation.

12-1-1- Effectivité des pratiques de partenariat école-parents d'élèves

Les parents d'élèves, à travers leurs associations, apportent un soutien non négligeable aux écoles primaires. Leur participation financière est sollicitée pour la construction, l'équipement, l'entretien ou la réhabilitation d'infrastructures scolaires. L'instauration des cotisations parallèles dont nous avons parlé au chapitre 10, témoigne de cette contribution parentale dans le fonctionnement des écoles. Même si l'Etat a pris la décision du décret de suppression de ces cotisations parallèles, leur pratique est toujours en vigueur au sein des écoles, à cause du manque de ressources des établissements scolaires.

D'une manière générale, nos différents répondants reconnaissent le rôle primordial joué par les APE dans le fonctionnement des écoles. Ils s'accordent pour dire que sans la contribution financière des parents aux écoles, celles-ci connaîtraient encore plus de difficultés dans leur fonctionnement quotidien.

« Bon, que serait l'école sans l'apport des parents ? Bon, moi, enfin, à mon avis, je dirais que l'école togolaise n'existera plus. Elle n'existera plus » (DMPHEG10).

« L'expérience a prouvé que sans la participation active des APE aux efforts de l'Etat en matière de l'éducation, l'école continuera par se dégrader » (PCMPHEG10).

« La contribution des parents au bon fonctionnement des écoles est une nécessité au Togo. Par ces temps difficiles de sortie de crise, le relèvement des conditions de vie et de travail des enseignants et des élèves dépend de la capacité d'intervention des

parents et de leur efficacité à accompagner l'effort des autorités de l'Education » (FLGPM10).

Ces propos traduisent l'importance des structures de participation parentale dans la vie des établissements scolaires. Ils montrent aussi la volonté des parents d'accompagner, comme ils peuvent, la scolarisation de leurs enfants. Cette participation collective des parents d'élèves est visible dans plusieurs domaines à part leur participation à travers d'une démocratie représentative dans les comités de gestion des écoles primaires. A travers donc leur association, des parents d'élèves interviennent d'une manière directe ou indirecte dans la construction d'infrastructures scolaires, le recrutement et la prise en charge des enseignants dits volontaires, la résolution et la médiation d'éventuels conflits opposant des parents aux enseignants. Cette implication parentale dans ces trois domaines est développée dans les sous-sections qui suivent.

12-1-2- Construction et équipement d'infrastructures scolaires

Grâce aux partenariats qui les lient aux APE, la majorité des écoles arrivent à améliorer leurs infrastructures. C'est ainsi que des bâtiments scolaires, des citernes ou des puits sont construits grâce à la participation des parents d'élèves. Et souvent c'est au prix de grands sacrifices que les parents, en dépit de leurs énormes difficultés financières, arrivent à mobiliser les fonds. L'importance de cette participation est soulignée par l'ensemble de nos répondants:

«C'est grâce aux contributions financières des parents que les appâtâmes que vous voyez là, viennent d'être élevés. En dépit de leurs difficultés économiques, beaucoup de parents comprennent, nous accompagnent pour une meilleure éducation de leurs enfants » (DMPHEG10)

« C'est la contribution financière des parents d'élèves qui nous a permis de monter cet appâtâmes-là [..]. Nous avons à construire, fabriquer des tables bancs. C'est des cotisations pour nous permettre de monter un appâtâmes de deux classes et fabriquer des tables bancs. C'est ça » (DMPHEK10).

« Notre établissement est grand si bien que les moyens à mettre en œuvre pour que l'établissement fonctionne, ne suffisent pas. Donc les parents contribuent beaucoup, beaucoup, beaucoup. Vous même vous savez que la situation du paysan ce n'est pas facile. Parmi ce gros lot de parents d'élèves, la plupart sont des paysans. Il y a moins de fonctionnaires. Mais ces paysans se débattent pour envoyer leurs enfants à l'école. Ce qui fait que le comité des parents d'élèves et le directeur, ils ont de très bonnes idées mais ce sont les moyens qui manquent. Vous voyez, c'est une vieille école. Mais les appâtâmes là, je vais vous dire que, que ça fait deux ans que les parents ont fait beaucoup d'efforts, beaucoup d'efforts pour avoir ces appâtâmes là pour pouvoir éduquer les enfants qu'ils ont envoyés au niveau des enseignants » (PCMPHEB10).

« Cette école a été construit par les parents d'élèves, du CM2 jusqu'au CP1, depuis le 06 octobre 1992. Jamais, jamais, jamais, l'Etat ne nous a aidés. Sans la mobilisation des parents, vous ne verrez pas aujourd'hui cette école ici. Nos enfants doivent marcher jusqu'au centre ville pour aller à l'école et cela décourageait beaucoup de parents, surtout les parents qui viennent des fermes, à envoyer leurs enfants à l'école » (PCMPHEI10).

Il est important de souligner que la participation financière des parents d'élèves va au delà du périmètre des écoles. C'est ainsi que certaines inspections d'éducation bénéficient de leurs cotisations financières. Nous avons pu constater que le véhicule de service d'un des inspecteurs interviewés est payé grâce aux cotisations faites par les associations des parents d'élèves. Les locaux d'autres inspections ont été construits également grâce à l'appui financier des parents.

« Par exemple pour la construction de l'inspection, de ce bâtiment là, vous voyez!, c'est les parents même qui ont construit ça. [...]. Donc le travail par exemple comme action menée, il y a notre véhicule de service qui est payé par les parents. Ce qui nous a permis de faire nos visites d'inspection dans les écoles. Donc c'est au cours d'une réunion qu'ils ont décidé cotiser 100 FCFA, 200 francs par élève. Et c'est ça qui nous a servi à obtenir ce véhicule. Donc c'est comme ça. Et l'année, avant nous, quand le Moyen Mono (une préfecture) n'avait pas d'inspection, donc ils faisaient

une contribution pour aider l'inspection : 100 francs par élève. Et c'est avec ce fond là qu'ils ont construit ce bâtiment [l'inspection]. » (IMPHIB10).

Notre observation sur le terrain a corroboré les propos recueillis auprès de nos répondants. Nous avons pu observer que les parents ont contribué à la construction de bâtiments scolaires. Quand les parents sont appuyés par d'auteurs partenaires telles que des ONG ou certains bailleurs de fonds, les infrastructures sont conformes aux normes fixées par le Ministère des enseignements Primaire Secondaire et de l'Alphabétisation (MEPSA). Nous avons pu identifier plusieurs de ces infrastructures scolaires, des bâtiments scolaires, parfois des citernes d'eau, grâce aux inscriptions de type « *bâtiments construits par l'Association des parents d'élèves* » ou « *bâtiment cofinancé par l'Association des parents d'élèves et X partenaire* ».

Les écoles dont les parents ne disposent pas de ressources financières suffisantes ou dont l'Association des parents d'élèves éprouve des difficultés dans la collection des fonds, interviennent aussi dans la construction de certaines infrastructures mais très précaires. Il y a deux types de ces bâtiments scolaires que l'on retrouve dans le champ éducatif togolais. Le premier est communément appelé « *appâtâmes améliorés* » et le second est connu sous le nom d'*appâtâmes*. Les *appâtâmes* sont construits à partir de matériels locaux et souvent peu résistants. Ils ne sont pas assez sécurisants et constituent souvent des dangers pour la santé des élèves et des enseignants. Nous avons, au cours de notre séjour sur le terrain, été témoin de l'écroulement d'un bâtiment scolaire suite à une pluie torrentielle. Deux élèves étaient grièvement blessés lors de cet incident.

Outre la construction des bâtiments scolaires, les parents sont aussi des pourvoyeurs des écoles en matériels didactiques.

« Si on manque de la craie, on les voit, eux aussi ils cotisent pour acheter la craie. Pour faire fonctionner les choses dans l'école, les parents se réunissent, ils se concertent et prennent des décisions. » (DMPHEJ10).

12-1-3- Recrutement et prise en charge des enseignants volontaires

Depuis l'ordonnance de l'Arrêté N°018 /MEN-R/CAB du 07 mars 2000, les Associations des parents d'élèves sont chargées de recruter et de prendre en charge la rémunération des enseignants volontaires (EV). Ces derniers interviennent dans des écoles primaires publiques et des écoles d'initiative locale (EDIL). L'article 1^{er} dudit Arrêté stipule que *« Les Associations des Parents d'Elèves ou Communautés sont autorisées à recruter les Enseignants pour les Ecoles d'Initiatives Locales (EDIL) relevant de leur autorité et les Ecoles Primaires Publiques (EPP) auxquelles elles apportent leur appui ».*

Si l'Arrêté fait usage du mot autorisation, cela ne relève que d'un simple euphémisme. Au fait, cette obligation faite aux parents de prendre en charge certains enseignants devient une corvée pour la plupart d'eux, surtout dans les milieux ruraux dont les ressources financières sont très précaires.

La gestion des ressources humaines au sein du système éducatif est une responsabilité qui incombe à l'Etat et non aux parents d'élèves. L'utilisation du vocable « autorisés » laisse entendre que ce sont les parents qui ont supplié l'Etat de les laisser jouer une de ses responsabilités « régaliennes », celle de doter les établissements scolaires des ressources dont ils ont besoin pour leur bon fonctionnement et pour la performance de tout le système éducatif togolais. Selon l'article 3 de l'Arrêté N°018 /MEN-R/CAB du 07 mars 2000 :

« Les salaires des enseignants recrutés sont négociés par ces derniers et les Associations des Parents d'élèves et les Communautés qui en assument la charge. Chaque enseignant recruté doit signer un contrat de travail avec l'Association des Parents d'élèves ou Communauté qui l'emploie. Ce contrat définit le montant des salaires, les droits et les obligations de chacune des parties »

Les parents d'élèves, à travers leurs associations, ont donc la lourde responsabilité de recruter les enseignants volontaires et payer leurs salaires. Telle est la réalité dans la plupart des écoles. Si les parents décident de recruter et de payer ces enseignants volontaires, c'est pour l'intérêt et le devenir scolaire de leurs enfants. La question enseignante pose donc un sérieux problème dans le système éducatif togolais, en l'occurrence dans l'enseignement public.

« D'abord comme il y a insuffisance des enseignants, les enfants ne peuvent pas venir comme ça rester en classe sans enseignant. On est obligé de voir d'abord dans le milieu pour voir s'il y a quelqu'un qui répond. On reçoit des candidatures, on fait la sélection des dossiers et on choisit le meilleur. On n'en avait recruté jusqu'à, les autres sont partis. Pour le moment c'est lui seul qui est resté. On a signé un contrat de travail avec lui pour voir ce qu'on peut lui donner pour ses petits besoins. La première année ça a bien marché, on a pu le payer, parce qu'il y avait les cotisations parallèles » (PCMPHEC10).

« Bon par manque de titulaires, les parents sont obligés de recruter un enseignant volontaire. Et c'est les parents qui paient. Bon entre temps, ça a été coupé l'an passé mais nous avons trouvé un autre. Donc cette année, ça a repris et ça marche un peu » (PCMPHEI10).

« Nous avons un enseignant volontaire qui est payé à 13000 FCA sur les douze mois de l'année. Ce n'est pas comme dans les autres écoles où certains sont payés à neuf mois, d'autres sept mois, d'autres cinq mois. Le nôtre, vraiment, il faut reconnaître que les parents font assez d'effort pour qu'il ait les douze mois de salaires » (DMPHEI10).

Le recrutement de ces enseignants se fait en partenariat avec les directeurs d'écoles. Ces derniers sont chargés exclusivement d'aider les parents à procéder au meilleur recrutement conformément à l'esprit de l'article 2 de l'Arrêté N°018 /MEN-R/CAB du 07 mars 2000 : *« L'Association des Parents d'Elèves ou Communauté est tenue de recruter des enseignants ayant au moins le BEPC [Brevet d'étude du premier cycle]. A cet égard, elle peut solliciter le concours de l'Inspection Primaire de sa circonscription pédagogique »*. Mais ce sont les parents qui, à partir de leurs cotisations parallèles, assurent la rémunération des enseignants volontaires une fois qu'ils sont admis dans les écoles.

« Bon dans le recrutement du volontaire tel que le président là dit, je les assiste. Nous lançons un avis. Nous exigeons un niveau, par exemple pour recruter celui-ci, ils étaient trois. Donc, quand on a lancé l'avis de recrutement d'un enseignant

volontaire du niveau BEPC au moins, ils étaient trois à se présenter. Et moi, à mon niveau, pédagogiquement, je les ai testés et j'ai dit aux parents que c'est celui-ci qui peut tenir. Mais nous, nous ne nous impliquons pas dedans parce que l'Etat nous le défend, parce que l'Etat craint les problèmes de paiement, c'est pourquoi il laisse ça sur le dos des parents. Parce que dans certaines écoles, les enseignants volontaires qui n'ont pas de patience, tiennent le col des directeurs, que c'est la fin du mois et qu'ils doivent prendre leur 10 000 francs » (DMPHEC10).

« Nous n'intervenons plus directement dans le recrutement des enseignants volontaires. Par le passé, quand le problème des salaires se posait, les enseignants volontaires se tournent vers nous ou vers l'inspecteur pour réclamer leurs impayés. L'inspecteur a eu à gérer tous ces problèmes, alors il a dit qu'il ne nous envoie pas sur le terrain pour aller recruter les enseignants. Le recrutement des enseignants volontaire, c'est un problème des APE. Il dit que nous pouvons assister les parents à recruter le bon enseignant mais en ce qui concerne le côté budgétaire, ce sont les parents, si bien qu'aujourd'hui, aucun enseignant volontaire ne peut plus s'en prendre à son directeur. Il va directement au président de l'APE » (DMPHEJ10).

12-1-4- Médiation et résolution de conflits

Les Associations des parents d'élèves interviennent aussi dans la médiation et la résolution de conflits qui opposent parfois des enseignants aux parents d'élèves. Afin d'éviter que ces conflits ne s'aggravent, les associations des parents d'élèves offre leur service de médiation à leurs membres. Les membres du comité des parents d'élèves sont normalement formés pour jouer ce rôle. Si les démarches engagées dans la résolution des conflits dépassent les compétences des représentants de parents, l'expérience du directeur d'école est alors sollicitée. Les conflits les plus fréquents sont ceux qui opposent des enseignants aux parents d'élèves. Les châtements corporels infligés par la plupart des enseignants aux élèves sont souvent les causes de ces conflits. Il existe aussi des problèmes relatifs aux harcèlements sexuels exercés par des enseignants et dont les élèves filles sont souvent les victimes. En face de ces situations, les parents réagissent et critiquent les enseignants. Ce qui se dégrade parfois en grave conflits.

« S'il y a aussi un conflit entre un parent et les enseignants, c'est leur [Les membres du Comité des Parents d'Elèves] travail. Ils sont formés pour ça. Nous disons cela à tout le monde. Si vous êtes parent et vous avez une difficulté avec un maître, parce que peut-être, le maître s'est un peu comporté envers un élève et on n'est pas content, au lieu d'aller voir directement le maître, vous venez voir le président du comité des parents d'élèves qui appelle son staff et ils étudient le problème. Dès fois ils trouvent des solutions là bas et c'est après qu'ils me rendent compte qu'on avait dit tel de tel maître mais nous, nous avons dit aux parents que ça doit être comme ça. Donc directeur, à vous aussi de voir pour éviter que le conflit là s'élargisse. Quand les parents n'ont pas trouvé directement de solution aux problèmes à leur niveau, ils viennent, et à mon niveau, le problème s'arrange» (DMPHEI10).

« Bon c'est un cas parmi tant d'autres. Bon il se peut qu'un autre conflit naisse, que le maître a puni l'enfant d'une famille et elle n'est pas d'accord. On vient, on n'est pas d'accord, bon le maître ne doit pas punir l'enfant. Le maître a retenu l'enfant, l'enfant n'est pas vite arrivé à la maison. Et le problème arrive chez le directeur qui calme les parents et remet l'enseignant à l'ordre. Donc le directeur joue souvent le rôle de médiateur entre les deux parties » (DFPHEH10).

Dans certains cas, c'est le directeur d'école, en collaboration avec le président de l'Association des parents d'élèves qui intervient dans la résolution des conflits. Certains conflits opposent des enseignants aux membres de la communauté locale. Là aussi, l'intervention du directeur d'école et celle du président de l'Association des parents d'élèves devient nécessaire pour que des solutions idoines soient trouvées aux problèmes posés.

« Si un enseignant se comporte mal et il n'est pas en bon terme avec la population, par exemple, avant l'arrivée du directeur il y avait un enseignant qui a provoqué un conflit au sein de la communauté et c'est ça qui a fait qu'on a pris la décision pour que les enseignants soient ensemble. Il courait une femme d'autrui et la femme était avec lui dans la chambre et la population a fait un soulèvement, on l'a encadré, on allait le tuer avec les massues, on allait le tuer. Le directeur est venu m'appeler et je suis intervenu et on a essayé de calmer les paysans, de calmer le problème. Et à la fin de l'année, on a demandé à ce que l'enseignant soi rapidement muté dans un

autre village. Si non, s'il reste dans le milieu, il aura toujours de problèmes » (DMPHEC10).

« Bon, un exemple concret ! Je viens de gérer, je suis en train de gérer encore un conflit présentement. Si non, je serais en ville depuis quinze heures. Bon un exemple, et d'ailleurs je te dis qu'un enseignant dans un milieu n'a pas de vie privée, et ça nous devons l'accepter. Voilà qu'on accuse un de mes adjoints qui a couru une femme d'autrui. Et c'est sa femme maintenant qui fait le problème. Elle s'est amusée à aller battre même les parents de la fille à la maison que c'est eux qui ont autorisé leur fille d'aller coucher avec son mari. Les parents de la fille sont venus le convoquer chez le roi. J'apprends le problème, on m'informe, je dis : ce n'est pas possible. Est-ce que moi je suis ici, mon adjoint, il a baisé, si vraiment il a baisé, et on amène le problème chez le roi et je ne suis pas au courant. Je suis allé voir le parent et je lui ai dit que ça c'est dépassé. Que je vais régler ça sans qu'on aille chez le chef canton ou le chef supérieur. J'ai tout dit. Ils m'ont dit directeur, on a compris. Là il faut aller avorter le jugement chez le chef. Il faut payer. Bon on a envoyé l'argent, 4200 FCA (quatre mille deux cents francs CFA). Bon, on a ramené l'affaire maintenant au village. Bon j'ai fait les enquêtes et les résultats me prouvent que l'homme [l'enseignant] a fait. Il a vraiment fait. Ça je suis trop fort dans ça. J'ai interrogé l'homme qui a toujours nié, je l'ai écouté, il a toujours nié, je l'ai laissé partir et je lui ai dit de me faire venir sa femme. La femme est venue, je l'ai interrogée. Tout ce que la femme a dit, à cent pour cent prouve que le monsieur a fait. Le monsieur ne veut pas dire la vérité. J'ai fait venir encore les deux et j'ai dit bon: femme, ceci, ceci, ceci ne se fait pas. Voilà que tu crées des problèmes à ton mari dans le milieu. Tu crées des problèmes à ton mari et tu te crées aussi des problèmes. Elle m'a dit bon, directeur, j'ai compris, j'ai mal fait. Je demande pardon à mon mari. Ce qui fut fait. J'ai laissé partir la femme. J'ai dit au monsieur : tu as baisé ? Il faut me dire la vérité. Il fallait plutôt me dire la vérité que tu as fait ça, l'homme ne ment pas, si un homme fait ça et on lui demande, il doit dire la vérité. Si c'est moi, je vais dire la vérité mais toi, tu m'as toujours tourné en rond. Tu as fais ça, ce n'est pas bon » (DFPHEH10).

