

52^{ÈME} SESSION MINISTÉRIELLE DE LA CONFEMEN : UNE NOUVELLE ÉTAPE DE FRANCHIE

RICHARD CHARRON
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL AFIDES



Aux Assises francophones de la gestion scolaire, les participants ont adopté un Cadre d'action qui devait être soumis à l'approbation des ministres lors de la 52^{ème} Session ministérielle de la Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en partage (CONFEMEN) prévue au Niger les 1^{er} et 2 juin 2006.

La Conférence ministérielle a eu lieu, et portait sur la théme de *la gestion scolaire*. À l'issue des travaux, les ministres et chefs de délégation ont adopté un *Memorandum sur la gestion scolaire* qui inclut une version modifiée du *Cadre d'action* adopté aux Assises francophones de la gestion scolaire. Ce Momorandum est reproduit en pages centrales de cette revue.

Dans le Memorandum qu'elle a adopté, la Conférence ministérielle a souligné que « la gestion constitue un élément fondamental de l'accès et de la qualité de l'éducation dans tous les pays, particulièrement en contexte de manque de ressources ». Elle conclut son texte en accordant une priorité au soutien de trois mesures, dont deux relèvent directement des champs d'action de l'AFIDES :

- **la capitalisation et le partage des expériences et des acquis en matière de gestion, particulièrement les outils efficaces et les bonnes pratiques, notamment par le biais des nouvelles technologies ;**
- **la mise en place ou le renforcement de programmes de formation et de développement professionnel des gestionnaires à tous les paliers du système ainsi que des partenaires notamment les enseignants et les parents d'élèves.**

La première mesure prioritaire identifiée par la Conférence ministérielle correspond aux échanges professionnels qui constituent la principale raison d'exister de notre Association. Cette priorité reconnaît l'importance des activités d'échanges mises en place depuis de nombreuses années par l'AFIDES, grâce aux moyens de communication que sont nos colloques, nos Biennales et *La revue des Échanges*. Elle souligne également l'importance d'utiliser les nouvelles technologies, comme le fait l'AFIDES grâce à son site Internet et, encore plus expressément, sur le site EduGestion.

La seconde mesure prioritaire fait également écho à une préoccupation fondamentale de notre Association professionnelle. Depuis de nombreuses années, l'AFIDES est à la recherche de partenaires gouvernementaux ou institutionnels en vue de développer des stratégies efficaces de formation initiale et continue des directeurs et chefs d'établissement. Sous mandat de la CONFEMEN puis de l'Agence de coopération culturelle et technique, et en collaboration avec le Consortium francophone de formation à distance (CIFFAD), l'AFIDES a mené des séminaires et élaboré des matériels de formation, notamment un matériel de formation à distance qui a été expérimenté dans quelques pays puis utilisé régulièrement par certaines de nos sections nationales. Toutes ces activités ont été menées avec la collaboration de collègues du Nord et du Sud.

Puis, pendant quelques années, la Francophonie a accordé la priorité à d'autres secteurs d'activité, laissant de côté le développement professionnel des personnels de gestion.

Grâce en partie à notre persistance mais surtout en raison de la prise de conscience de plus en plus convergente, chez les décideurs du secteur de l'éducation aux niveaux national et international, de l'importance de la gestion comme facteur d'accès et de qualité de l'éducation, le leadership des gestionnaires éducatifs devient de nouveau une priorité en Francophonie.

Cette orientation est confirmée par la CONFEMEN dans son Memorandum sur la gestion, dans lequel elle lance « un appel à la coopération internationale en matière d'éducation pour soutenir l'ensemble des actions qui seront entreprises en vue de promouvoir une amélioration de la gestion scolaire dans les systèmes éducatifs à tous les niveaux ».

Si, comme le prévoit le fonctionnement actuel de la Francophonie, la CONFEMEN précise les orientations dans le secteur de l'Éducation, on peut espérer que l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) accordera, dans sa programmation quadriennale, une priorité au financement des activités relatives aux mesures précisées dans le Memorandum : le partage des expériences et le développement professionnel des gestionnaires.