Tels sont donc des genres de problèmes qui opposent souvent les parents d'élèves au enseignants et dont les directeurs et les représentants élus des parents s'efforcent de résoudre afin de conserver un climat de convivialité entre les différents partenaires. La résolution de ces conflits prouve aussi que le partenariat entre l'école et les associations de parents d'élèves ne se limite pas seulement à des questions d'ordre financier. La bonne gouvernance scolaire se réfère aussi à cette capacité qu'ont les différentes parties prenantes à pouvoir résoudre, dans un esprit de consensus, les différents problèmes et les éventuels conflits qui se posent à eux.

12-1-5- Limites du partenariat entre écoles et Associations des parents d'élèves.

En dépit des appréciations positives que nos répondants ont évoqué à propos du partenariat entre l'école et les Associations des Parents d'Elèves, les données indiquent aussi que dans bien d'autres cas, des difficultés se font jour quand à la mise en œuvre de ce partenariat. L'efficacité du partenariat exige que les différentes parties prenantes disposent de certaines ressources. Or, dans la majorité des cas, les ressources exigées des parents d'élèves se font rares, ce qui porte un frein au développement du partenariat. Concrètement, certaines Associations des Parents d'Elèves manquent de ressources financières pour répondre aux demandes que leur adressent les écoles.

« Bon, j'ai convoqué les parents et je leur ai dit que pour le bon fonctionnement de l'école, il faut vraiment leur aide. Sans leur aide, ça ne peut pas fonctionner [...]. Donc ils essaient de comprendre, mais ce qui leur manque un peu c'est les moyens financiers. Les parents disent toujours que c'est les moyens là qui leur manque. Donc ils disent tout le temps que c'est les moyens financier qui font défaut » (DMCSEH10).

« Parmi tous les parents d'élèves de l'école, la majorité sont des paysans et il y a très peu de fonctionnaires. Ce qui fait que tous les bons projets que nous voulons réaliser pour l'école ne sont pas faits, faute de réunir les moyens financiers suffisants » (PCMPHEG10).

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné *supra*, la double suppression des frais de scolarité et des cotisations parallèles, sans oublier le retard accusé par le décaissement

des subventions promises par l'Etat aux écoles, rendent de plus en plus difficile le fonctionnement des écoles qui manquent sérieusement de toute sorte de ressources, matérielles, financières et humaines. Les parents d'élèves, surtout ceux des milieux ruraux s'opposent à toute demande de participation financière après la décision prise par le Gouvernement togolais de supprimer l'écolage et les cotisations parallèles.

« Présentement, notre WC est complètement défectueux. Dernièrement, nous avons convoqué une assemblée des parents d'élèves pour prendre des décisions. On a énuméré nos problèmes mais pour le moment, les parents sont réticents [...]. Bon, malgré leurs efforts, nous avons demandé une somme de 1000 francs CFA par élève pour pouvoir faire face à nos problèmes. Nous avons adressé la demande à la Direction Régionale de l'Education qui doit donner le feu vert à l'inspection pour nous autoriser à faire les cotisations parallèles. Bon certains parents ont accepté faire les cotisations mais d'autres n'ont pas accepté. La majorité des parents n'a pas donné sa cotisation pour le moment » (DMPHEG10).

Le directeur poursuit en soulignant que:

« Cette réticence des parents à faire les cotisations parallèles est due à l'incompréhension qu'ils ont de la chose. Ils disent que l'Etat a pris en charge et que les frais scolaires et les cotisations parallèles sont supprimés. Donc ils disent qu'il y a la gratuité de l'école, on a supprimé les frais scolaires et pourquoi nous leur demandons de faire des cotisations parallèles. Malgré les explications que nous leur avons données en long et en large au cours de l'Assemblée, certaines persistent toujours sur leur mauvaise intention de ne pas donner l'argent. C'est pourquoi, s'ils avaient tous donné l'argent, nous allons ouvrir cette année une autre classe de CMI parce qu'ils sont trop nombreux dans la classe. Les enfants qui sont au CMI cette année c'est trop. Bon j'espère que jusqu'à la fin de l'année il va pouvoir rassembler quelque chose » (DMPHEG10).

Le refus de toute contribution financière de la part des parents d'élèves est corroboré par leurs représentants. Ceux-ci estiment que les parents sont conscients des difficultés que traversent les écoles et leurs impacts négatifs sur l'amélioration des résultats des élèves. Cependant, en se basant sur la suppression des frais scolaires, la majorité des parents

manifeste de plus en plus son opposition à toute demande de cotisation financière venant de la part de l'école. Les données recueillies témoignent des difficultés éprouvées par les représentants des parents d'élèves pour remobiliser leurs membres et gagner l'adhésion de tous sur ces questions d'ordre financier.

« Tous les enfants inscrits dans cette école, ils ne viennent pas d'autres quartiers. Ils sont quand même du milieu. Je veux dire que c'est l'année dernière qu'on a essayé de barrer cette route, si non avant les véhicules passaient par ici et tous les parents voient ça. Quand il y a les réunions, on essaie de leur expliquer pourquoi il faut ceci, pourquoi il faut mettre la main dans la poche pour aider l'établissement. Eux-mêmes, ils voient de leurs yeux. Ce sont des paysans, mais d'autres ne sont pas des paysans et comprennent très bien et ils voient cet établissement par rapport à d'autres établissements. Maintenant, comme il n'y a plus d'écolage et que c'est gratuit, quand il y avait l'école, c'est de ça que le comité profitait pour mettre quelque chose dessus pour pouvoir faire des travaux dans l'école. Maintenant qu'il n'y en a pas, quand vous demandez des cotisations, les parents disent que c'est gratuit, et alors ? Alors c'est ça qui embête beaucoup les parents d'élèves. Ils souffrent beaucoup » (PCMPHEG10).

Il ressort aussi du discours des directeurs d'école que la majorité des parents d'élèves adoptent une attitude d'évitement par rapport à l'école. Leur souhait est que les parents visitent de temps en temps l'école et soient mis au fait du fonctionnement de l'école. Cependant, il semble que ce sont les activités professionnelles des parents qui les empêchent de se rapprocher de l'école. Surtout dans les zones rurales, il semble que les privilégient leurs activités champêtres aux questions d'ordre scolaire si bien qu'ils ont de la peine à répondre aux invitations de l'école ou à prendre l'initiative de visiter l'école:

« Normalement, l'APE, nous sommes à l'école, il peut venir avec un membre : Directeur, ça va, les élèves viennent, tous les enseignants sont réguliers ? Au moins une fois par mois. Ils ne viennent pas. Ils ne viennent pas. Ils sont préoccupés d'abord par leurs champs. Beaucoup de parents, c'est seulement le jour du marché que tu les vois et ils te demandent : directrice, mon enfant là, est-ce qu'il travaille bien ? Je leur réponds que c'est maintenant qu'ils savent qu'ils ont une directrice d'école » (DFPHEF10).

« *Quand tu convoques les parents pour les réunions, ils disent toujours que c'est d'abord leur champ. Quand il y a réunion, il faut les avertir d'avance, si non, quatre heures, ils sont déjà aux champs. Normalement, ils devraient voir comment nous allons à l'école, comment va le travail des enseignants et des enfants. Même les parents mêmes ne viennent pas.* » (DMPHEJ10).

Après le développement sur le partenariat entre l'école et les Associations des parents d'élèves, le partenariat avec les Organisations Non Gouvernementales et des bailleurs de fonds sera abordé dans les lignes qui suivent.

12-2- Relation des écoles avec des partenaires techniques et financiers

Plusieurs Organisations Non Gouvernementales (ONG) internationales interviennent dans le champ éducatif Togolais. Certaines d'entre elles ont fait l'objet de ce travail. Il s'agit d'Aide et Action Togo, Bornfonden, Handicap International et Plan Togo. Nous avons donc pu solliciter auprès d'elles, des informations relatives à leurs contributions, voire aux relations qui les lient avec les écoles primaires. Outre ces organisations, certains bailleurs de fonds, plus connus sous le vocable de partenaires techniques et financiers partenaires de l'éducation apportent aussi des appuis non négligeables aux établissements scolaires. Il s'agit surtout des institutions comme la Banque Islamique de Développement (BID), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Ajoutons que depuis l'élaboration d'un document élaboré par le gouvernement togolais et intitulé *Cadre partenarial entre le Gouvernement de la République togolaise et les partenaires techniques et financiers du secteur de l'éducation* (PTF-SE) des Organisations Non Gouvernementales telles que Aide et Action Togo, Bornfonden, Handicap International et Plan Togo sont érigées par l'Etat togolais comme des partenaires techniques et financiers, vu leur importante contribution dans la gestion et le développement de l'éducation formelle et informelle dans le pays. Notons que l'esprit du Cadre partenarial est de canaliser les actions de chacune des parties prenantes dans la promotion et le développement d'une éducation de qualité au Togo.

Sur le terrain, la contribution des différents partenaires techniques et financiers est multiforme. Contrairement aux bailleurs de fonds dont les actions sont ponctuelles, les Organisations Non Gouvernementales sont des acteurs de terrain, et ont plus de relations avec les écoles et les associations des parents d'élèves.

D'une manière générale, l'établissement d'un projet de partenariat entre une école et un PTF-SE passe par le niveau central ou par les autorités éducatives locales. Les partenariats sont scellés au niveau central et sont ensuite canalisés au niveau de chaque direction régionale de l'éducation, les inspections de l'éducation et enfin vers des établissements scolaires.

Au niveau des Organisations Non Gouvernementales, la provenance des fonds qu'elles investissent dans les projets conditionnent souvent leur intervention sur le terrain. Si les fonds mobilisés pour la réalisation d'un projet proviennent d'un accord bilatéral avec l'Etat, sur le terrain, les ONG sont obligées de respecter la ligne tracée par l'Etat. Par exemple, certains projets développés par l'ONG Aide et Action sont financés par des fonds provenant de la coopération bilatérale entre l'Etat togolais et certains bailleurs de fonds ou des Organismes internationaux. L'Etat togolais confie la réalisation des projets à Aide et Action considérée comme une organisation plus proche des acteurs des établissements scolaires et des communautés locales. Comme le souligne un inspecteur d'éducation, « *Le partenariat entre les écoles et les ONG entre dans un plan national* » (IMSTIB10).

Que ce soit par l'intermédiaire des autorités éducatives locales ou directement avec les responsables des écoles, la présence des PTF-SE est conditionnée par une autorisation d'installation et de mission. Mais ce qui est évident sur le terrain, c'est ce travail en réseau qui lie les directions régionales de l'éducation, les inspecteurs, les écoles et les communautés locales. C'est ce qui justifie la priorité donnée à l'approche communautaire dans tous les projets réalisés dans les écoles.

Les différentes ONG interviennent au niveau national dans l'amélioration des infrastructures scolaires, du parrainage des élèves et de l'*empowerment* des communautés locales. Leur domaine d'intervention touche aussi la formation des enseignants, des directeurs d'école et la dynamisation des Associations des parents d'élèves ainsi que la

formation des membres de comités des parents d'élèves et ceux de comités de gestion des écoles primaires.

12-2-1- Processus de mise en place du partenariat

Les différentes ONG partenaires de l'éducation ont initié leurs actions sur le terrain après signature d'une convention d'appui à la scolarisation de base avec l'Etat togolais. L'Etat oriente aussi les régions où ces différentes ONG pourront mieux centrée leurs actions en faveurs de l'éducation. La décision de cibler une école devant bénéficier de projet est souvent le fruit d'une réflexion collective entre représentants des différentes parties prenantes. Comme le souligne le représentant d'une ONG,

« ...Les villages retenus ont été informés de l'arrivée du Bureau national pour leur apporter la nouvelle. C'est ainsi que les 26 et 28 avril 2004, les villages de Zoti et Tomégbé ont accueilli le Directeur de programme et sa suite, venus leur livrer les résultats des investigations. C'est l'occasion pour le directeur de présenter à la population présente des deux localités Bornfonden, sa mission, sa philosophie, ses principes et ces domaines d'action. Les propos du Directeur de programme relatifs aux interventions de Bornfonden ont été étayés par ses collaborateurs, domaine par domaine. Les informations sur les parrainages et les critères d'éligibilité ont été livrées à la population. A partir de toutes ces informations, les populations ont posé des questions d'éclaircissement auxquelles des réponses précises leur ont été données. Cette étape reste la plus importante car elle constitue en quelque sorte une signature de contrat de partenariat entre Bornfonden et le village. Donc, tout est dit» (RONGMPHBF10).

Les différents représentants d'ONG rencontrés affirment que le choix de travailler dans une région ou avec des communautés locales est souvent conditionné par la situation socio-économique du milieu. Pour cette raison, leurs actions sont beaucoup plus concentrées dans la partie septentrionale du pays qui connaît le taux de scolarisation le plus bas du pays. Toutefois, cette dernière décennie, on note aussi de plus en plus la présence des différentes ONG dans la partie méridionale du pays. En somme, les zones d'action sont toujours celles qui sont plus précarisées.

De façon générale, les différentes ONG se basent sur des études prospectives pour déterminer les besoins des différents sites ciblés afin de prendre la décision d'établir un partenariat avec eux. Ces études de prospection réalisées à partir d'une méthodologie participative et communautaire, diagnostiquent la situation dans chaque milieu où les besoins et les capacités d'action des populations ciblées à travailler dans une dynamique partenariale sont définis. Les populations qui n'ont pas d'école ou qui ne disposent pas d'infrastructures adéquates sont les plus ciblées, en l'occurrence les écoles situées dans les milieux ruraux. Cette préférence donnée aux établissements scolaires sis dans les zones rurales contrairement aux écoles urbaines est souvent critiquée des directeurs d'écoles comme nous le verrons plus loin dans la sous-section 12-2-6.

« Pour les critères, il y a d'abord la population. Il faut d'abord qu'il y ait une grande population pour voir dans quelles conditions les gens vivent, s'il y a des infrastructures scolaires, ainsi de suite, ainsi de suite (sic). Si tous ces paramètres sont réunis, automatiquement, le milieu est choisi. C'est-à-dire qu'il n'y a pas d'infrastructures scolaires ni sanitaires mais il y a un nombre important de gens dans le milieu. (RONGMPHBF10).

« La plupart des écoles n'ont pas d'infrastructures, alors nous, notre mission est de réunir les ressources nécessaires pour que ces écoles puissent fonctionner » RONGMPHBF10).

Les ONG ont compris que leur action dans les écoles ne peut être efficace et durable que si les communautés locales se les approprient. C'est pourquoi, l'accent est mis sur l'implication de toutes les parties dès la phase initiale des projets de telles enseignes qu'on puisse dire que le partenariat demeure une réalité entre l'école, les parents d'élèves, les communautés locales et les Organisations Non Gouvernementales.

12-2-2- Un partenariat selon une logique d'approche communautaire

L'intervention des ONG sur le terrain se fait à partir d'une méthodologie de travail basée sur l'approche communautaire. Ces organisations ne centrent pas uniquement leurs

actions sur les écoles, mais prennent en considération l'école et son environnement, autrement dit, elles prennent en compte la communauté dans laquelle se trouve l'école. L'implication des différentes parties prenantes est sollicitée : les parents d'élèves, les membres de la communauté locale, les directeurs d'écoles et les enseignants. Les différentes phases de la mise en place des projets se font en mobilisant les différents acteurs. Le partenariat s'inscrit dans une dynamique d'accompagnement mutuel et non d'imposition.

« Il s'agit de mobiliser les enseignants, les directeurs, les parents d'élèves, toute la communauté éducative autour de ces projets d'école. Qu'ils puissent identifier eux-mêmes les problèmes qu'ils vivent au niveau de l'école et savoir quel type de solution ils peuvent apporter, les dynamiques qu'ils sont capables de mettre en œuvre pour régler eux-mêmes les problèmes qu'ils rencontrent au niveau des écoles » (RONGMKKAA10).

« Le projet qui vise aussi la construction de 16 modules de trois classes, 16 blocs de latrines et l'équipement en mobilier de ces bâtiments, est avant tout celui des communautés. La participation de tous et de toutes est fortement encouragée avant de construire les écoles. Pour cela, nous organisons des rencontres avec les communautés pour qu'elles s'approprient le projet d'école » (RONGMSTAA10).

« Nous soutenons des communautés pour qu'elles puissent définir le type d'école qui leur convient. Beaucoup de communautés considèrent la construction d'une école durable comme une priorité. A notre niveau, il s'agit de soutenir les villageois dans les différentes phases du projet. La formation sur la gestion et le suivi du projet est essentielle. La communauté fournit des matières de base comme le sable, mais prévoit aussi la main d'œuvre recrutée parmi les hommes du village » (RONGMCSPT10).

« Nous avons mis les associations de personnes handicapées et les parents d'élèves au défi d'imaginer des petits projets ensemble ; le meilleur d'entre eux sera mis en place avant la fin de l'année. Nous souhaitons que la coopération entre ces acteurs contribue à un meilleur accès à l'éducation des enfants handicapés » (RONGMSTHI10).

L'importance donnée à l'approche communautaire dans la mise en place des projets fait des parents d'élèves et des membres des communautés locales des acteurs les plus impliqués dans tout projet de partenariat. C'est grâce à leurs contributions financières et/ou matérielles que la majorité des projets de partenariat ont pu être concrétisés. Par exemple, les bâtiments d'une inspection ont été construits grâce au partenariat entre l'inspection, l'ONG Aide et Action International et l'Union Européenne dans le cadre de son cinquième Programme Pluriannuel de Microréalisations (5ème PPMR). La contribution des parents d'élèves a été nécessaire à titre de contrepartie locale exigée par Aide et Action et le 5^{ème} PPMR pour le démarrage et la finition des travaux. Tel que l'explique l'inspecteur bénéficiaire de ce projet,

« Pour la construction du nouveau bâtiment de l'inspection, c'est Aide et Action mais ils ont d'abord demandé la participation locale. Comme ce n'est pas dans un village, ici c'est la commune de la préfecture. Mais leur contribution n'est pas concernée. Ce qui a fait que la rentrée qui a suivi, nous avons instauré 100 francs par enfant, c'est ça qui nous a permis de payer l'entrepreneur. Et c'est le reste des fonds qui nous a servi à faire les toits. Donc nous nous apprêtions à relancer ces fonds pour achever le bâtiment quand on a décrété la gratuité [des frais scolaires] donc le chantier était mis en veilleuse. Nous avons des demandes au niveau du cabinet et c'est cette année qu'ils l'on inséré dans les réhabilitations et c'est hier que le bâtiment a été réceptionné. Donc c'est un truc comme ça » (IMPHIA10).

12-2-3- Définition des rôles et des responsabilités

La mise en place du partenariat nécessite la mobilisation des ressources et de la participation de chacune des parties prenantes. Dès les premiers protocoles d'accord pour l'établissement des partenariats, les différentes parties essaient de définir et de situer les rôles et les responsabilités respectives.

Les demandes des écoles et des communautés qui les hébergent sont en général d'ordre financier et matériel, sans oublier des besoins en formation des ressources humaines. Dès lors, les responsabilités sont partagées en tenant compte des possibilités et des ressources de chacun des acteurs.

Si les ONG financent la plus grande partie des projets, les écoles apportent aussi leur contribution. Soulignons que la contribution exigée aux écoles est assurée par les parents d'élèves ou la communauté locale. Dans la plupart des écoles sises en milieu urbain, la participation des parents d'élèves est généralement d'ordre financier. Une fois qu'un projet est accepté par un partenaire financier, les parents sont mobilisés par leur base pour fournir la contrepartie locale qui est exigée de l'école, du fait que cette dernière ne dispose pas de ressources financières. Les verbatim suivants témoignent de l'état d'organisation pour la mise en place et le développement des projets :

« L'école est vieille. Les bâtiments scolaires ne tiennent plus. Nous avons pris attache avec l'ONG Les Amis du Togo. Ils m'ont demandé une aide des parents d'élèves, 150.000 francs CFA. Rapidement, j'ai rassemblé les parents et je les ai mis au fait. Ils ont compris, ils ont accepté à bras ouvert et rapidement, nous avons pu trouver les 150.000 francs CFA. Donc nous avons versé la totalité des sommes au responsable de l'ONG Les Amis du Togo » (DMPHEG10).

« La réhabilitation du bâtiment scolaire de mon école a été une demande que j'ai formulée parce que pratiquement, il n'y avait plus de tôles là-dessus. Le soleil, l'eau, la pluie, j'ai fait une demande, ils étaient venus voir et ils ont refait le toit avec une participation de cent mille francs CFA comme une contribution venant des parents. Après le toit, c'est tout le bâtiment qu'ils ont refait. Après, nous avons demandé des bancs et ils nous ont donné cinquante bancs dont les parents ont contribué jusqu'à cent mille francs CFA pour les cinquante bancs. L'an passé, notre citerne, ils nous l'ont fait à trois millions de francs CFA dont notre participation était à trois cent mille francs » (DFPHEH10).

« Bon pour le Comité des Parents d'Elèves, quand il y avait l'écolage, ils ont organisé aussi des cotisations parallèles. C'est ce qui leur a permis d'avoir ce bâtiment auprès du cinquième PPMR » (DFPHEF10).

Au niveau des écoles situées en milieu rural, la contribution des parents d'élèves et/ou des communautés locales se fait, soit sous forme de cotisations financières, soit sous forme de mains d'œuvre. En guise de contributions financières exigées par certains partenaires pour la construction et/ou la réhabilitation de certaines infrastructures scolaires, les

Associations des parents d'élèves mobilisent leurs membres, qui pour fournir des matériaux de construction (sable, graviers, eau, etc.), qui pour travailler comme ouvrier, puisque parmi les parents, il y en a qui sont des menuisiers, des maçons.

« C'est l'Union Européenne qui nous a aidé à construire ce bâtiment en collaboration avec les parents qui n'avaient pas l'argent suffisant pour faire le bâtiment. Les parents ont fourni du sable, des graviers, tout, tout, tout. Ils ont fait la fondation, ils ont aidé l'ONG et ils ont fait ça. Donc après la construction, ils ont promis nous remettre quelques documents, par exemple nous avons des dictionnaires et tout ça, les bancs, tout, tout. Donc chez nous c'est l'entretien de l'école, une école pour le plaisir d'apprendre » (DFPHEF10).

« C'est notre troisième conseiller. Il est menuisiers de formation. C'est lui qui s'occupe de couvrir le bâtiment scolaire » (PCMPHEG10).

Cette forme de participation est confirmée par des représentants d'ONG:

« Par exemple s'il s'agit de la construction d'un bâtiment scolaire, ils doivent apporter de l'eau, la participation communautaire pour faire le remblai, pour avoir les maçons, en somme pour la main d'œuvre » (RONGMKKAA10).

Dans certains cas, par exemple dans les milieux ruraux, en plus de la contribution des parents d'élèves, il arrive que des élèves apportent aussi leurs contributions. Précisions que cette participation des élèves sous forme d'apprentissage est pratiquée dans des écoles pourvu qu'elle ne dépasse pas certaines limites pour devenir une corvée pour les enfants ou se muter en exploitation infantile.

« Pour l'autre bâtiment que nous avons fait construire dans l'autre école, j'ai demandé aux parents d'apprêter les cotisations parallèles. Donc ils ont donné un peu. Nous savions aussi combien de voyages de sables il nous faut. Nous avons demandé aux enfants d'apporter des cailloux en venant à l'école. Dès fois, les vendredis soirs, nous amenons les enfants au bord des routes et on cherche les cailloux. Donc on amène les cailloux, on amène les cailloux » (DMPHEB10).

Les conditions posées le plus souvent par certaines Organisations non Gouvernementales empêchent certaines écoles à entrer dans la dynamique partenariale. Dans la mise en place de la plupart des partenariats, la contrepartie locale exigée aux écoles se situe entre 20% et 25% du financement total du projet. Les difficultés rencontrées par certaines écoles dans la mobilisation des parents d'élèves pour rassembler cette contrepartie locale ne leur permettent pas de conclure des accords avec les Organisations Non Gouvernementales.

« Si vous collaborez avec une ONG, il va falloir que vous donniez au moins 25 pour cent de participation pour qu'on puisse vous aviser. Bon je ne vais jamais trouver les 25 pour cent que va demander l'ONG [...]. Bon il y a un Français qui travaille à l'hôpital. Il a une ONG qui vient en aide à certaines écoles de la région. Il est venu la dernière fois visiter notre école mais nous n'avons pas les 25 pour cent qu'il exige pour réaliser les projets. Ce qui a fait que nous n'avons pu signer aucun contrat» (DMPHEB10).

« J'ai demandé aux parents de commencer à prendre contact avec des ONG. La fois passée, ils sont allés voir les services des Affaires Sociales. Ils ont exposé leurs problèmes et les chefs leur ont dit que bon, il leur faut 50.000 francs. Que s'ils apportent 50 000 francs, eux aussi vont contribuer quelque chose et ils vont venir réhabiliter les appartâmes. Donc comme c'est en paille, ils vont faire ça avec les tôles en attendant que si un jour une ONG venait, elle pourra les encadrer. Donc c'est ce que les parents sont venus me donner comme rapport» (DMPHEJ10).

« Bon, on était au point avec la 5ème PPMR et tout juste le bâtiment terminé, le projet aussi est fini. Donc ils sont partis. Nous avons mené des démarches vers AGAIB, bon ils nous ont posés des conditions et c'est l'année là où on n'a rien cotisé. Bon nous sommes incapables de verser ce qu'ils nous demandent pour qu'ils nous construisent les bâtiments [...]. Bon, en tout cas, je crois qu'ils parlent de cinq pour cent que la population devrait verser. C'est un peu, vous voyez, quand on fait les calculs, si, supposons que, bon ce bâtiment, c'est un bâtiment qui tire dans les 18.000.000 F CFA. Si on veut prendre les cinq pour cent, vous voyez, c'est un peu difficile. C'est ça qui a fait que nous sommes un peu bloqués » (DMPHEG10).

Le maintien du partenariat entre certaines Organisations Non Gouvernementales et des établissements scolaires est conditionné souvent par les résultats scolaires fournis par ces derniers. Comme le souligne cet agent d'une ONG, « *Ce que nous exigeons des écoles, c'est les faits. Les écoles on leur apporte aussi les tables bancs* » (RONGMPHBF10). Cela oblige donc les directeurs et leurs adjoints mais aussi les parents d'élèves à doubler d'effort pour que les résultats scolaires soit bons. Des familles dont les enfants bénéficient des fonds de parrainage de la part des ONG savent bien que le renouvellement de cette aide octroyée aux élèves est toujours conditionné par de bons résultats. Des élèves bénéficiaires de ces aides peuvent les perdre s'ils redoublent les classes ou s'ils abandonnent l'école.

12-2-4- Intervention dans le domaine de la formation

Outre leur intervention dans la construction et la réhabilitation des infrastructures scolaires, la plupart des ONG participent aussi dans la formation des ressources humaines des établissements scolaires. En partenariat avec les Directions régionales de l'éducation ou avec des inspections de l'éducation, ces ONG co-organisent des sessions de formations à l'endroit des enseignants, parfois des directeurs d'écoles, des inspecteurs et aussi des parents d'élèves. Elles ont vite compris que la réussite de leur partenariat avec les différents acteurs de l'école nécessite que ces derniers disposent d'une formation adéquate et qu'ils aient des compétences nécessaires pour faire face à leur travail.

« Actuellement, il y a sur le plan de la formation des ressources, je parle surtout de la formation du personnel enseignant. Les enseignants sont formés sur différentes thématiques. Mais il y aussi ce que je dois dire, grâce au projet, on a développé un pôle de formateurs locaux. Donc actuellement, si le projet part aujourd'hui, la Direction Régionale de l'Education dispose d'un pôle de formateurs qui pourraient aider à continuer en formant des moniteurs etc. » (IMSTIB10).

« En association avec les acteurs politiques et les associations pour personnes handicapées, notre objectif est de créer des livrets pédagogiques qui devront permettre aux directeurs d'écoles et enseignants d'accueillir des enfants handicapés. Ces livrets devront expliquer les différents types de handicap de

manière simple aux enseignants. Sachant qu'une formation est dispensée auprès de certains enseignants pour qu'ils puissent apprendre le braille et le langage des signes » (RONGMSTH10).

« Nous considérons que l'optimisation de l'environnement scolaire de qualité ne se résume pas seulement à la construction de classes. C'est pourquoi nous investissons dans la formation nécessaire pour les enseignants et les comités de parents »(RONGMCSPT10).

Les responsables des structures de participation des parents d'élèves sont formés à leurs rôles. Les parents eux-mêmes sont formés sur leurs droits et devoirs de parents d'élèves. *« Avec l'appui de Aide et Action, effectivement, il y a des situations où on a formé le Comité des parents d'élèves. Former à leurs rôles et responsabilités. Donc c'est par ces biais là qu'on essaie de donner quelques outils aux uns et autres pour qu'ils puissent jouer effectivement leurs rôles » (IMSTIB10).* Le problème qui se pose aux instances de participations des parents est que le départ des parents formés les affaiblisse et si la formation n'est pas reprise, les nouveaux parents qui sont élus ne disposent pas toujours des qualités et des compétences requises. *« Le problème qui se pose à ce niveau là, c'est généralement, pour les comités, les gens ne viennent que pour une période d'années et après ils s'en vont. Donc ceux qui viennent après, il faut toujours essayer recommencer à les former. Donc c'est ça les difficultés » (IMSTIB10).*

Cet investissement dans la formation des différents acteurs de l'école est un signe que la gestion efficiente et efficace des ressources scolaires passe d'abord par la formation des différentes parties prenantes à l'intelligibilité et à l'appropriation de leurs rôles. La compréhension des rôles est un antidote aux dérives qui ont cours dans leur exercice, en particulier à la confusion des responsabilités et aux tendances de s'immiscer dans des responsabilités d'autrui.

12-2-5- Promotion et développement d'éducation inclusive

La promotion et le développement de l'éducation inclusive constitue également un autre champ d'intervention de la majorité des Organisations Non Gouvernementales. Grâce à

leurs multiples actions dans ce domaine, beaucoup d'élèves souffrant de divers handicaps et antérieurement discriminés, sont admis et acceptés dans les écoles.

Pour arriver à ce point, les organisations de la société civile travaillent de concert avec les familles, le personnel enseignant et les élèves pour éviter tout comportement de discrimination en milieu scolaire envers les élèves handicapés. L'Organisation Non Gouvernementale Handicap International travaille spécialement dans ce domaine dans le Nord du Togo où le problème se pose avec beaucoup d'acuité.

Outre le travail fourni pour une éducation inclusive, Handicap International travaille aussi au niveau de l'amélioration des infrastructures pour faciliter la mobilité des élèves handicapés. La construction des rampes participe de cette politique.

« Ils ont développé même, si vous aviez oui le temps de faire un tour dans certaines écoles, le phénomène de l'accessibilité de certaines écoles. Par exemple dans le cas des enfants en situation de handicap, il faut qu'ils puissent accéder à l'école et à la salle de classe. Donc ils commencent à faire des rampes au des escaliers pour faciliter l'accès dans les salles de classe aux enfants en situation de handicap. Le bilan est déjà très satisfaisant » (IMSTIB10).

« Handicap International agit essentiellement au niveau de la commune de Dapaong par le biais d'un projet spécifique aussi : le projet Education Inclusive qui vise toutes les stratégies à mettre en œuvre pour scolariser tous les enfants en situation de handicap. Donc c'est un projet pilote puisque c'est la première fois qu'il est mis en œuvre dans la région. Donc c'est un projet qui est aussi, disons très, très actif dans la commune de Dapaong » (IFSTIA10)

L'investissement des ONG dans les politiques d'inclusion éducative change les mentalités des différents membres des communautés éducatives. Souvent appréhendé comme une « malédiction », le handicap commence à être accepté et intégré dans la conscience des citoyens. On commence à comprendre qu'il n'est qu'un mal parmi d'autres maux et que la personne handicapée peut être admise dans les salles de classes au lieu d'être discriminée. Les enseignants sont formés sur les stratégies devant les aider à mieux suivre les enfants porteurs de handicaps afin d'assurer leur réussite scolaire. L'essentiel pour la mise en place de ce partenariat dans le domaine de

l'éducation inclusive est que les élèves sains et ceux porteurs de handicap mental ou physique puisse cheminer ensemble, partager les mêmes salles de classes, jouir des mêmes droits. Des actions multiformes sont donc organisées pour que l'élève handicap soit accepté en milieu scolaire et mettre fin aussi à certains préjugés.

« Je crois que l'arrivée même de ce projet a permis de changer la perception même que les gens faisaient du handicap et de l'enfant handicapé, parce que avant, le handicap était perçu généralement par les communautés, par les parents comme une sorte de malédiction parce qu'il y a des parents qui avaient honte même de faire sortir leur enfant handicapé. Donc aujourd'hui, grâce à ce projet, quand vous allez dans nos écoles, vous verrez qu'effectivement, non seulement les enfants viennent, mais un effort est fait pour qu'ils soient intégrés dans tous les points de vue : acceptés par les enseignants parce que justement au début de ce projet, on ne fait pas seulement venir les enfants mais, en plus on essaie de dire aux enseignants de quelle manière il faut prendre un enfant en situation de handicap. Donc il y a beaucoup de choses qui sont faites dans ce sens là aussi. Donc c'est un projet qui va faire aussi parler beaucoup de lui » (MSTIB10).

« Le handicap est souvent associé à des croyances, il est perçu comme une malédiction. Les parents d'enfants handicapés et enfants valides sont très réticents à la scolarisation des enfants handicapés. Ceux-ci pensent que la scolarisation de leur enfant handicapé n'est "pas un bon investissement sur l'avenir" car, d'après eux, il ne fera aucun progrès en classe. Par ailleurs, certains parents d'enfants non handicapés craignent que les résultats de leurs enfants soient moins bons de par leur proximité avec des enfants handicapés. D'autres enfin pensent, à tort, que certaines déficiences (par exemple l'épilepsie) sont contagieuses. Pour lutter contre ces préjugés, nous avons mis l'accent sur des campagnes de sensibilisation ciblées par type de population (parents d'enfants handicapés et d'enfants valides, élèves, professeurs). Cela passe par des spots publicitaires et des émissions de radio, où des personnes handicapées ayant réussi dans leur vie professionnelle viendront témoigner. Nous proposons aux associations de parents d'élèves des groupes de discussions autour de l'image du handicap » (PCMSTED10).

« Cette année nous allons organiser un concours de bande dessinée pour enfants handicapés et valides. L'idée est que les enfants valides et handicapés travaillent ensemble. Le théâtre et les activités sportives seront à l'honneur les années suivantes » (RONGMSTH10).

L'intervention des ONG ou d'autres partenaires techniques et financiers touche aussi des questions d'hygiène et de la santé. Pour que les élèves aient de bons résultats, ils ont besoin de travailler dans un environnement sain et jouir eux-mêmes d'une bonne santé.

« Chez nous ici, nous collaborons avec 5ème PPR et l'ONG CADIS. Les deux travaillent en collaboration. L'ONG CADIS travaille sur les questions d'hygiène en milieu scolaire. Nous avons formé un bureau d'élèves avec des responsabilités différents. Il y a quelques uns qui sont chargés de l'entretien du forage, d'autres s'occupent de la propreté des latrines et lave mains, d'autres se chargent d'entretenir les tecks, des urinoirs, de l'alimentation, de la propreté de leur camarade, de la propreté de la cours de l'école » (DFPHEF10).

« Un jour, j'étais à l'école et à ma grande surprise, les hommes de PNUD sont arrivés qu'on leur a dit qu'il y a une école ici, qu'ils sont venus pour voir si tous les enfants qui sont là bas ne sont pas atteints de certaines maladies. Ils ont demandé aux élèves de faire les selles et les urines et ils ont fait les analyses en même temps, dans l'immédiat» (DMPHEK10).