EXPOSÉ DE CADRAGE

LA BONNE GOUVERNANCE

Mme AÏCHA BAH DIALLO
ANCIENNE DIRECTRICE DE L'ÉDUCATION
DE BASE À L'UNESCO
ANCIENNE MINISTRE

INTRODUCTION

Définition

« La gouvernance est l'ensemble de règles, de traditions et de pratiques qui définissent ce que sont les décideurs, comment ils le deviennent, les types de décisions qu'ils prennent, les objectifs qu'ils sont censés poursuivre, les personnes qu'ils doivent écouter en vue de prendre des décisions, la source de leurs ressources financières, et les personnes auxquelles ils doivent rendre compte ».

Dans le secteur de l'éducation la gouvernance concerne la gouvernance scolaire, ses dimensions territoriales et leurs enjeux. Elle constitue l'un des volets primordiaux de la transformation du système éducatif et concerne différents secteurs dépassant le champ éducatif lui-même.

Buckland et Hofmeyr (1993) définissent la gouvernance comme le système d'administration et de contrôle de l'éducation d'un pays et aussi comme le processus entier par lequel les politiques éducatives sont formulées, adoptées, mises en oeuvre et évaluées, à tous les niveaux du système éducatif.

Ainsi la gouvernance en éducation se réfère à l'autorité et au processus de prise de décision à l'intérieur du système. La gouvernance en tant qu'administration et organisation du système existe nécessairement dans un système politico-administratif plus large, centralisé ou décentralisé.

Contexte international

La Commission internationale sur le développement de l'éducation a souligné le rôle des politiques et des stratégies nationales sur le développement de l'éducation, sur celui de la démocratisation de l'accès, sur l'amélioration de la qualité et enfin sur la nécessité de la participation de tous les acteurs sociaux concernés aux processus de planification et de gestion afin d'améliorer leur capacité stratégique de réforme. Le rapport « *Apprendre à être* » de 1972 préconisait « en même temps que la décentralisation des décisions, des responsabilités et des moyens, une ample participation de tous les intéressés à tous les niveaux et dans tous les domaines, à la détermination et aux responsabilités de l'action éducative ».

Par ailleurs, dans le cadre d'action de Dakar, « *l'Éducation Pour Tous (EPT) : tenir nos engagements collectifs* », les participants au Forum mondial sur l'éducation ont adopté six objectifs dont deux sont aussi des objectifs du Millénaire, avec des dates butoirs pour leur réalisation. Pour atteindre ces objectifs, douze stratégies ont été

dégradées. Ce qui est nouveau dans ces stratégies, c'est l'implication effective des ONG (société civile) dans la formulation des politiques, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et la prise en compte de certains facteurs qui ont compromis les programmes d'EPT, notamment les conflits armés, le VIH/Sida, les calamités naturelles.

Ce qu'il faut souligner, c'est que la responsabilité première incombe aux pays qui devaient, pour 2002, élaborer des plans d'action nationaux, cohérents, réalistes concernant les priorités avec des stratégies concrètes pour intégrer les personnes jusque-là exclues du système éducatif. Ces plans devaient être préparés dans le cadre de stratégies plus générales de développement et de lutte contre la pauvreté, en déterminant les priorités budgétaires et les indicateurs de performances en vue d'atteindre les objectifs fixés pour 2015. Pour un grand nombre de pays, les politiques et les plans devront être revus et repensés en tenant compte de la menace du VIH/Sida.

Les institutions et les agences de financement ont donné l'assurance qu' « aucun pays ayant pris des engagements sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources ». Cet engagement a été réitéré lors de plusieurs rencontres internationales, notamment au Sommet de Genoa (juillet 2001), à Monterrey (mars 2002), à Kananaskis (juin 2002).