« La chance que nous avons eu cette année, c'est grâce au directeur, c'est la Banque Islamique pour le Développement est venu nous aider. Cette année, on vient de construire aussi le WC. C'est BID qui l'a aussi construit » (PCMPHEI10).

D'une manière générale, les partenariats sont construits sur la base de projets d'écoles en tant que processus contractuel par lequel les différentes parties prenantes conviennent de formaliser leur projet éducatif dans un contrat d'école qui en fixe les objectifs, détermine les besoins et les ressources nécessaires, ainsi que les contributions et les obligations de chacune d'elles.

12-2-6- Critique d'une centration des interventions des ONG

Si l'action des Organisations Non Gouvernementales est d'une grande importance pour le développement de l'éducation, elle n'est pas pour autant exemptée des critiques de la part de certains responsables d'établissements scolaires. L'approche sectorielle adoptée par les ONG dont les interventions sont plus visibles dans des zones rurales considérées comme des zones peu scolarisées suscite souvent le mécontentement des responsables d'établissements scolaires des milieux urbains. C'est en substance ce que résumait les propos de ce directeur d'école lors d'une évaluation d'un projet organisé par Aide et Action.

« Je voudrais d'abord remercier Aide et Action pour ses activités éducatives et sociales dans la région des Savanes. Le constat que nous faisons est que Aide et Action privilégie dans la réalisation de ses projets les écoles rurales sous prétexte que ce sont des écoles fréquentées par les enfants pauvres. Nous voulons seulement rappeler à Aide et Action que nous avons aussi beaucoup de pauvres en ville. Nous avons plein d'enfants de rue qui ne fréquentent pas, sans oublier certains de nos élèves qui viennent à l'école dans des situations très précaires » (DMSTEA10).

« On a constaté que les ONG interviennent dans les villages. Donc chez moi, au niveau des meubles tout ça, rien n'est rénové. Donc nous avons la responsabilité cette année, de dire aux élèves d'apporter des tables. Mais on ne peut pas continuer de demander tout le temps aux enfants d'apporter les tables, de façon indéfinie. Il arrive un moment où ça ne tient plus. Donc on continue toujours à faire les demandes mais quand vous allez vers les partenaires, ils vous disent que c'est dans les villages qu'ils interviennent » (DMSTED10).

Les propos tenus par un autre directeur d'école corroborent la priorité donnée par les ONG aux écoles rurales. Le projet de réhabilitation de la direction de son école présenté à deux ONG n'a pas reçu de réponse favorable. Les deux organisations lui ont réaffirmé la priorité de leurs interventions dans les zones rurales. ?

« Je viens d'écrire un projet de réhabilitation de la maison de l'école. J'avais fait ça à Aide et Action. L'année là, ils m'ont dit que pendant les vacances, les responsables sont venus faire l'inventaire avec eux et puis on a mis en veilleuse

leurs activités dans le pays maintenant. Donc ils n'ont pas donné suite à notre projet. Je ne sais pas ce qu'ils ont eu mais ils n'ont pas répondu favorablement à notre requête. J'ai soumis le même dossier à AGAIB [Agence d'Appui aux Initiatives de Base] à Atakpamé. J'ai appelé pendant les vacances leur comptable mais il m'a dit qu'ils ont reçu notre dossier, mais comme nous nous sommes en ville, eux ils s'occupent plus des villages, des écoles rurales. Donc quand il y a un reliquat, c'est en ce moment qu'ils viennent faire quelque chose en ville. Donc nous, on attend. C'est un natif de Notsè. Donc il dit qu'il va voir ce qu'il peut faire pour nous. Je compte refaire le même projet et le soumettre au Plan Togo, parce qu'eux aussi viennent ici de temps en temps. Ils sont mêmes venus voir la maison. C'est les écoles de brousses là qui ont plus de chance d'être accompagnées par les ONG. Par exemple, j'ai un cousin qui est à Kpélé, c'est Bornfonden qui les accompagne. Même ils vont aller leur construire des appartâmes améliorés » (DMPHED10).

La priorité donnée aux écoles en milieu rural est confirmée par le représentant d'une ONG. Selon lui, la sectorisation de leurs interventions est justifiée par la dégradation de la situation des droits des enfants dans les zones rurales. Toutefois, il souligne que certaines actions sont menées dans des écoles semi-urbaines et urbaines une fois que des besoins urgents sont détectés.

« Dans les villes, une fois que nous verrons que les droits des enfants d'aller à l'école sont bafoués, nous allons intervenir. Mais pour le moment la situation est beaucoup plus urgente dans les milieux ruraux. C'est pourquoi notre présence dans ces zones. Mais n'oublions pas que nous travaillons aussi dans les zones semi-urbaines » (RONGMKKAA10).

12-2-7- Faible implication des parents dans les projets d'école

Le partenariat entre les écoles et les Organisations Non Gouvernementales connaît une faible participation de la part des parents d'élèves. Certains malentendus entre les différents acteurs bloquent le développement harmonieux de leur partenariat. Des parents soupçonnent à tort ou à raison que les responsables des ONG les exploitent. Selon les parents, bien que ces organisations disposent d'un budget pour la réalisation des projets,

elles exigent leur participation et le comble pour eux, c'est qu'ils ne soient pas rémunérés des services rendus. Ceci pose la question de transparence des actions de ces ONG et les informations qu'elles donnent aux parents d'élèves.

« Les pensent que ceux qui viennent réaliser les projets sont payés, que Aide et Action leur aurait donné de l'argent. Donc il faut les amener à comprendre qu'Aide et Action n'a pas donné de l'argent. Ils pensent qu'on a reçu de l'argent pour faire les travaux, mais qu'Aide et Action ne veut pas dépenser et c'est pourquoi elle demande leur participation. Donc il y a des communautés comme ça. Mais il y en a d'autres qui n'ont pas de problèmes. Elles s'organisent elles-mêmes pour diriger les travaux et il n'y a pas de problèmes » (RONGMKKAA10).

Un autre type de discours associe la faible participation des parents dans les projets d'école à des facteurs d'ordre culturel. Les écoles situées dans des quartiers majoritairement composés par des familles musulmanes ne bénéficient pas d'une contribution des parents d'élèves. Ceux-ci ne répondent pas aux demandes que l'école leur adresse. Ce qui empêche ces écoles d'établir des partenariats avec les ONG du fait que sans la mobilisation des parents d'élèves, il leur est difficile de satisfaire les contreparties locales que leur exigent les ONG.

« On demande la participation de parents, mais les parents ne réagissent pas. Les parents ne réagissent pas et quand on dit une école de Zongo, Zongo chez nous ici c'est les musulmans, c'est du Niger, c'est les gens du Mali, c'est les gens du Burkina. Pour eux, l'essentiel c'est que la petite fille soit bien entretenue et bien préparée pour se marier ; et le garçon doit pouvoir vendre, savoir faire des calculs, des achats... Donc quand vous leur demandez une participation, ils ne réagissent pas » (DMPHEB10).

« La participation des parents est effective mais pas dans toutes les localités. Ça dépend des communautés. Quand la communauté sent le besoin du projet, elle participe. Il y a d'autres communautés, vraiment, de part leur nature, elles ne participent pas. Il y en a qui viennent comme il y a d'autres qui ne viennent pas. C'est-à-dire que la participation n'est pas spontanée » (RONGMKKAA10).

Les partenaires techniques et financiers du secteur de l'éducation jouent donc un rôle non négligeable dans l'amélioration de l'éducation au Togo. Leurs actions multiformes s'inscrivent dans les recommandations faites par les deux grandes conférences mondiales sur l'éducation, celle de Jomtien et celle de Dakar. Mais il faut reconnaître qu'il reste beaucoup à faire pour que les actions des uns et des autres puissent contribuer à une éducation de qualité pour le bien être des populations.

12-3- Partenariat avec les collectivités locales

Dans le processus de décentralisation de l'administration au Togo, processus qui est maintenant à l'étape de la déconcentration, c'est aux collectivités locales qu'incombe la responsabilité de prendre en charge les écoles, surtout en ce qui touche à la construction, à la réhabilitation, à l'équipement, à la gestion et à l'entretien des écoles maternelles et primaires de l'enseignement public (Article 53, Loi 2007-011).

A propos, le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales créé par la loi n° 1007-011 du 13 Mars 2007 relative à la décentralisation et aux collectivités locales a pour objet la mobilisation des ressources financières en vue de compenser les charges résultant des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et d'appuyer leurs actions de développement. Selon les textes institutionnels, ce fonds est alimenté par une dotation annuelle du budget de l'Etat, des contributions des collectivités territoriales bénéficiaires de ses aides, des dons et legs, ainsi que des contributions des partenaires au développement et des bailleurs de fonds. Mais pour l'heure, cet établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière n'est pas encore opérationnel, ce qui ralentit et limite les marges de manœuvre des collectivités locales, en particulier dans la prise en charge des écoles.

Le manque de dotation en ressources financières des municipalités limite leurs actions envers les écoles en milieu urbain. Un directeur d'école affirme que la rareté de ressources financières de la municipalité l'a obligé à adresser des demandes de projets auprès de la Délégation spéciale (préfecture) qui intervient normalement au niveau des écoles ruraux.

Il compte sur l'appui de cette dernière pour présenter le projet de réhabilitation de son école à des partenaires.

« Je ne sais pas si c'est parce que l'école est dans des conditions d'insalubrité que les gens ne viennent pas. Il faut donc refaire la toiture et couvrir complètement le bâtiment. Après ça il faut charger la cour de l'école et clôturer complètement le terrain de l'école. Pour faire tous ces travaux, la délégation spéciale a promis une participation et maintenant elle doit trouver des bailleurs de fonds qui interviennent dans le domaine de l'éducation. En principe comme nous sommes en ville, c'est la mairie qui devrait faire ce travail. Mais la mairie ne disposant pas de fonds nécessaires sur la rubrique de construction d'école, a jugé mieux que ce soit la délégation spéciale qui s'en occupe. Donc la préfecture a voulu nous venir en aide. C'est ça. Il est probable que la mairie aussi trouve quelque chose mais pas aussi important comme la préfecture. En principe, ça doit être avec la mairie. Quand il s'agit d'une école de campagne, c'est la préfecture qui s'en occupe mais les écoles urbaines comme la nôtre est sous la coupole de la mairie. Mais ici nous avons pensé que la préfecture est beaucoup plus sensible au problème, c'est pourquoi nous nous sommes adressés à eux » (DMPHEB10).

Certains de nos répondants ont affirmé avoir bénéficié des aides ponctuelles de la part de leur municipalité. C'est ainsi que pour la réalisation de certains travaux, ils ont emprunté à la mairie des camions qui leur ont permis de ramasser des matériaux de construction. Si la mairie facilite le camion et un chauffeur aux écoles, les dépenses en carburant restent à la charge de ces dernières.

« Avec la cotisation parallèle des parents, nous sommes venus chez monsieur le maire pour lui dire qu'il nous faut tel nombre de voyages de sables pour la construction de notre bâtiment scolaire de trois classes avec magasin. Le voyage du site de ramassage du sable jusqu'à l'école, c'est un kilomètre. L'aide que nous demandons à la mairie c'est de nous donner son camion pour aller ramasser le sable. Nous nous allons fournir le carburant nécessaire. Donc nous avons organisé des gens qui sont à la carrière et qui chargent le camion de sable. Donc c'est comme ça que nous avons fait pour que le bâtiment soit construit » (DMPHEB10).

Synthèse et discussion du chapitre

La recherche des partenariats est très importante pour les écoles au Togo. La précarité des ressources de l'Etat nécessite que les écoles établissement entrent dans des dynamiques de partenariats si elles veulent répondre efficacement à leur mission.

Ce chapitre a ciblé trois types de partenariat que les écoles s'efforcent de nouer : celui avec les associations des parents d'élèves, celui avec des Organisations Non Gouvernementales et des bailleurs de fonds et celui avec les collectivités locales.

Le partenariat entre les écoles et les bureaux d'associations de parents d'élève se traduit dans plusieurs domaines. Les associations des parents d'élève interviennent dans le financement des écoles. Leurs représentants discutent avec le directeur d'école sur la résolution d'éventuels problèmes qui se posent entre les différents acteurs.

D'autres partenaires apportent des contributions essentielles au bon fonctionnement des écoles. Le chapitre a souligné l'importance de certaines organisations non gouvernementales du fait de leur contribution dans plusieurs écoles sur le territoire togolais. Leur champ d'action englobe la construction d'infrastructures scolaires et la formation des responsables des associations des parents d'élèves et des enseignants.

Les politiques d'intervention des Organisations Non gouvernementales s'inspirent des stratégies de gestion communautaire. Elles travaillent en collaboration avec la communauté dans laquelle se trouve l'école ciblée. Cette stratégie de travail est une manière de promouvoir l'appropriation de l'école par la communauté.

Le chapitre s'est finalement intéressé au partenariat entre l'école et les collectivités locales. L'analyse des données révèle que ce type de partenariat n'a pas encore suffisamment pris forme. Le manque de ressources explique la faiblesse de ce partenariat.

Les parents d'élèves, via leur association, interviennent dans le partenariat que certaines écoles arrivent à établir avec des Organisations Non Gouvernementales. La contrepartie locale exigées par certains partenaires sont prises en charge par les Associations des parents d'élèves.

Le développement de la dynamique partenariale autour des écoles est un pas pour favoriser la qualité de l'éducation et mieux répondre aux contraintes internes et externes du système éducatif togolais dans son ensemble. Cette dynamique partenariale sera plus efficace si les différentes parties prenantes mobilisent leurs ressources et respectent les accords qu'elles ont conclus.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de ce travail, il nous semble important de faire un bref rappel de ses assises, d'en relever les principaux résultats, de situer ses apports et ses limites et d'identifier quelques nouvelles pistes de recherche qui s'imposent.

L'objectif de la recherche est d'apporter un éclairage sur la gouvernance des écoles primaires publiques au Togo. La thématique est abordée en mettant l'accent sur les comités de gestion des écoles primaires d'une part et sur les directeurs d'école d'autre part, sans oublier le rôle important en matière de dynamique partenariale entre les écoles et d'autres structures tels que les associations des parents d'élèves, des partenaires techniques et financiers (Organisations Non Gouvernementales et des bailleurs de fonds) et les collectivités locales.

Les résultats issus de la recherche nous permettent d'affirmer que nos différents objectifs sont atteints. Les comités de gestion sont largement décrits du point de vue structurel et fonctionnel. Les interactions entre leurs différents membres sont analysées. Un éclairage est apporté sur le recrutement, les responsabilités, les conditions de travail des directeurs d'école et la dynamique partenariale a été suffisamment analysée.

Les comités de gestion des écoles primaires participent à la gouvernance des écoles primaires au Togo. Leur mise en place s'inscrit dans la recherche du renforcement de la gestion au niveau local des écoles. Relevant d'un Arrêté ministériel, ces organes de gouvernance existent dans toutes les écoles qui ont fait objet de cette recherche. Ils sont censés renforcer la gouvernance, favoriser une participation démocratique en créant des liens entre les établissements scolaires et leur environnement.

L'étude a montré que la composition des comités de gestion des écoles primaires et leurs attributions sont suffisamment définies par des textes en vigueur au Togo. En plus des représentants du corps enseignant et ceux de la communauté locale, les parents d'élèves y sont largement représentés et occupent des responsabilités non négligeables: la présidence, la trésorerie et le rôle de conseiller. Le directeur d'école qui en est un membre de droit et joue le rôle de secrétaire, est obligé, par la force des choses, de compter avec les différents autres partenaires s'il veut assurer un bon fonctionnement de son école.

Sur le plan structurel, les comités de gestion des écoles primaires s'apparentent à des structures de gouvernance basées sur la légitimité démocratique et le contrôle par la collectivité tels que l'entendent McGinn et Welsh (1999) et développé au chapitre trois de la thèse. En plus des représentants du corps enseignant et ceux des parents d'élèves, l'élargissement des comités de gestion des écoles primaires aux représentants de la communauté locale dénote la volonté des décideurs politiques d'intégrer l'école dans son environnement le plus immédiat.

Malgré ces points positifs, les différents répondants ont relevé certains obstacles qui empêchent le bon fonctionnement des organes de gouvernance. En témoigne la faible participation des parents d'élèves aux élections de leurs représentants. Au vue d'une telle situation, il est nécessaire que des mesures proactives soient prises afin d'encourager et de motiver tous les partenaires de l'école, leur donner les moyens de s'engager activement dans la vie de l'école. Nous pensons que le développement et la promotion de campagnes nationales peuvent servir de leviers à même de sensibiliser les parents et les représentants des communautés locales sur la manière dont ils peuvent prendre part à la gouvernance de l'école. La participation aux élections est un droit civique qu'ils ne doivent pas négliger.

Les résultats de la recherche révèlent également le peu de formations destinées aux différents membres des comités de gestion, en l'occurrence des formations à l'endroit des parents d'élèves et des représentants de la communauté locale. Cette situation soulève des doutes sur la capacité des différents acteurs à remplir efficacement leurs rôles de planification et de gestion des ressources scolaires. Il est donc important que chacun des différents acteurs bénéficie, dans une large mesure, d'une formation adéquate. Leurs rôles respectifs doivent être clarifiés et des actions doivent être entreprises pour que chacun des acteurs puisse mieux comprendre ses responsabilités afin des les assurer efficacement. Amener chaque acteur à faire face à ses responsabilités et à les assumer est un moyen efficace pour assurer une gestion efficiente des ressources scolaires disponibles.

La formation des différents partenaires ne peut donc être laissée au hasard. Elle constitue l'un des piliers de la réussite de toutes les actions à entreprendre. L'assurance d'une formation de base en gestion des ressources scolaires pour toutes les parties prenantes s'avère nécessaire. Les différentes parties prenantes ayant reçu une formation de base,

étant détentrices de pouvoirs scolaires locaux et connaissant mieux les objectifs de l'école, seront plus aptes à gérer leurs écoles et à s'entraider mutuellement.

Les comités de gestion des écoles primaires ne seront efficaces que si leurs membres sont convenablement préparés, ont une idée précise de leurs rôles et de leurs responsabilités. Cette efficacité dépend aussi du soutien approprié et des ressources adéquates dont ils bénéficieront de la part du niveau central. Malheureusement, les résultats de la recherche démontrent l'insuffisance des ressources financières que le niveau central alloue aux écoles pour répondre efficacement aux besoins éducatifs des élèves. Les idées ne valent que par leur réalisation et les meilleurs projets capotent s'il n'y a aucune volonté politique pour les soutenir, disait Ballion (1982). Il ne suffit donc pas de mettre en place de nouvelles structures au sein des écoles mais de les doter de moyens adéquats. Les comités de gestions des écoles primaires, pour être de véritables structures de gouvernance à même de contribuer au développement des écoles, doivent être dotés de ressources conséquentes.

Une autre difficulté qui se pose à ces structures de gouvernance est la transparence dans la mobilisation et la gestion des ressources financières. Nos différents répondants ont souligné le retard dans le décaissement des crédits de fonctionnement promis aux écoles. On voit ici que l'Etat, par le biais du ministère en charge des écoles, a failli à ses responsabilités. Cette situation est contraire à tout principe de bonne gouvernance. Il est donc important que l'Etat fait face à ses responsabilités, tenir à ses promesses et défendre l'école publique.

Au niveau des comités de gestion des écoles primaires eux-mêmes, l'étude a révélé l'existence de pratiques de corruptions et les différentes parties prenantes s'accusent mutuellement. C'est ainsi que des directeurs sont accusés de faire, seul ou en connivence avec des responsables des parents, une mauvaise gestion des crédits alloués aux écoles. Si ces crédits sont détournés de leurs objectifs premiers, c'est l'école au niveau locale qui en pâtit et c'est aussi tout le système éducatif qui en ramasse les pots cassés. Il est donc important de former les différents acteurs à une gestion rigoureuse et transparente des ressources mises à leur disposition. Chacun des acteurs doit être formé à la gestion de ressources publiques.

Nonobstant toutes ses limites dans le fonctionnement de ces structures, il reste évident que, comme dans toute innovation éducative, la gestion décentralisée et participative ne peut se réaliser qu'en surmontant de nombreux obstacles, tant au niveau central qu'au niveau local. Une action patiente et continue, exigeant un pilotage stable et un soutien financier est quand même nécessaire. Les comités de gestion des écoles primaires « *pueden ser un recurso importante para mejorar la calidad escolar, pero el simple hecho de crearlos no generará alianzas sociales eficaces. [...] necesitan tener poder o influencia real sobre aspectos importantes; así como suficiente información, formación y transparencia*⁵⁹ » (OCDE, 2010: 166).

La direction de l'école est un autre sujet abordé par la thématique de cette thèse. Les directeurs d'écoles sont nommés par décret ministériel sur proposition des inspecteurs des enseignements préscolaire et primaire avec validation par le Directeur régional de l'éducation. Cette procédure de recrutement officiel fait l'unanimité chez toutes les personnes interviewées. Elles préfèrent que le directeur soit nommé plutôt qu'élu.

Les critères qui président à la nomination des directeurs sont entre autres : la possession du Certificat d'Aptitude pédagogique, l'exercice d'au moins cinq ans du métier d'enseignant expérimenté. Outre ces deux critères, le candidat à la direction d'école doit avoir des compétences en administration scolaire. Les directeurs sont nommés au sein du personnel enseignant et sont au fait des *primus inter pares*.

Si l'ensemble des acteurs optent pour la nomination comme procédure de recrutement des directeurs d'école, procédure en vigueur selon les textes officiels, il est malheureusement constaté que la nomination souffre de grave problème matière transparence. Les nominations de directeurs d'école sont « politisées » et des pratiques de favoritisme l'emportent souvent sur la méritocratie. Des directeurs sont nommés et occupent leur poste à l'insu des inspecteurs. Ces pratiques sont contraires aux principes de bonne gouvernance.

⁵⁹ Les comités de gestion des écoles primaires peuvent être une ressource importante pour la performance des écoles, mais le simple fait de les créer ne génèrera pas des alliances sociales. Ils ont besoin d'être dotés de pouvoir ou d'influence réels sur des aspects importants telle qu'une information importante, la formation et la transparence. (Traduction libre).

Nous pensons que le système éducatif togolais qui lutte pour sa modernisation et la bonne gestion de ses ressources humaines, doit faire l'effort pour professionnaliser le recrutement de ceux qui sont destinés à prendre en mains la gouvernance quotidienne des établissements scolaires. Le ministère en charge de l'éducation doit donc sérieusement se pencher sur cette question du choix des directeurs d'école, en confiant leur recrutement à des professionnels bien rompus, intègres et rigoureux.

Concernant les attributions des directeurs d'écoles, elles sont de trois ordres : les attributions administratives, pédagogiques et partenariales. L'exercice de ces responsabilités ajouté au métier d'enseignement, ne rend pas la tâche facile à ceux qui l'exercent. Très peu de directeurs rencontrés sont déchargés de l'enseignement et sont encore titulaires d'une classe. Comme le révèlent aussi les résultats de l'étude, certains directeurs d'école jouent, à la fois, le rôle d'inspecteur, du conseil pédagogique et doivent être au four et au moulin.

Ces constatations amènent à affirmer que la fonction de directeur d'école est complexe, exigeant et absorbant. Elle exige des aptitudes fort variées et un niveau de compétences poussé. Mais au-delà de tout ceci, l'exercice de cette fonction n'atteindrait son niveau optimal d'efficacité qu'à la condition que le titulaire du poste soit déchargé de certaines de ces responsabilités. Nous pensons donc qu'il est très important de revoir le statut des directeurs d'école. Il est vrai que le manque de ressources humaines au sein du système éducatif pose un sérieux problème et qu'il rend difficile de dispenser des directeurs de leur métier d'enseignant. Toutefois, il est nécessaire de revoir les situations, cas par cas, et définir des critères officiels qui peuvent amener à la décharge d'un directeur d'école. Au fond de ce problème, ce n'est pas seulement le directeur non déchargé qui perd quelque chose, mais aussi les élèves dont il a la charge d'enseigner.

Un autre point sur lequel cette thèse de doctorat s'est penchée concerne la capacité des établissements scolaire à établir des relations avec différents autres partenaires. Sur cette question, les résultats ont montré l'entrée de certaines écoles dans une dynamique partenariale par l'établissement de relation avec des associations des parents d'élèves. Ce partenariat s'élargit également aux Organisations Non Gouvernementales qui apportent une contribution non négligeable aux écoles surtout dans les milieux ruraux.

Dans un contexte de manque de ressources de tout genre, l'établissement de ces différents partenariats mérite d'être encouragé. C'est grâce à leur mise en place que de différentes ressources pourront être mobilisées en faveur des écoles et pour la performance de tout le système éducatif togolais. Avec l'élaboration du nouveau document sur le Cadre partenariale, il est donc important de bien gérer les relations entre les différents partenaires, d'abord au niveau de l'Etat pour chaque établissement scolaire qui connaît des difficultés puisse bénéficier des actions multiformes des partenaires, surtout des Organisations Non Gouvernementales et des bailleurs de fonds. L'Etat doit essayer aussi de polir ses relations avec les différents partenaires techniques et financiers et les attirer pour qu'ils investissent davantage dans le domaine de l'éducation.

La mise en place des Comités de gestion des écoles primaires engendre au sein des écoles une culture de négociation entre les différentes parties prenantes. Ces instances de gouvernance sont influencées aussi bien par les actions des directeurs d'écoles que par celles des parents d'élèves et des représentants de la communauté locale.

De par la fonction qu'ils occupent, les directeurs exercent un pouvoir, mais un pouvoir relatif. Ils ont besoin de négocier avec les autres partenaires pour faire valoir certaines décisions, surtout sur le plan du projet de budget de l'année scolaire. Ces budgets élaborés par les directeurs d'école nécessitent donc l'adhésion des parents d'élèves pour être approuvés au niveau des inspections. Les directeurs ne peuvent plus prendre des décisions sur certaines responsabilités relevant de la compétence des Comités des gestions écoles primaires sans consulter d'avance et négocier avec les autres parties. Nous pensons que cette volonté de démocratiser la gouvernance scolaire est à saluer mais doit essayer aussi de clarifier les rôles et les responsabilités afin d'éviter des conflits de compétences qui peuvent l'actions des différentes parties prenantes. Il sera donc nécessaires que les textes en vigueur définissent clairement que peuvent faire des parents au sein de l'école et comment ils peuvent mieux le faire sans frustrer les directeurs d'école. De la même manière, ces derniers doivent être aussi formés à respecter le domaine de compétence des parents d'élèves et ne pas faire obstacles à leurs contributions pour une meilleure gouvernance des établissements scolaires.

S'il est vrai qu'au niveau local des écoles, on assiste à deux pouvoirs, celui que peut exercer le directeur d'école et celui que peuvent jouer les représentants des parents

d'élèves, ces deux types de pouvoirs doivent être complémentaires, collaboratif et non antagonistes. La configuration des relations de pouvoirs au sein des écoles est déterminée par la reconnaissance mutuelle du « pouvoir » et de l'autorité du directeur d'école en tant que premier responsable du fonctionnement de l'école aussi bien que celle des comités de gestion des écoles primaires. C'est la reconnaissance de l'autorité professionnelle (celle des directeurs d'école) et de l'autorité politique (celle des parents d'élèves et des représentants de la communauté).

Pour que la gouvernance scolaire soit bonne et puisse contribuer à la performance des écoles, il est nécessaire que les comités de gestion et les directions d'école travaillent en collaboration et établissent des relations de confiance. Pour donner aux mécanismes mis en place l'effet souhaité, la responsabilité, l'imputabilité et la reddition de comptes doivent être adossées à des mesures qui permettront aux acteurs d'analyser leurs pratiques. Il importe que ces mesures évitent le favoritisme ou l'abus d'autorité. Le but de ces mesures serait davantage d'encourager l'engagement des acteurs vers la voie de la bonne gouvernance qui soutient et promeut la démocratie scolaire.

La réussite d'une gouvernance scolaire implique une opérationnalisation intégrant l'orientation nouvelle des stratégies novatrices d'information et de formation aussi bien des personnels de l'éducation que des autres partenaires de l'école. Elle dépend de la volonté et de l'engagement ferme de toutes les parties prenantes.

Les nouvelles structures de gouvernance mise en place au sein des écoles ne peuvent faire montre de leur efficacité que si les acteurs disposent de ressources suffisantes pour faire face aux nouvelles responsabilités qui leur incombent et si les compétences sont renforcées.

En somme pour être bonne et productive, la gouvernance scolaire doit avoir pour base une direction forte et des organes de gestion démocratique forts. Elle ne se décrète pas. Si les textes, les procédures et les outils peuvent contribuer à son efficacité et à son efficience, la gouvernance a besoin surtout d'une dimension relationnelle qui relève du pacte social entre les parties prenantes, leurs jeux et enjeux de pouvoirs sans oublier leur capacité de créativité et d'inventivité.

Nous ne pouvons terminer l'écriture de cette thèse de doctorat sans évoquer certaines limites de notre travail. Nous voulons simplement souligner ici qu'il serait intéressant, en ce qui concerne l'échantillonnage, que la recherche soit élargie à l'ensemble des partenaires des établissements scolaires au lieu de se limiter aux directeurs d'école et aux présidents des comités de gestion des écoles primaires. Les recherches ultérieures auront donc à prendre en comptes le point de vue des enseignants et ceux des membres d'associations de parents d'élèves sur les questions de gouvernances.

Le champ de la gouvernance dans le domaine éducatif est très vaste. Il s'applique à tous les échelons du système éducatif, du ministère de l'éducation à l'école et la communauté locale en passant par les autres échelons intermédiaires. Notre thèse n'avait pas la prétention d'aborder la thématique de la gouvernance dans tout son ensemble. En dépit de cette limitation, les résultats proposés ouvrent la voie et les brèches à d'autres recherches ultérieures qui contribueront, sans doute, à la performance du système éducatif togolais dans son ensemble.

Des études de cas pourront être menées afin d'identifier et comparer des structures de gouvernance les plus performantes des moins performantes. Aussi, d'autres recherches pourront-elles dépasser les limites de l'école primaire et être focalisées sur la gouvernance au niveau des différents échelons du système éducatif togolais.

CONCLUSIÓN GENERAL

Al término de este trabajo, nos parece importante hacer un breve repaso de sus objetivos, destacar los principales resultados, citar sus límites e identificar algunas nuevas pistas de investigación.

El objetivo del estudio es aportar un enfoque sobre la gobernanza de las escuelas primarias públicas de Togo y el rol de las partes involucradas en este proceso. Se ha hecho hincapié en los comités de gestión de las escuelas primarias y en el papel de los directores de escuelas, así como en la capacidad de los centros para establecer relaciones de colaboración con otras estructuras u organizaciones. Los resultados de la investigación nos permiten afirmar que se han conseguido nuestros objetivos. Hemos podido proceder a la descripción de los comités de gestión desde un punto de vista estructural y funcional; al análisis del papel de los directores a partir de sus responsabilidades, contratación y condiciones de trabajo; y a dilucidar la capacidad de los centros escolares para colaborar con otras instituciones.

Los Comités de gestión de las escuelas primarias de Togo participan en la gobernanza de estos centros. Su instauración responde a una voluntad gubernamental de adaptar el sistema educativo del país a las necesidades de la sociedad contemporánea. Instituidos por un Decreto ministerial de 2010, estos Comités se crearon para reforzar la gobernanza de los centros, favorecer la participación de las familias en la educación de sus hijos y crear vínculos entre la escuela y la comunidad local.

Su composición y sus atribuciones están bien definidas por los textos en vigor. Además de los representantes del equipo docente y de la comunidad local, los padres de alumnos forman parte del Comité ocupando responsabilidades nada desdeñables, como la presidencia, tesorería, vocalía y presidencia de comisiones. El director de escuela, que es un miembro de pleno derecho y desempeña el papel de secretario, debe contar pues con los padres si quiere garantizar el buen funcionamiento de su escuela.

A nivel estructural, los Comités de gestión de las escuelas primarias pueden considerarse como las estructuras de gobernanza basadas en la legitimidad democrática y el control por la colectividad (McGinn et Welsh, 1999). En su composición están representados todos

los actores involucrados en la escuela -a excepción de los alumnos. Además de los miembros del equipo docente y de los padres, la ampliación de los Comités de gestión a los representantes de la comunidad local, indica la voluntad de los responsables educativos de Togo de democratizar la gobernanza de la escuela y de integrarla en su entorno.

Las distintas personas entrevistadas en el estudio destacaron algunos de los obstáculos que impiden el buen funcionamiento de estos órganos de gobernanza. Mencionan la escasa participación de los padres de alumnos en las asambleas generales durante las cuales se eligen a los miembros de los comités de gestión de las escuelas primarias y los del Comité de los padres de alumnos. Deben adoptarse medidas proactivas para animar y motivar a todos los miembros de la comunidad educativa para que se comprometan activamente en la vida de la escuela. La instauración de campañas nacionales puede ser un buen instrumento para sensibilizar a los padres y a las comunidades locales sobre de qué manera pueden colaborar en el proceso de toma de decisiones de la escuela y de la importancia de hacerlo. La participación en las elecciones es un derecho cívico que los padres de alumnos no deben dejar pasar.

Los resultados de la investigación revelan la escasa formación que reciben los distintos miembros de los Comités de gestión de las escuelas primarias, especialmente los padres y los representantes de la comunidad. Esta situación plantea dudas sobre su capacidad para cumplir eficazmente con sus tareas de planificación y gestión de los recursos escolares. De ahí la importancia que benefician de una formación adecuada. Es importante definir y clarificar los roles que los distintos miembros del Comité deben asumir para que los padres de alumnos y los representantes de la comunidad local puedan comprender mejor sus responsabilidades respectivas. Que cada protagonista consiga hacer frente a sus responsabilidades y las asuma en su totalidad, es sin duda, un medio eficaz para garantizar una gestión eficiente de los recursos disponibles.

La formación de los distintos miembros no puede ser descuidada. Constituye uno de los pilares del éxito de todas las acciones que deben emprenderse. Garantizar una formación básica en gestión escolar para todas las personas involucradas en la gobernanza escolar resulta más que necesario. Así, se podría alcanzar una mejor gestión escolar local que se vería reforzada por la motivación y la participación de los distintos protagonistas locales.

Las comunidades que hayan recibido una formación básica, siendo poseedoras de poderes escolares locales y conociendo mejor los objetivos de su escuela, serán más aptas para gestionarlas y apoyarse mutuamente.

Los Comités de gestión de las escuelas primarias sólo serán eficaces si se preparan convenientemente, si tienen una idea precisa de sus funciones y responsabilidades. Pero esta eficacia dependerá también de si reciben el apoyo y los recursos necesarios del Estado para llevar a cabo su tarea. Los resultados de la investigación demuestran la insuficiencia de recursos, sobre todo económicos, de las escuelas, que se ven incapaces de responder eficazmente a las necesidades educativas de los alumnos. Las ideas sólo valen si se realizan y los mejores proyectos fracasan si no hay ninguna voluntad política para sostenerlos, decía Ballion (1982). No basta pues con establecer nuevas estructuras en las escuelas, es imprescindible dotarlas con los recursos adecuados. Los comités de gestión de las escuelas primarias, para convertirse en verdaderas estructuras de gobernanza y contribuir así al desarrollo de sus centros, deben ser dotados con recursos suficientes.

Otra dificultad que se plantea es la corrupción en la asignación y la gestión de los recursos financieros. Esta situación es contraria a todo principio de buena gobernanza. Las diferentes personas entrevistadas destacaron el retraso en el desembolso de los “créditos de funcionamiento” destinados a las escuelas. Además de este retraso, se constata también su insuficiencia para hacer frente a las necesidades básicas de los centros escolares.

En los Comités de gestión de las escuelas primarias, las prácticas de corrupción son corrientes y las distintas partes se acusan mutuamente de ejercitarlas. Por ello se acusa a algunos directores de hacer, solos o en connivencia con los representantes de los padres, una mala gestión de los fondos asignados a las escuelas. Si estos créditos se desvían de su primer objetivo, es la escuela a nivel local la que sufre y, en general, todo el sistema educativo el que recoge los platos rotos.

A pesar de todas las carencias que muestra el funcionamiento de estas estructuras, sigue siendo evidente que, como en toda innovación educativa, una gestión descentralizada y participativa sólo puede realizarse superando numerosos obstáculos, tanto a nivel central como local. Una acción paciente y continua que exija un control estable y un apoyo financiero es, a pesar de todo, necesaria. El comité de gestión de las escuelas primarias

«puede ser un recurso importante previo para mejorar la calidad escolar, pero el simple hecho de crearlos no generará alianzas sociales eficaces. [...] necesitan tener poder o influencia real sobre aspectos importantes; así como suficiente información, formación y transparencia» (OCDE, 2010:166).