Parmi les douze stratégies, la quatrième concerne les présentes Assises Francophones de la gestion scolaire : « mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatifs réactifs participatifs et évaluables ». Cette promotion « des principes de bonne gouvernance qui garantissent la qualité, la fiabilité, et la transparence des comptes » se retrouve dans le cadre d'action de Ouagadougou adopté par les ministres de l'éducation de la CONFEMEN (novembre 2002).

Contexte national

Les stratégies à mettre en oeuvre pour réussir une éducation de base de qualité concernent en premier lieu le cadre institutionnel. La réhabilitation et le renforcement des structures de pilotage et de gestion du système éducatif sont la condition *sine qua non* du démarrage de tout processus de restauration du service public d'éducation. Cela implique en premier lieu l'indispensable plan national d'investissement en infrastructures et en équipements, qui rétablit l'institution éducative dans sa dignité physique et restaure la confiance des populations pour participer à cet effort civique. Simultanément, il importe d'agir massivement sur la valorisation des ressources humaines, tant administratives qu'enseignantes, aussi bien en matière de formation

initiale et continue que de gestion centrale et déconcentrée, car rien de fort ni de durable ne se fera en éducation sans elles.

Pour que l'État enclenche irréversiblement le processus de rénovation pédagogique, puis de réforme éducative, il faut qu'il soit le premier partenaire, fiable et convaincu, capable de réunir les conditions fondamentales de changement, en y associant ses fonctionnaires et les populations, et également en négociant la participation technique et financière des membres de la communauté internationale.

FORMULATION DE POLITIQUES ÉDUCATIVES

La formulation de politiques éducatives est un processus décisionnel. Le rôle du gouvernement est d'assumer la responsabilité de ce processus. La première étape de la définition d'une politique éducative devrait être une large consultation nationale. Étant donné que l'éducation est un tout indissociable, il est nécessaire d'adopter une approche sectorielle de la réforme de l'éducation et de prendre en compte tous les aspects qui sont importants pour l'élève – notamment la situation sanitaire et nutritionnelle des enfants scolarisés. Bien que l'éducation de base soit la priorité des pays en développement, ceux-ci sont en charge de tous les ordres d'enseignement et ne doivent pas perdre de vue l'établissement de priorités entre les secteurs de l'éducation, les relations entre l'enseignement et les perspectives d'emploi dans le public et dans le secteur privé.

Approche et méthodologie

Un consensus national sur les problèmes éducatifs, avec l'implémentation de tous les éléments de la société, est vital. Le gouvernement doit encourager le débat public par l'intermédiaire des médias. Il est nécessaire d'impliquer la structure administrative du pays, d'organiser le dialogue le plus large possible et de s'efforcer d'impliquer, d'informer et d'inviter toutes les composantes de la société à apporter leur contribution : personnel du ministère (au niveau national, régional et local), directeurs d'école, syndicats des enseignants, enseignants, parents, élèves, universités, parlementaires, société civile, secteur privé. Des représentants des départements des finances, de la fonction publique, de la santé, des affaires sociales, de la jeunesse, de la promotion féminine devront y participer.

Une fois les problèmes identifiés et une liste de recommandations établie par les commissions mises en place, un comité interministériel devrait être chargé de la rédaction du rapport final, celui-ci ayant la forme d'une étude détaillée du secteur de l'éducation avec des projets d'action concrets. Un programme de mise en œuvre qui doit être précédé par des études techniques sectorielles menées par des structures nationales, une évaluation des coûts et un calendrier, doit accompagner le rapport final. Pour établir des liens entre les différentes étapes du processus de formulation des politiques et de pré-

paration du programme de mise en œuvre, trois instruments sont nécessaires : la collecte de l'information, l'analyse de l'information et la concertation.

Les volets stratégiques du programme sont définis en prenant en compte la qualité et l'équité, en même temps que la dimension quantitative. Les aspects financiers tout comme le contexte macro-économique, la quantification des objectifs, la préparation de plans d'action thématiques budgétisés ainsi que la planification détaillée des activités et du rôle de chacun dans la mise en œuvre du programme, sont les axes de la démarche à suivre. Ainsi les programmes doivent être considérés comme des priorités nationales et recevoir un financement approprié provenant du budget national.