La dirección de la escuela es otro de los temas abordados por esta tesis. Los responsables del centro son nombrados por decreto ministerial a partir de de propuestas hechas por los inspectores de educación y los directores regionales de educación. Este procedimiento de contratación oficial está considerado por los directores e inspectores entrevistados como la mejor manera de acceder al cargo.

La condición formal que debe cumplirse para ocupar este puesto es la de ser poseedor del Certificado de Aptitud Pedagógica y tener una experiencia de 5 años de docencia. Además de estos criterios, el candidato a ocupar la dirección debe tener competencias en administración escolar. El director es un miembro del equipo docente y está considerado como un *primus inter pares*. Según algunos entrevistados, los procedimientos del nombramiento carecen de apertura y transparencia. Las nominaciones están “politizadas” y las prácticas de favoritismo prevalecen sobre la meritocracia. Algunos directores ejercen como tales a espaldas de los inspectores. Estas prácticas son contrarias a todo principio de buena gobernanza.

Las atribuciones de los directores de escuela son de tres órdenes: administrativas, pedagógicas y sociales. El ejercicio de estas responsabilidades, al que se añade la enseñanza, dificulta las tareas de dirección. Pocos directores están liberados de su carga docente. Como lo revelan los resultados del estudio, algunos de ellos afirman desempeñar además el papel de inspector y de los consejeros pedagógicos.

Estas constataciones nos llevan a afirmar que la función de director es compleja, exige aptitudes diversas y un nivel de competencia elevado. Pero más allá de todo esto, hasta que el titular de este puesto no sea descargado de su docencia no se alcanzaran los niveles óptimos de eficacia en el ejercicio de sus funciones.

Cualesquiera que sean los poderes de los que dispone y el lugar que ocupa en la jerarquía del sistema educativo, el director de escuela es el primer responsable del funcionamiento del centro. Permanecerá como uno de los pilares de la aplicación de toda nueva política.

Por lo tanto, es esencial que tanto su papel, como los criterios y condiciones de su contratación, estén definidos claramente.

Otro tema subrayado por los resultados de nuestra tesis doctoral se refiere a la capacidad de las escuelas para construir dinámicas de «partenariado». Sobre esta cuestión, los resultados muestran que algunas escuelas establecen colaboraciones con las asociaciones de padres de alumnos, que son sus socios privilegiados. Esta cooperación se amplía también a las Organizaciones no Gubernamentales que aportan una contribución importante a las escuelas sobre todo en los medios rurales. En un contexto de falta de recursos de todo tipo, el establecimiento de estas colaboraciones merece ser apoyado y promovido. Es gracias a su instauración que los diferentes recursos podrán ser captados en favor de las escuelas y para beneficio de todo el sistema educativo togolés.

La instauración de los Comités de gestión de las escuelas primarias genera en las escuelas una cultura de negociación entre las distintas partes involucradas. Estos órganos de gobernanza están influidos tanto por las acciones de los directores de escuela y los profesores como por las de los padres de alumnos y representantes de la comunidad local. Debido a la función que ocupan, los directores ejercen un poder, pero un poder relativo. Tienen que negociar con los otros socios para hacer valer algunas decisiones, sobre todo en cuanto al proyecto de presupuesto del año escolar. Estos presupuestos elaborados por los directores requieren la adhesión de los padres de alumnos antes de ser aprobados por los inspectores. Los directores no pueden tomar decisiones sobre responsabilidades que son competencia de los comités de gestión de las escuelas primarias sin consultarlo y negociar con las otras partes.

En las escuelas se asiste a la presencia de dos poderes legítimos que deben de entrar en una dinámica de complementariedad. La configuración de las relaciones está determinada por el reconocimiento mutuo del «poder» y de la autoridad de los directores del centro como primer responsable del funcionamiento de la escuela, así como la de los comités de gestión de las escuelas primarias que pueden vigilar las acciones del director, siempre con el objetivo de contribuir al buen funcionamiento de los centros escolares. Es el reconocimiento de la autoridad política (la de los padres de alumnos y representantes de la comunidad) y la autoridad profesional (la de los directores de colegio). Para que la gobernanza escolar sea buena y contribuya a la mejora de los resultados de los alumnos,

es necesario que los comités de gestión y las direcciones de escuela trabajen en colaboración y establezcan relaciones de confianza.

Para dar a los mecanismos establecidos el efecto deseado, la responsabilidad, la imputabilidad y la rendición de cuentas deben sumarse a medidas que permitan a los diferentes protagonistas analizar sus prácticas. Es importante que estas medidas eviten el favoritismo o el abuso de autoridad. El objetivo de éstas sería fomentar el compromiso de las diferentes partes implicadas hacia el camino de la buena gobernanza que debe apoyar y promover la democracia escolar.

Finalmente, el éxito de una gobernanza escolar implica la integración de nuevas estrategias innovadoras de información y formación, tanto de los profesionales de la educación como de los otros socios de la escuela. Depende de la voluntad y el compromiso firme de todas las partes involucradas. Las nuevas estructuras de gobernanza establecidas en las escuelas sólo pueden hacer muestra de su eficacia a condición de que los protagonistas dispongan de recursos suficientes para hacer frente a las nuevas responsabilidades que les incumben y a que se refuercen sus competencias. En resumen, para que sea buena y productiva, la gobernanza escolar debe tener por base una fuerte dirección y unos órganos de gestión democrática fuertes. No basta con decretar la institución de los órganos de gobernanza en los centros escolares. Si los textos, los procedimientos y las herramientas pueden contribuir a su eficacia y eficiencia, la gobernanza escolar necesita ante todo una fuerte dimensión relacional a partir del pacto social entre las partes involucradas, sus interacciones y juego de poderes.

No podemos finalizar esta tesis sin mencionar alguna de sus limitaciones. Desde el punto de vista metodológico hubiera sido interesante realizar entrevistas a todos los miembros de los órganos de gobernanza, y no sólo a los presidentes y secretarios de los comités de gestión, pero este no era el objetivo principal de nuestra investigación. El campo de la gobernanza escolar es muy amplio, abarca todos los estamentos del sistema educativo, desde el Ministerio de Educación hasta la escuela, pasando por los niveles intermedios y las comunidades locales (UNESCO, 2008). Nuestro trabajo no tiene la pretensión de tratarlo en todo su conjunto. A pesar de esta limitación, los resultados del estudio abren la vía a investigaciones ulteriores que permitirán, sin duda, profundizar en una de las claves del éxito del sistema educativo en Togo.

Estas investigaciones podrían basarse en una metodología de estudio de caso que permita comparar las estructuras de gobernanza que funcionan mejor y las que no. Otros estudios podrían focalizarse en la gobernanza de todos los distintos niveles del sistema educativo.

BIBLIOGRAPHIE

A

ABU-DUHOUE, I. (1999). *Une gestion plus autonome de l'éducation*, Paris, Unesco.

ADEA (2006). *Eduquer plus et mieux Ecoles et programmes d'alphabétisation et de développement de la petite enfance : comment assurer l'efficacité des apprentissages ?* Compte rendu de la biennale de l'éducation en Afrique, Libreville, ADEA.

AGUERRONDO, I., BENAVIDES, F., COX, C. *et al.* (2010). *Mejorar las escuelas. Estrategias para la acción en México.* Paris, OCDE.

ALAMI, S., DESJEUX, D., GARABUAU-MOUSSAOUI, I. (2009). *Les méthodes qualitatives*, Paris, PUF.

ALBERTI, F. (2001), « The Governance of Industrial Districts: A Theoretical Footing Proposal », *Liuc Papers*, n°82, Serie Piccola e Media Impresa, 5.

ANTONOWICZ, L., LESNÉ, F., STASSEN, S., et WOOD, J. (2010). *Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire*, Berlin, Transparency International.

ASSENS, C. (2003), « Le réseau d'entreprises: vers une synthèse des connaissances », *Management International*, Vol.7, n°4, pp.49-59.

AUBERT, N., GRUERE, J.-P. *et al.* (1991). *Management : aspects humains et organisationnels*. Paris, PUF.

AVIDI GBOGBOTCHI *et al.* (2000). *Les écoles d'initiative locale au Togo*. Paris, UNESCO. <http://www.unesco.org/iiep> [Consulté le 7 avril 2011].

B

BÄCKMAN, E. et TRAFFORD, B. (2006). *Pour une gouvernance démocratique de l'école*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

BAGNABANA, B. K. (Coord.) (2000). *L'évaluation de l'éducation pour tous à l'an 2000, Rapport du Togo*, Forum mondial de l'éducation, Dakar.

BALLION, R. (1982). *Les consommateurs d'école*. Paris, Stock.

BELANGER, L. (1980). *Gestion des ressources humaines, une approche systématique*, 2e édition, Chicoutimi: Gaétan Morin et Associés Ltée.

BALDE, D., CAMARA, A. DIALLO, A. K., TA, C. (2008). *Ecole et décentralisation : le cas de la Guinée*, Paris, Institut International de Planification de l'Education.

- BALLION, R. (1982). *Les consommateurs de l'école*, Paris, Stock.
- BALLION, R. (1991). « Le choix de l'établissement scolaire : le cas des lycées parisiens », *Éducation et Formations*, 29, pp. 1-5.
- BARBOT, J. (2010). « Mener un entretien de face à face », *In* Paugam, S. (sous la dir.). *L'enquête sociologique*, Paris PUF, pp. 115-142.
- BARDIN, L. (1993) *L'analyse de contenu*, Paris, PUF.
- BARDISA RUIZ, T. (2001). « La régulation interne de l'autonomie des établissements scolaires en Espagne », *In* Dutercq, Y. (dir.) (2001). *Comment peut-on administrer l'école?*, Paris, PUF, pp. 109-118.
- BARNABE, C. (1981). *La gestion des ressources humaines en éducation*. Montréal, Les éditions Agence d'Arc Inc.
- BARON, C. (2003). « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et Société*, n°54, pp. 329-351.
- BAUMARD, P., DONADA, C., IBERT, J., XUEREB, J.-M. (2003), « La collecte des données et la gestion de leurs sources », *In* Thiétart, R.A. (dir.), *Méthodes de recherche en management*, Paris, Dunod, 2ème éd., pp. 224-256.
- BEAUD, S. et WEBER, F. (2008). *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.
- BEAUDUIN, A. (1999). « Directeurs. Se former à un nouveau métier ». *Forum*, Octobre-Novembre 1999, pp. 5-6.
- BECK, L. et MURPHY, J. (1998). « Site-based management and school success: Untangling the variables », *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 9, n°4, pp. 349-357.
- BELLAVANCE, A. (2002). *La direction d'établissement : jongleur?* Le Point en administration scolaire, printemps, Vol.4 No. 3, pp. 6-9.
- BERTAUX, D. (1980). « L'approche biographique. Sa validité méthodologique, ses potentialités ». *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. LXIX, n°2, pp. 197-225.
- BLANCHET, A. et GOTMAN, A. (2005). *L'enquête et ses méthodes : l'entretien.* Paris, Nathan.
- BOLAM, R., STOLL, L. et GREENWOOD, A. (2007). « The Involvement of Support Staff in *Professional Learning Communities: Divergence, Depth and Dilemmas*, Professional Learning, Open University Press, Maidenhead, pp. 17-29.
- BONFIGLIOLI, A. (2003). *Le pouvoir des pauvres. La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*, New York, Fonds d'Équipement des Nations Unies.
- BONICCO, C. (2006). « Goffman et l'ordre de l'interaction. Un exemple de sociologie compréhensive », *Philonsorbonne*, n°1/Année 2006-07, pp. 31-48.

BONNET, F., DUPONT, P., GODIN, A., Huget, G., Paillole, C., Sandi, N. (1995). *L'école et le management. Pour une gestion stratégique des établissements de formation*. Bruxelles : De Boeck.

BOUCHARD, T. J. (1976). « Field Research Methods: Interviewing, Questionnaires, Participant Observation, Systematic Observation, Unobstrusive Measures », In Marvin, D. (Ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago, Rand McNally College Publishing Co, 1976, pp. 363-413.

BOUTIN, G. (1997). *L'entretien de recherche qualitatif*. Sainte-Foy : Québec, Presses de l'Université du Québec.

BOUTIN, G. (2006). *L'entretien de recherche qualitatif*. Sainte-Foy, QC : Presse de l'Université du Québec.

BOUTIN, G. (2007). *L'entretien de groupe en recherche et formation*, Montréal, Éditions nouvelles.

BOUVIER, A. (1994). *Management et projet. Former, enseigner pour former*. Paris, Hachette.

BOUVIER, A. (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*, Paris, PUF.

BRASSARD, A., CORRIVEAU, L., FORTIN, R. *et al.* (2001). *Les directions d'établissement et les changements en éducation*. Montréal : Faculté des sciences de l'éducation, GRIDES.

BRASSARD, A., LUSIGNAN, J. et LESSARD, C. (2002). *Étude de cas sur l'expérience des changements en éducation dans trois commissions scolaires du Québec*. Montréal : Université de Montréal, FSE, LABRIPROF – CRIFPE.

BRASSARD, A., CLOUTIER, M, DE SAEDELEER, S. *et al.* (2004). « Rapport à l'activité éducative et identité professionnelle chez les directeurs d'établissement des ordres d'enseignement préscolaire et primaire », *Revue des Sciences de l'éducation*, vol. XXX, n° 3, 2004, p. 487-508.

BRAY, M. (2001). *Partenariats avec les communautés dans l'éducation : dimensions, variations et implications*. Paris, UNESCO.

BRAY, M. (2003). « Community Initiatives in Education: goals, dimensions and linkages with governments ». *Compare*, 33(1), pp. 31-45.

BRUNET, L., DUPONT, P. et LAMBOTTE, X. (1991). *Satisfaction des enseignants?* Bruxelles : Editions Labor.

C

CAMAGNI, R. (1995), « Espace et temps dans le concept de milieu innovateur ». In Rallet E. et Tore A. (Eds) *Economie industrielles et économie spatiale*, Paris, Economica, pp.193-210.

CANDY, L. (2008). *Participation des communautés et accès à l'éducation des groupes défavorisés. Les orientations de la planification de l'éducation: symposium en l'honneur du travail accompli par française caillods*, Paris, UNESCO.

CASSEN, B. (2002) : Mots-pièges et mots-épouvantails. Colloque international *Diversidad cultural y mundializacion*, Univ. Costa Rica, San José, 17-18 sept. 2002.

CHARRON, R. (2005). *Les nouveaux rôles des directeurs et les conditions de leur mise en œuvre*, Séminaire régional sur l'Enseignement Secondaire en Afrique Addis-Ababa, 21-24 novembre 2005, AFIDES.

CHARRON, R.(2006). *Bien gérer pour mieux éduquer*, Assises francophones de l'Education et de la Formation, Paris, 14 – 16 septembre 2006, AFIDES.

CHAUVIN, S. et JOUNIN, N. (2010). « L'observation directe ». In Paugam, S. (dir.). *L'enquête sociologique*, Paris, PUF, pp. 143-165.

CHERRY, S. et MUNDY, K. (2007). La société civile et la gouvernance de l'éducation de base. Mali, étude sur le terrain », recherche réalisée par le Comparative and International Development Education Centre, parrainé par l'Ontario Institute for Studies in Education, l'Université de Toronto, l'Agence Canadienne de développement international et le Centre de recherches pour le développement international.

CLAES, M. et COMEAU, J. (1996). « L'école et la famille : deux mondes? ». *Lien social et Politiques* - RIAC, n° 35, pp. 75-85.

CLUNE, W.H. et WITTE, P. (1988). *School-based management: Institutional variation, implementation, and issues for further research*. New Brunswick, NJ: Eagleton Institute of Politics, Center for Policy Research in Education.

COMEAU, J. et SALOMON, A. (1994). *La participation à l'école : une recherche de sens pour les intervenants*. Laval : Agence d'Arc.

COMHAIRE, G. (2010). « Les associations de parents en Afrique subsaharienne francophone », In Petit, P. (dir.). *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Louvain-la-Neuve, Académia Bruylant, pp.49-74.

COMMISSION NATIONALE TOGOLAISE POUR L'UNESCO (2007). *Stratégie de soutien de l'UNESCO pour l'éducation nationale au Togo*, Lomé, UNESS-TOGO.

CONFENEM (2006a). *Actes de la 52ème session ministérielle de la Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en partage*. Niamey, CONFENEM.

CONFENEM (2006b). *Contribution au dialogue politique en éducation La communication pour une bonne gouvernance des systèmes éducatifs*, Bamako, CONFENEM.

COULIBALY, S (2004). « Participation citoyenne, bonne gouvernance et développement durable : les conditions de la durabilité sociale des actions de développement », Communication présentée au Colloque Développement durable. Leçons et perspectives à Ouagadougou au Burkina-Faso. <http://www.francophonie-durable.org/atelier-a5.html> [consulté le 15 septembre 2011].

CROZIER, M. et FRIEDBERG, G. (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil.

D

DELAIRE, G. (1988). *Enseigner ou la dynamique d'une relation*. Paris , Les éditions d'organisation.

DELLAR, G.B. (1994). *Implementing School Decision-Making Groups: A Case Study in Restructuring*. Communication présentée au Congrès annuel de l'Association Américaine pour la Recherche en Education (AERA), New Orleans.

DEMAILLY, L. (1990). *Le Collège : crises, mythes et métiers*, Lille, Presses universitaires de Lille.

DEMAILLY, L. (1992 a). *L'évolution actuelle des méthodes de mobilisation et d'encadrement des enseignants*, Lille, Université de Lille 1.

DEMAILLY, L. (1992 b). « Simplifier ou complexifier ? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique », *Sociologie du travail*, n° 4, pp. 429-450.

DEMAZIERE, D. et DUBAR, C. (2004). *Analyser les entretiens biographiques : l'exemple de récits d'insertion*. Saint-Nicolas : Les Presses de l'Université Laval.

DENIGER, M. A. (dir.) (1999). *Les conseils d'établissement. Une première année de fonctionnement*. Québec: Gouvernement du Québec, Ministère de l'éducation.

DENIGER, M.-A., ROY,G., BROUILLETTE, V. et BERTHELOT, J. (2002).« La nouvelle gouverne scolaire au Québec: acteurs et enjeux », *Lien social et Politiques*, n° 48, pp. 115-127.

DEROUET, J.L. (1989), « L'établissement scolaire comme entreprise composite. Programme pour une sociologie des établissements scolaires », *In Boltanski, L. et Thévenot L. (dir.), Justesse et Justice dans le travail*, Cahiers du centre d'études de l'emploi n° 33, Paris, PUF.

DESLAURIER, J. P. (1987). *Les méthodes de la recherche qualitative*. Québec, Presse de l'Université du Québec.

DESLAURIERS, J. P. (1991). *Recherche qualitative guide pratique*. Coll. « Théma ». Montréal, McGraw-Hill.

DIAKHATE, C. GUEYE, I. *et al.* (2008). *Ecole et décentralisation : le cas du Sénégal*. Paris, Insitut International de Planification de l'Education.

DOUGNON, D. BOCOUM, I. POUDIOUGO, A. et TA, C. (2008). *Ecole et décentralisation : le cas du Mali*, Paris, Institut International de Planification de l'Education.

DUJARDIN, P. (2007) : « Le processus de démocratisation du système politique représentatif est inachevé, et à bien des égards inachevable... ». Interview du 29 mars 2007. www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/PDujardin_Democratie.pdf

DUNNE, M.; AKYEAMPONG, K.; HUMPHREYS, S. (2007). *School processes, Local Governance and Community Participation: Understanding Access*. Create Pathways to access, Research Monograph n°6. Brighton: Consortium for Research on Educational Access, Transitions and Equity (CREATE), Centre for International Education; Sussex School of Education, University of Sussex.

DÜRR, K. (2004). *Education à la citoyenneté démocratique 2001-2004. L'école : une communauté d'apprentissage de la démocratie*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

DÜRR, K. (2005). *L'école: une communauté d'apprentissage de la démocratie. Etude paneuropéenne sur la participation des élèves*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

DUTERCQ, Y. (2001). « Les parents d'élèves: entre absence et consommation », *Revue Française de pédagogie*, n° 134, janvier-février-mars- 2001, pp. 111-121.

E

EHLINGER, S., PERRET, V. et CHABAUD, D. (2007) « Quelles gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations? » *Revue Française de Gestion*, n° 170, pp.155-171.

EPSTEIN, J.L. (2001). *School, Family and Community Partnerships: Preparing Educators and Improving Schools*, Westview Press, Boulder, CO.

ERIKSON, L. (2004). *Föräldrar och skola [Parents and School]*. [thèse de doctorat]. Örebro (Suède) : Örebro University, Department of Education.

EURYDICE (2007). *L'autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre*, Bruxelles, EURYDICE.

EVERS, A. (2004). « Mixed Welfare Systems and Hybrid Organisations – Changes in the Governance and provision of social services », Paper presented at the Sixth International Conference of the International Society for Third-Sector Research Ryerson University and York University Toronto, July 11-14.

EVRRARD Y., PRAS, B. et ROUX, E., (1993). *Market. Études et recherches en marketing*, Paris, Nathan.

F

FEITO ALONSO, R. (2007). « Balance de la participación de los padres en los consejos escolares de centro », *Revista cuatrimestral del consejo escolar del Estado*, n°4, marzo de 2007, pp. 4-15.

FLINSPACH, S. L. et RYAN, S. P. (1992). *Vision and Accountability in School Improvement Planning*. Chicago: Chicago Panel on Public School Policy and Finance.

FONTANA, A. et FREY, J.H., « Interviewing. The Art of Science », In Denzin, N. KLincoln, Y. S. (Eds), *Handbook of Qualitative Research*, Bervely Hills, CA, Sage, 1994, pp. 361-373.

FOTINOS, G. (2006), *Le Climat dans les écoles primaires. État des lieux –Analyse – Propositions*, Paris, MGEN.

FULLAN, M. (2001). *The New Meaning of Educational Change* (troisième édition). Teachers College, Columbia University, New York, NY.

FULLAN, M. (2002). The change leader. *Educational Leadership*. May, pp. 15-20.

G

GARRETA, J. (2008). *La participación de las familias en la escuela pública. Las asociaciones de madres y padres del alumnado*, Madrid, CIDE.

GARRETA, J., LLEVOT, N. y BERNAD, O. (2011). *La relació família d'origen immigrant i escola primaria de Catalunya*. Lleida, Fundació Jaume Bofill y Universitat de Lledia.

GARRY, R. P. (2009). *Quel type de gouvernance pour les établissements scolaires pour un enseignement de qualité ?* Conférence donnée à la Faculté des sciences de l'éducation et l'Institut libanais d'éducateurs de l'Université Saint Joseph le 15 janvier 2009.

GATHER THURLER, M. (1992). *Les dynamiques de changement internes aux systèmes éducatifs : comment les praticiens réfléchissent à leurs pratiques*, Genève, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation.

GBIKPI-BENISSAN, F. (2011). *Le système scolaire au Togo sous mandat français: Tome 2, son adaptation à la société colonisée*, Paris, L'Harmattan.

GBO, Y. et AKA, R. G. (2006). « L'appropriation de l'école par la communauté éducative : l'exemple des comités de gestion des établissements scolaires (COGES) », *Perspectives*, vol. 38, n° 2, pp. 1-25.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T.(2003). « *Principes de bonne gouvernance au 21e siècle* », *Précis de politique*, n° 15, Institut sur la gouvernance, Ottawa, Ontario.

GRÉGOIRE, R. (1992). *La formation du personnel de direction de l'école*. Réginald Grégoire Inc. Beauport, Québec.

GRÉGOIRE, R. (1998). *La formation du personnel de direction de l'école aux États-Unis : points de repère d'une réforme*. Réginald Grégoire Inc. Beauport, Québec.

GRIFFITH, J. (2001). « Principal leadership of parent involvement ». *Journal of Educational Administration*, 39(No. 2), pp. 162-186.

GRONN, P. (2000). Distributed Properties : « A New Architecture for Leadership » *Educational Management and Administration*, 28 (3) pp. 317-338.

GROULX, L.-H. (1997). « Contribution de la recherche qualitative à la recherche sociale », In Poupart, J. et al. (dir.). *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal : Gaëtan Morin Éditeur, pp. 55-82.

GUIMARÃES, N. et MARTIN, S. (2001). *Competitividade e Desenvolvimento. Atores e instituições locais*, São Paulo : Biblioteca SENAC.

H

HALASZ, G. (2003). «Governing schools and education systems in the era of diversity» (document préparé en vue de la 21eème session de la Conférence permanente des ministres européens de l'Education sur l'éducation interculturelle), Budapest.

HALLAK, J. et POISSON, M. (2009). *Ecoles corrompues, universités corrompues : que faire ?*, Paris, Institut International de Planification de l'Education.

HALLINGER, P; MURPHY, J.; HAUSMAN, C. (1992). « Restructuring scholls: principals' perceptions of fundamental educational reform», *Educational Administration Quarterly*, 28, 3, pp. 330-349.

HARGREAVES, A.; HALASZ, G.; PONT, B. (2008). « L'approche de la Finlande en matière de direction systémique », In Pont et al. (2008). (dir.). *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Volume 2. Etudes de cas sur la direction des systèmes, Paris, OCDE, pp. 73-116.

HARRIS, A. (2001). « Building the Capacity for School Improvement », *School Leadership and management*, vol. 21, n° 30, pp. 261-270.

HATTON, E. (2001). « School development planning in a small primary school: Addressing the challenge in rural NSW ». *Journal of Educational Administration*, 39(No. 2), 118-133.

HAUSSMAN, Ch. ; CROW, G. et SPERRY, D. (2000). *Portrait of the Ideal Principal in National Association of Secondary School Principals Bulletin*. Vol. 84 No 617 September, pp. 5-14.

HAY GROUP EDUCATION (2004). *Distributed Leadership: An Investigation for NCSL into the Advantages and Disadvantages, Causes and Contraints of a More Distributed Form of Leadership on Schools*, Hay Group Education, Londres.

HENTON, D., MELVILLE, J. et WALESH, K. (1997). *Grassroots leaders for a new economy: How civic entrepreneurs are building prosperous communities*. San Francisco: Jossey-Bass.

HERMET, G. (2004). « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, Vol. 54, 2004/1, pp. 159-178.

HERMET, G., KANZANCIGIL , A. et PRUD'HOMME, J. F. (2005) (sous la dir.). *La gouvernance : un concept et ses application*, Paris, Khartalla.

HESS, G.A. (1991). *School restructuring Chicago style*, Newbury Park, CA: Corwin Press.

HIMA, A. (2008). *La dynamique partenariale pour une gouvernance locale en éducation*, Maputo, ADEA.

HIRSCH, D. (2003). « Gestion de l'enseignement des écoles et des systèmes », In OCDE, *L'école de demain. Réseaux d'innovation. Vers de nouveaux modèles de gestion des écoles et des systèmes*, Paris, OCDE, pp. 169- 188.

HOPKINS, C. et JACKSON, D. (2003). « Building the Capacity for Leading and Learning », In Harris, A., Day, C. et al., (dir. Pub.), *Effective Leadership School Improvement*, Routledge, Londres.

HOPKINS, D. (2008). « Exploiter les possibilités de la direction systémique », In Pont et al. (2008). (dir.). *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Volume 2. Etudes de cas sur la direction des systèmes, Paris, OCDE, pp. 21-36.

J

JAMEUX, C. (2004), « D'un modèle de référence à une classe de problèmes récurrents en gestion », In Voisin, C., Ben Mahmoud Jouini, S. et Edouard, S. (Eds), *Les réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles*, Paris, Economica, pp. 45-57.

JODELET, D. (2003). « Aperçus sur les méthodes qualitatives », In Moscovici, S. et Buschini, F. (eds.), *Les méthodes des sciences humaines*. Paris, PUF, pp. 139-162.

JOUMARD, R. (2009). *Le concept de gouvernance*, INRETS, Bron Cedex.

K

KAUFMANN, D. et KRAAY, A. (2003). *Governance and growth. Causality which way? Evidence for the word, in brief*. Washington, DC: Institut de la Banque mondiale.

KILPATRICK, S., JOHNS, S., MULFORD, B., FALK, I. et PRESCOTT, L. (2002). *More than an education: Leadership for rural school–community partnerships*. Barton, ACT : Rural Industries Research and Development Corporation.

KOOIMAN, J. et VLIET, M. V. (1993), « Governance and public management », In Eliassen, K. A., Kooiman, J., (Eds), *Managing Public Organisations : Lessons from Contemporary European Experience*, 2nd. London: Sage.

L

LACHMANN, H. (2001), *Vers des établissements scolaires autonomes*, Lyon, Institut Montaigne.

LANGANAY, J.-Y ; REBAUD, Cl. (2002) *L'établissement scolaire : un jeu collectif*, Hachette.

LANGE, M.-F. (2003a). *Inégalités de genre et éducation au Togo*, étude réalisée pour l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'EPT, EFA Monitoring Report, juin 2003, Unesco, Paris.

LANGE, M.-F. (2003b). *Inégalités de genre et éducation au Mali*, étude réalisée pour l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'EPT, EFA Monitoring Report, mai 2003, Unesco, Paris.

LAWTON, S. B. (2002). *How We Select Principals*. The Cap Journal, vol. 10, N° 3, pp. 30-33.

LEE, R. M. (1993). *Doing research on sensitive topics*, Thousand Oaks, CA, Sage.

LE GALÈS, P. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1) , p. 57-95.

LEITHWOOD, K. et MCELHERON-HOPKINS, C. (2004). *La participation des parents aux processus d'amélioration des écoles*, Toronto, Association canadienne d'éducation.

LEITHWOOD, K., et MENZIES, T. (1998). « A review of research concerning the implementation of site-based management », *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 9, n° 3, pp. 233-286.

LEITHWOOD, K., JANTZI, D., et STEINBACH, R. (1999). *Changing leadership for changing times*. Buckingham, UK: Open University Press.

LESIEUR, J. (2009). *Organisation du système éducatif français*, Paris, Ministère de l'Éducation Nationale.

LEVIN, B. (2000). « Putting Students at the Centre in Education Reform », *The Journal of Educational Change*, vol. 1, n°2, pp. 155-172.

LIEBERMAN, A. et MILLER, L. (2004). *Teacher Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.

LOUBARESSE, E. (2008), « *Caractéristiques et rôles des brokers de réseaux inter organisationnels : le cas des réseaux locaux d'organisation* », thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université Paris II Pantheon-ASSAS.

LUCIER, P. (2007). « Gouvernance et direction de l'université » Conférence prononcée à l'ouverture du Conseil général de la Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université (FQPPU), à Montréal, le 3 mai 2007. http://www.fqppu.org/assets/files/themes/organisation_gestion/Conf_gouvernance_et_direction_P_Lucier.pdf [Consulté le 19 juillet 2011].

LUGAZ, C., DE GRAUWE, A. et al. (2006). *Ecole et décentralisation. Résultats d'une recherche en Afrique francophone de l'Ouest*, Paris, Institut International de Planification de l'Éducation, UNESCO.

LUISONI, P. (2004). « Introduction: tour d'horizon et perspectives », *Perspectives*, vol. 34, pp. 15-26.

M

MABILON-BONFILS, B. et SAADOUN, L. (2001), *Sociologie politique de l'école*. Paris, PUF.

MABILON-BONFILS, B. et CALICCHIO, V. (2004), « Stratégies d'acteurs et de pouvoirs dans l'école : qui décide dans les conseils de classe ? », *Carrefours de l'éducation* 2004/2, n° 18, pp. 2-17.

MACBEATH, J. MORTIMORE, J. (2001). *Improving School Effectiveness*, Open University Press, Buckingham.

MACCARINI, M. A. (2004). « La réforme de l'éducation en Italie : un exemple de gouvernance ? », *Education et société*, n° 14/2004/2. pp. 167-188.

MAIER, B. et ROTTA, S. (2009). *Corruption dans le secteur de l'éducation*, Berlin, Transparency International.

MANGEZ, E., DELVAUX, B., DUMONT, V., DOURTE, F. (1999). « Les enseignants face à la transformation de leur métier. Enquête auprès des enseignants du premier degré ». *Les cahiers du Cerisis*, 99/12, 1999.

MARCHAND, J. (2000). *Les écoles communautaires- Mali, Sénégal, Togo*. Paris, UNESCO. <http://www.unesco.org/ieep> [Consulté le 7 avril 2011].

MASSON, Ph. (1999). *Les coulisses d'un lycée ordinaire. Enquête sur les établissements scolaires des années 1990*. Paris, PUF.

MBEKI, Th. (1999). « Education pour tous. Cadre d'action pour l'Afrique subsaharienne. L'éducation pour la renaissance de l'Afrique au XXIème siècle ». In UNESCO (2000). *Cadre d'action de Dakar. L'éducation pour tous: tenir nos engagements collectifs*. Paris, UNESCO, pp. 24-34.

MCEVILY, B., ZAHEER, A. (2004), « Architects of trust: The role of network facilitators in geographical clusters », in Kramer R., Cook K. (eds.), *Trust and Distrust in Organizations*. Russell Sage.

MCGINN, N. et WELSH, T. (1999). *La décentralisation dans l'éducation: pourquoi, quand, quoi et comment?*, Paris, UNESCO.

MCINERNEY, W. D. et LEACH, J. A. (1992). « School Improvement Planning: Evidence of Impact ». *Planning and Changing*, 23(No. 1), pp. 15-28.

MENARD, C. (1997), « Le pilotage des formes organisationnelles hybrides », *Revue économique*, 48, 3, 741-750.

MEURET, D. (2007). *Gouverner l'école : Une comparaison France/Etats-Unis*, Paris, PUF.

MILES, M. B. et HUBERMAN, M. A. (1994). *Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods*. Beverly Hills, CA: Sage.

MILES, M.B. et HUBERMAN, M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. Bruxelles, Editions De Boeck (2ème édition).

Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (1993). *Déclaration de politique sectorielle*, Lomé.

Ministère de l'Enseignement des premier et deuxième degré (1983). *Précis de législation et d'administration scolaires*. Lomé, Les Nouvelles Editions Africaines.

Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (2005). *Plan d'action national: Education Pour Tous PAN-EPT*, Lomé, MEPS.

Ministère des Enseignements Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation (2007). *Manuel d'information et d'autoformation de l'enseignant débutant*, Lomé, DIFOP.

MOISSET, J.J. (2003). « La planification d'un projet d'établissement scolaire », *In* Moisset, J.J. Toussaint, P. et Plante, J. (dir.). *La gestion des ressources humaines pour la réussite scolaire*. Québec, Presse de l'Université du Québec, pp : 351-

MONCEAU, G. (2008a). « Implications scolaires des parents et devenirs scolaires des enfants ». *In* Kherroubi, M. (sous la dir.). *Des parents dans l'école*, Paris, Eres, pp. 37-85.

MONCEAU, G. (2008b). « La place de la coopération dans la dynamique des équipes enseignants », *In* Kherroubi, M. (sous la dir.). *Des parents dans l'école*, Paris, Eres, pp. 179-203.

MONS, N. (2004). « Politiques de décentralisation en éducation : diversités internationales, légitimations théoriques et justifications empiriques », *Revue française de pédagogie*, n° 146, janvier-février, mars 2004, pp. 41-52.

MONS, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris, PUF.

MONTANDON, C. (1994). « Les relations parents et enseignants dans l'école primaire, de quelques causes d'incompréhensions mutuelles ». *In* Durning, P. et Pourtois, J.P. (éd.), *Éducation et famille*. Bruxelles : De Boeck, pp. 189-205.

MORDUCHOWICZ, A. y ARANGO, A. (2007). *Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina*. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de La Educación.

MORGAN, G. (1986). *Images of organization*. Beverly Hills, CA: Sage

MOSSE, D. (2004). « Power relations and poverty reduction ». *In* Alsop, R. (dir. publ.). *Power, rights and poverty: concepts and connections*. Washington, D. C., Banque mondiale, pp. 51-67.

MRSIC-GARAC, S. (2010). « Le modèle participatif à l'épreuve du champ éducatif congolais (RDC) », *In* Petit, P. (dir.). *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Louvain-La-Neuve, Académia Bruylant, pp.75-102.

MULFORD, B. (2003). *L'évolution des fonctions de direction en milieu scolaire et son incidence sur l'efficacité des enseignants et des établissements*, Paris, OCDE.

MURPHY, J et BEAK, L.G. (1995). *School-based management as school reform: Taking stock*. California: Corwin Press.

N

NAIDOO, J. P. 2005. *Educational decentralization and school governance in South Africa: from policy to practice*. Paris, Institut International pour la Planification de l'Education.

NAIDOO, J. P. (2006). « La contribution des APE à la réalisation de l'EPT », In ADEA, *Eduquer plus et mieux. Ecoles et programmes d'alphabétisation et de développement de la petite enfance : comment assurer l'efficacité des apprentissages ?* Compte rendu de la biennale de l'éducation en Afrique, Libreville, ADEA, pp. 96-97.