La participation des agences de financement est nécessaire à la formulation des politiques des pays. Leur participation à un processus d'élaboration d'une politique clairement établie, piloté par le gouvernement, avec la participation de toutes les composantes de la société, dans une grande transparence, va faciliter leur participation au financement de la mise en œuvre du programme.

Pour réussir l'élaboration de politiques éducatives, il est nécessaire d'intégrer le programme de mise en œuvre comportant des stratégies bien conçues et pratiques avec un volet de renforcement accru des capacités de mise en œuvre au niveau institutionnel et individuel, dans les ministères et les services exécutants à tous les niveaux, jusqu'à celui de l'école. Les agences de financement pourraient y contribuer en fournissant de l'assistance technique par la mise à disposition des experts de haut niveau possédant un type d'expériences qui puisse aider le pays. Au niveau national, le ministère devrait mettre à contribution les universités et centres de recherches, de même que les personnes possédant les compétences techniques, l'expérience et les traditions requises.

La formulation d'une politique requiert des connaissances solides et détaillées.

Mécanismes et structures pour la mise en œuvre

Après l'adoption de la politique éducative par le gouvernement et l'engagement des bailleurs de fonds à aider à sa mise en œuvre, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes et des structures appropriés pour le suivi, le contrôle et l'évaluation du programme. Il est aussi nécessaire d'envisager le développement des capacités nationales et des compétences techniques nationales. Il est aussi important que tous les cadres impliqués dans le processus comprennent l'analyse des politiques et le processus de planification. De nombreuses sessions de formation peuvent contribuer à les rendre plus

Tableau 1
Le processus de formulation d'une politique implique de nombreux acteurs

Les acteurs internes

La société civile : enseignants, syndicats d'enseignants, parents, écoles normales, universités, centres de recherches ; l'État (législateurs, planificateurs, fonction publique et administration locale) ; secteur privé.

Les acteurs externes

Les institutions spécialisées des Nations Unies, les agences multilatérales, les agences bilatérales, les fondations internationales et privées, les ONG internationales.

Tableau 2
Étapes de formulation des politiques

- 1) Identification de la question à traiter
- 2) Spécification des objectifs à atteindre
- 3) Développement des options et processus du choix
- 4) Prise de décisions stratégiques
- 5) Mise au point des stratégies

performants, à accroître leur compétence et la confiance en eux. Ils vont acquérir une expérience qui va contribuer à professionnaliser le secteur de l'éducation. Ils vont s'approprier les initiatives et la gestion de la mise en oeuvre du programme. L'utilisation de l'informatique permettant le traitement rapide et rigoureux de l'information va favoriser l'assainissement et la restructuration de l'administration de l'éducation.

Un comité de suivi interministériel

Ce comité serait présidé par le représentant du ministère des finances et du plan, et comprendrait, entre autres, des représentants des départements de l'éducation, de la santé, de l'intérieur (décentralisation), de la jeunesse, de la fonction publique, des affaires sociales, de la promotion féminine. Ce comité se réunirait tous les trois mois et serait chargé du suivi et de l'évaluation des éléments du programme, ainsi que de sa gestion stratégique.

Un comité de pilotage ministériel

Ce comité serait composé de l'ensemble des directeurs nationaux de l'éducation et des chefs de service du secteur de l'éducation. Il serait chargé d'assurer le pilotage et la coordination interne de l'exécution des actions prévues par les différents services du secteur. Il devrait veiller à l'articulation et à la cohérence entre les activités habituelles du département et les lignes directrices du programme sectoriel, de préparer les propositions de modifications du plan d'action, d'évaluer les activités des coordonnateurs des composantes. Ce comité de pilotage serait le principal organe de suivi, de prise de décisions stratégique du secteur de l'éducation.

Un secrétariat technique

Ce secrétariat pourrait être composé de cadres nationaux et de conseillers techniques expatriés. Il devrait préparer les documents de base pour les réunions du comité de pilotage et de suivi. Il constituerait l'instance de coordination des différentes assistances. Il pourrait être chargé des missions de coordination, d'impulsion, de formation et d'information.

Plans d'action par composante

L'élaboration d'un plan d'action par composante (PAC) déboucherait sur les outils de planification et de contrôle à la disposition de chaque instance décentralisée du ministère de l'éducation (inspections régionales, directions préfectorales) et de chaque structure centrale pour permettre un meilleur suivi des activités.

Des groupes techniques

Des groupes techniques pourraient être constitués en fonction d'un besoin ressenti pour lequel une structure unique ne semble pas propice à la prise en charge de l'activité, ou bien dont la mise en œuvre nécessite une certaine souplesse (ex : scolarisation des jeunes filles, l'éducation environnementale, l'éducation technologique pour l'insertion des jeunes déscolarisés). Lorsque le besoin serait couvert le groupe serait dissous.

Mécanisme de communication

L'information a un rôle essentiel pour la promotion d'une éducation de qualité. Elle contribue au débat public sur l'éducation. La communication par l'intermédiaire des médias modernes et traditionnels permettra une circulation de l'information et des opinions de la base vers le sommet et vice-versa. C'est un moyen de diffuser les innovations et l'information sur les expériences réussies. La stratégie de communication est un moyen d'organiser des campagnes nationales, régionales et locales de sensibilisation pour l'éducation de tous les enfants, surtout des filles, en s'appuyant sur les *mass media* : télévision, radio nationale, radio rurale, presse écrite. La stratégie favorise la transparence dans la prise de décision et l'établissement d'une confiance mutuelle entre les différents acteurs. Elle permet encore de lutter contre toute tentative de corruption, de détournement de ressources et d'abus. La circulation de l'information favorise une

Tableau 3
Connaissances de base nécessaires pour la formulation d'une politique

- 1) Les enseignants : leur formation initiale et continue, leurs conditions d'emploi, leur moral et leur motivation, et la manière dont ceux-ci affectent leurs performances et la qualité de l'éducation ; le cadre législatif de la gestion du personnel enseignant, les mérites et les performances des structures de gestion de ce personnel ;
- 2) Les livres et le matériel d'enseignement, d'apprentissage et d'alphabétisation pour l'éducation formelle et non formelle ;
- 3) Les données statistiques nécessaires au contrôle de différents aspects de l'éducation ; information et analyse et leur utilisation dans les secteurs tels que la comptabilité, la gestion, l'évaluation, la planification ;
- 4) La structure administrative et l'amélioration des capacités de gestion ; l'utilisation des NTIC
- 5) Les infrastructures scolaires et l'équipement.
- 6) Les ressources disponibles, leur distribution, leur gestion et leur évaluation
- 7) La constitution : l'éducation de base est-elle un droit, l'enseignement élémentaire est-il gratuit et obligatoire ?
- 8) La politique linguistique

meilleure délégation de pouvoir et l'application de récompenses et de sanctions. La stratégie de communication permet de créer une nouvelle culture administrative et favorise l'établissement d'environnements institutionnels propices à une prise de décision plus décentralisée et plus ouverte.

Mécanisme d'évaluation permanente du système éducatif

La constitution d'une équipe nationale d'experts en mesure de prendre en charge cette évaluation serait nécessaire.

Un comité de pilotage conjoint

Ce comité couvrirait tous les ordres d'enseignement, de l'élémentaire au supérieur, ainsi que les activités d'éducation non formelle, avec l'objectif fort de décloisonner les structures du système. Cette approche systémique permet une vision globale de la réforme et la mise en synergie des ressources.