NYAME, J. A. et NUAKEY, Y. (2000). « Rapports nationaux sur la refondation curriculaire et le processus de développement curriculaire : Togo », In Aglo, J. (Coord.). *Réforme des systèmes éducatifs et réformes curriculaires. Situation dans les Etats africains au Sud du Sahara*, Libreville, Commission Nationale Gabonaise pour l'Unesco et Bureau International de l'Education, pp. 71-77.

O

OBIN, J.-P. (1993). *La crise de l'organisation scolaire*. Paris: Hachette.

OBONDOH, A., NANDAGO, M. et OTIENDE, E. (2005). *Gérer nos écoles aujourd'hui : guide pratique sur la gouvernance participative des écoles*, PAMOJOA et ANCEFA. <http://www.pamoja-west-africa.org/francais/Documents/Manualgs.pdf> [Consulté le 07 février 2011].

OCDE (1997). *Les parents partenaires de l'école*. Paris, OCDE.

OCDE (2001). *Des innovations dans l'enseignement. Gestion des établissements. De nouvelles approches*, Paris, OCDE.

OCDE (2003). *L'école de demain. Réseaux d'innovation. Vers de nouveaux modèles de gestion des écoles et des systèmes*, Paris, Les Editions de l'OCDE.

OCDE (2007). Summary of partner country consultation on the preparation of the Accra high level forum on aid effectiveness. Établi pour le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra, OCDE-CAD, 2-4 septembre 2008.

OCDE (2008). *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Paris, Les Editions de l'OCDE.

O'DONOGHUE, Th.-A., et DIMMOCK, C. (1996). « School Development Planning and the Classroom teacher: a Western Australian case-study ». *School Organisation*, 16 (N° 1), pp. 71-87.

ODUSHINA, D., MOUSTAPHA, M. *et al.* (2008). *Ecole et décentralisation: le cas du Bénin*, Paris, Institut International de Planification de l'Education.

OLIVIER DE SARDAN, J.P. (2008). *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia.

ORNSTEIN, A.C. (1983). « Administrative decentralization and community policy »: *Review and outlook*. *Urban Review*, 15(1), pp. 3-10.

ORTIZ, F.I. et OGAWA, R. (2000), « Site-based Decision-making Leadership in America Public Schools », *Journal of Educational Administration*, 38 (5), pp. 486-499.

P

PAQUET, G. (2004). *Pathologies de la gouvernance*. Montréal, Liber.

PAQUET, G. (2009). *Gouvernance mode d'emploi*, Montréal, Liber.

PARSONS RANDALL, B. (2001). *Ten Principles for Principals*. Principal, mars, Vol. 80, No 4, pp. 49-51.

PELLETIER, G. (2003). *Le leadership: repérage et balises théoriques*. Sherbrooke, Université de Sherbrooke.

PERRENOUD, Ph. (1993). *Favoriser la rénovation pédagogique : routine ou travaux d'Hercule ?*, Genève, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation. http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_1998/1998_28.html [Consulté le 13 juillet 2011].

PERRIS, L. (1999). *Implementing education reforms in New Zealand : 1987-1997*. Washington, DC. : Banque mondiale, Education Reform and Management Serie, n°1.

PERRON, L. (2009). *L'approche systémique dans la gestion des dossiers par la direction d'un établissement scolaire au primaire*, Montréal, Université de Montréal. <http://www.comprof.ca/communications/approche%20systemique%20primaire.pdf> [pages consultés le 17 juin 2011].

PESQUEUX, Y. *Gouvernance, de quoi s'agit-il ?* http://hal.archivesouvertes.fr/docs/00/50/96/92/PDF/Gouvernancedequois_agit-il.pdf [Consulté le 21 juillet 2011].

PETERS, M. (1992). « Performance indicators in New Zealand higher education: Accountability or control? », *Journal of Education Policy*, 7(3), pp. 267-283.

PIRES, A. (1983), *Stigmate pénal et trajectoire sociale*. Ottawa: Université d'Ottawa, Ecole de criminologie.

PIRES, A. (1997). « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique », In Poupart, J., Deslauriers, J.-P., Groulx, L.-H., Laperrière, A., Mayer, R., Pires, A. *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal : Gaëtan Morin, pp. 113-167.

PNUD (2002). *Rapport mondial sur le développement humain 2002 — Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*. Programme des Nations Unies pour le développement. New-York. PNUD/Bruxelles. De Boeck Université.

PONT, B.; NUSCHE, D. et HOPKINS, D. (dir.) (2008a). *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Volume 1: Politiques et pratiques, Paris, OCDE.

PONT, B.; NUSCHE, D. et HOPKINS, D. (dir.) (2008b). *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Volume 2: Etudes de cas sur la direction des systèmes, Paris, OCDE.

POUNDER, D.G. (1998). *Restructuring schools for collaboration*. Albany, NY: SUNY Press.

POUPART, J. (1997). « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques ». In Poupart, J. Deslauriers, L. Groulx, A., Laperrière, R., Mayer, A. et Pires, A. (Éds.) *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal, Gaëtan Morin, pp. 189-237.

PRICEWATERHOUSECOOPERS LLP (2007), *Independent Study into School Leadership*, Department for Education and Skills, Nottingham.

PROVAN, K. G., FISH, A., SYDOW, J. (2007), « Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks », *Journal of Management*, 33, 3, pp. 479-516.

PRUD'HOMME, J.F. (2005) : « Les partis politiques et la gouvernance », In Hermet G., Kazancigil A. et Prud'homme J.F. (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, pp. 97-117.

PUTNAM R. D. (2000). *Bowling Alone. The collapse and Revival of American Community*. New York, Simon and Schuster.

R

RAMOS CÁCERES, J.E. (2007). «La participación y la gobernanza en el triángulo de la excelencia educativa. Una mirada desde los consejos escolares », Comunicación presentada al II Congreso Internacional de Convivencia Escolar en Almería, los días 16, 17, 18 y 19 de marzo de 2007.

RANSON, S., ARNOTT, M., McKEOWN, P., MARTIN, J., et SMITH, P. (2005b). « The Participation of Volunteer Citizens in School Governance », *Educational Review*, 57 (3), août.

RANSON, S., FARRELL, C., PEIM, N. et SMITH, P. (2005a). « Does Governance Matter for School Improvement? », *School Effectiveness and School Improvement*, 16 (3), september, pp. 305-325.

REISS, R. (2010). *Quelle direction pour l'école du XXIème siècle ?*, Paris, Assemblée Nationale.

http://media.education.gouv.fr/file/2010/27/0/Rapport-Quelle-direction_pour-ecole-XXI-siecle_155270.pdf [pages consultées le 12 juin 2011].

REPUBLIQUE TOGOLAISE (2009). *Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté 2009-2011*, Lomé-Togo.

REPUBLIQUE TOGOLAISE (2010). *Plan Sectoriel de l'Éducation 2010-2020. Relever le défi du développement économique, social et culturel*, Lomé-Togo.

REY, A. (dir.) (1993). *Le Robert, dictionnaire historique de la langue française*, vol 2, Paris, Le Robert.

ROSE, P. (2003) *Communities, gender and education: Evidence from sub-Saharan Africa*, Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2003/4 *Gender and Education for All: The Leap to Equality*.

RUBIN, H., J. et RUBIN, I. S. (1995). *Qualitative Interviewing, The Art of Hearing Data*, Thousand Oaks, CA, Sage.

S

SANTIZO RODALL, C. (2011). « Gobernaza y participación social en la escuela pública », *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 16, n° 50, pp. 751-773.

SCHMITTER, PH. (2000). « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », *In* Gobin, C. et Rihoux, B. (eds.), *La Démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, pp. 50-59.

STORPER, M. et HARRISON, B. (1992) : « Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990 », *In* Benko, G. et Lipietz A. (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, pp. 265-291.

SY, O., SAUQUET, M. et VIELAJUS, M. (2007). « Introduction », *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique?*, *In* Actes de Colloque de Bamako, 23, 24 et 25 janvier 2007, pp. 9-14.

T

TAN, J.-P., CHARRON, R., GRIFFIN, M. (2006). « Le leadership des directeurs d'école comme facteur d'efficacité : gestion scolaire et réussite éducative en Afrique », *In* ADEA, *Eduquer plus et mieux. Ecoles et programmes d'alphabétisation et de développement de la petite enfance : comment assurer l'efficacité des apprentissages ?* Compte rendu de la biennale de l'éducation en Afrique, Libreville, ADEA, pp. 81-87.

TANNER, K.C. et STONE, C.D. (1998). « School improvement policy: Have administrative functions of principals changed in schools where site-based management is practiced? » *Education Policy Analysis Archives*, 6(6), pp. 1-14.

TARDIF, M. et LESSARD, C. (1999). *Le travail enseignant au quotidien*. Laval, Les Presses de l'Université Laval.

TERRY, P. M. (1999). *Essential Skills for Principal*, Thrust for Educational Leadership, septembre-octobre, pp. 28-32.

TESCH, R. (1990). *Qualitative Research : Analysis Types and Software Tools*. New York: The Falmer Press.

TILMAN, F. et OULAI, N. (2001). *Piloter un établissement scolaire. Lecture et stratégies de la conduite du changement à l'école*, Bruxelles, De Boeck Université.

U

UNESCO (2000). *Cadre d'action de Dakar. L'éducation pour tous. Tenir nos engagements collectifs*. Paris, UNESCO.

UNESCO (2001). *Conférence internationale de l'éducation. 46^{ème} session*. Genève, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001250/125072f.pdf> [Consulté le 12 février 2011].

UNESCO (2006). *Les nouveaux rôles des chefs d'établissements dans l'enseignement secondaire*, Paris, UNESCO.

UNESCO (2007). *Stratégie de soutien de l'Unesco à l'éducation nationale au Togo : 2008-2015*, Lomé, UNESST-TOGO.

UNESCO (2008). *Rapport mondial pour le suivi de l'éducation pour tous 2009. Vaincre l'inégalité: l'importance de la gouvernance*, Paris, UNESCO.

USUNIER, J.-C., EASTERBY-SMITH, M., THORPE, R. (2000). *Introduction à la Recherche en Gestion*, Collection Gestion, Paris, Economica, 2^{ème} éd.

V

VAN DEN BRANDE, L. et DELABARRE, M. (2009). Livre blanc du comité des régions sur la gouvernance à multiveaux, Bruxelles, Union Européenne. http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Governance/CoR_Consultation_Whitebook_on_Multilevel_Governance/.dam/110n/fr/FR_CoR_Whitebook_on_Multilevel_Governance.pdf [Consulté le 19 juillet 2011].

VAN DER MAREN, J.-M. (2006). «Des critères variés de qualité en fonction des types de recherche ». In Paquay, L., Crahay, M. et De Ketele, J.M. (dir.), *L'analyse qualitative en éducation : des pratiques de recherche aux critères de qualité*. Bruxelles : De Boeck, pp. 65-80.

VANDERMOTTEN, C. (2010). « Participation des acteurs et décentralisation au Sénégal. Etude de cas du « projet d'école », In Petit, P. (dir.). *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain*, Louvain-La-Neuve, Académia Bruylant, pp. 103-145.

VAN HAECHT, A. (2001). « La Belgique: au-delà des réformes, la pesanteur d'un système historiquement pilarisé », In Dutercq, Y. (dir.) (2001). *Comment peut-on administrer l'école?*, Paris, PUF, pp; 119-136.

W

WANLIN, P. (2007). « L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens : une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels », *Recherches qualitatives*, Hors serie, n° 3, pp. 243-272. http://www.recherche-qualitative.qc.ca/hors_serie_v3/Wanlin2.pdf [Consulté le 12 septembre, 2011).

WCEFA (1990). *Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux. Une vision pour les années 90*. Paris, UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000975/097552f.pdf> [Consulté le 15 janvier 2011].

WEVA, K. W. (1991). *Les directions d'écoles francophones du Nouveau-Brunswick leur rôle, leurs besoins et modes de perfectionnement : rapport final de recherche soumis à l'AEFNB*.

WINKLER, I. (2006), «Network governance between individual and collective goals: Qualitative evidence from six networks», *Journal of Leadership and Organizational Studies*, 12, 3, pp. 119- 134.

WOHLSTETTER, P. et MOHRMAN, S.A. (1993). *School-based management: Strategies for success*. New Brunswick, NJ: Rutgers University.

Z

ZHANG, Y.; POSTLETHWAITE, T. N.; GRISAY, A. (2008). A view inside primary schools: a world education indicators (WEI) cross-national study. Montréal, Institut de statistique de l'UNESCO.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Liste des figures

Figure 6-2 : Quatre aspects de la gestion des établissements scolaires

Figure 7-3-1- : Organigramme du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire

Figure 7-3-1-2-1- : Organigramme d'une Direction régionale de l'éducation

Figure 7-4- : Organigramme du système éducatif togolais

Figure 8-2-2: La production des données

Liste des tableaux

Tableau 1-7- : Parallélisme entre gouvernance et démocratie

Tableau 3-2 : Critère de fondement de décentralisation et influence sur la gouvernance scolaire

Tableau 7-1-3- : Découpage pédagogique et administrative du Togo

Tableau 8-2-4-a : Directeurs d'écoles interviewés

Tableau 8-2-4-b : Présidents de comité de gestion des écoles primaires interviewés

Tableau 8-2-4-c : Listes des inspecteurs interviewés

Tableau 8-2-4-c- Liste des représentants d'ONG interviewés

ANNEXES

Annexe 1- Guide d'entretien

1-1- Guide d'entretien commun aux directeurs d'école et aux présidents de comité de gestion des écoles primaire

Composition du comité de gestion des écoles primaires.

Procédures mises en place pour le recrutement des différents membres des comités de gestion des écoles primaire.

Appréciations de la participation des parents d'élèves aux élections de leurs représentants au sein du comité de gestion des écoles primaires.

Ressources des structures mises en place.

Gestion des différentes ressources mise à la disposition de chaque comité de gestion : transparence, reddition de compte.

Processus de prise de décision au sein des comités de gestion. Influence des différents acteurs.

Appréciation des relations et interaction entre les différentes parties prenantes.

Formations destinées aux différents membres des structures mise en place.

Organisation et célébration des réunions.

Problèmes auxquels font face les structures mises en place.

Possibilités d'établissement de partenariat avec d'autres structures et/ou organisations. Conditions de mise en place de ces partenariats, les champs d'intervention, définition des responsabilités et implication des différentes parties prenantes pour la réussite du partenariat.

Autres commentaires.

1-2- Guide d'entretien spécifique aux directeurs d'écoles et aux inspecteurs

Responsabilités du directeur d'école.

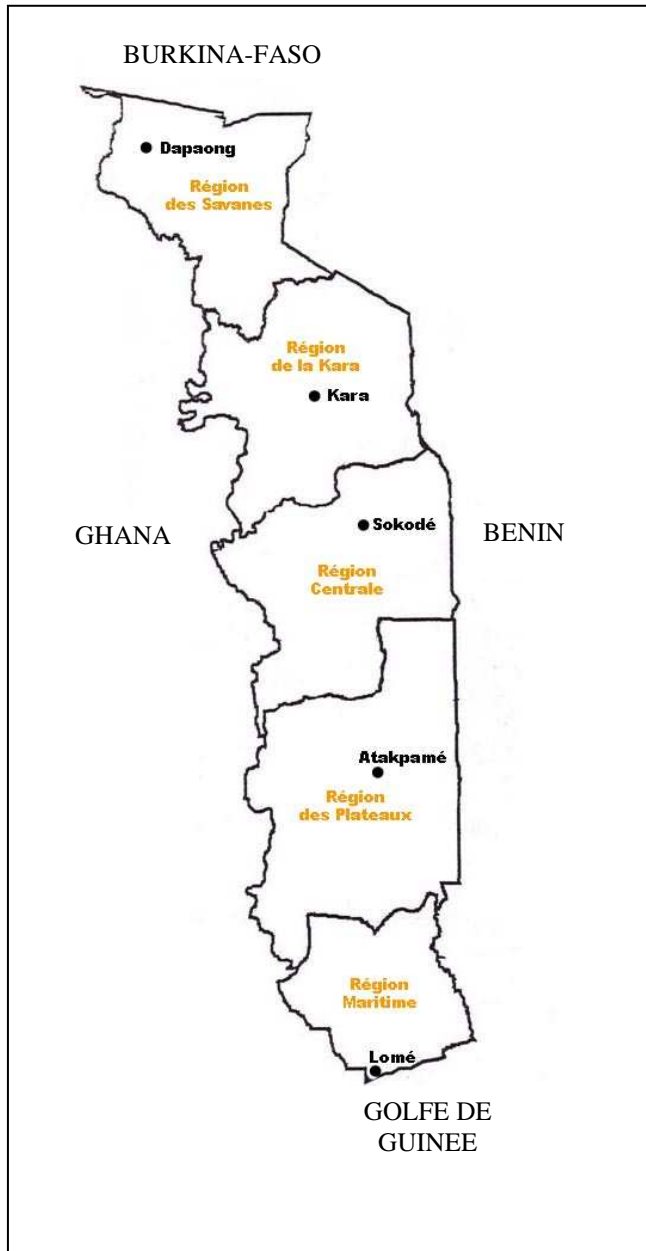
Politiques de recrutement : ancienneté *versus* compétence, nomination *versus* élection, ...

Condition d'exercice de la fonction du directeur d'école : rémunération, charge de travail, formation : formation initiale, intégration, formation continue.

Autres commentaires.

Annexe 2 : Carte du Togo et situation géographique au niveau continental

Carte des régions administratives et éducatives du Togo



Source : togo.unfpa.org

Localisation du Togo sur la carte de l'Afrique



Source : asvire.org

PRESENTATION DU TOGO

Données générales et géographiques

Nom officiel : *République du Togo*

Nature du régime : *république*

Superficie : *56785 km²*

Capitale : *Lomé*

Villes principales : *Sokodé, Kara, Kpalimé, Atakpamé*

Données démographiques

Population : *6.191.155 (Données du 4^{ème} recensement 2011).*

Croissance démographique : *2,4 % (2009, Banque mondiale)*

Espérance de vie : *63 ans (2009, Banque mondiale)*

Taux d'alphabétisation : *65 % (2008, Banque mondiale)*

Religion (s) : *animisme (50 %), christianisme (30 %), islam (20 %)*

Indice de développement humain : *154ème sur 177 pays (PNUD)*

Données économiques

PIB (2009) : *2,8 milliards de dollars (2009, Banque mondiale)*

PIB par habitant : *environ 440 US\$*

Taux de croissance (2011) : *3,7 % (estimation)*

Taux d'inflation (2011) : *2,1 % (estimation)*