Partenariat avec les agences de financement

L'esprit de partenariat a beaucoup progressé. Les agences de financement admettent aujourd'hui que la coordination du processus d'élaboration de politiques et leur mise en oeuvre ne peuvent être assurées que par les pays. La coordination et la solidarité des agences de financement sont importantes pendant les phases d'élaboration et de mise en oeuvre des programmes. Le partenariat doit être basé sur un cadre et sur des objectifs partagés et approuvés. Il est nécessaire que ces agences apportent un engagement à s'impliquer sur le long terme, car une réforme éducative est un processus qui prend du temps, cinq à dix ans. Il est donc souhaitable qu'ils sou-tiennent les pays jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de faire face aux dépenses de fonctionnement. Leur engagement doit se manifester dans l'attribution des ressources humaines et financières. Elles peuvent contribuer au renforcement des capacités humaines et institutionnelles en fournit-ant un appui analytique pour définir les options, formuler les politiques et faciliter les transferts d'idées et d'expériences.

Il est souhaitable que la participation des agences de financement soit une approche consistant à la réalisation en commun des missions d'évaluation, de la mise en oeuvre d'arrangements comptables, de la passation des marchés et des missions de supervision, afin d'alléger le travail difficile et complexe des cadres des bénéficiaires.

Des revues annuelles conjointes devraient être organisées par le gouvernement avec la participation des agences de financement, avec comme objectif de vérifier le niveau d'exécution du programme et le respect des mesures convenues d'un commun accord. Ces revues constitueraient pour les autorités nationales des repères dans la planification stratégique du programme.

CONCLUSION

La formulation des politiques peut tirer profit d'une coopération efficace des gouvernements et des agences de financement. Les agences de financement affirment que leur souci est de s'assurer que les systèmes d'éducation qu'elles appuient sont gérés de manière efficace et que les responsables en charge appliquent les règles établies, que les budgets de l'éducation sont dépensés à bon escient, afin de répondre aux besoins prioritaires identifiés, d'aider la population à sortir de la pauvreté et à bâtir une vie meilleure pour les citoyens les

plus démunies. Elles veulent être certaines que tous les enfants, en particulier les filles, auront accès à une éducation de qualité et finiront le cycle primaire, que les systèmes éducatifs desservent la population de manière équitable, et que les citoyens soient adéquatement informés au sujet de son fonctionnement, qu'ils soient en mesure d'exprimer leurs points de vue et d'exiger des améliorations. En d'autres mots, les agences souhaitent une bonne gouvernance.

Les agences de financement reconnaissent à présent qu'il incombe à chaque pays, à son gouvernement et à son peuple d'assumer la responsabilité de formuler leurs politiques éducatives et d'en faire le suivi. Leur rôle est d'assister les pays dans l'esprit d'un engagement soutenu.

La formulation des politiques est une fonction centrale du gouvernement, par conséquent leur qualité dépend des capacités gouvernementales à gérer le processus de leur conception et de leur mise en oeuvre. La participation de tous les acteurs concernés par le développement de l'éducation est nécessaire. L'éducation est un engagement à long terme, il est donc important d'édifier un consensus et un engagement d'ampleur nationale afin d'assurer la continuité de la politique éducative quels que soient les changements de gouvernements. Ceci nécessite le développement des capacités nationales et les compétences techniques nationales.

La promotion d'une culture de la concertation est un élément déterminant de toute initiative de renforcement des capacités. Les processus doivent être transparents et la stabilité du personnel technique est nécessaire pour assurer une continuité à tous les nouveaux, notamment dans l'organisation administrative, la participation la plus large possible de toutes les composantes de la société. C'est le meilleur moyen d'établir un environnement favorable à la création d'une confiance mutuelle entre les différents acteurs. Cette culture positive valorise les cadres impliqués.

L'éducation est un domaine de responsabilités partagées, de dialogue nourri entre les parties prenantes. Ce dialogue va créer un espace favorable à la promotion de la qualité. Le gouvernement va jouer le rôle de facilitateur et de garant de l'équité. L'équité doit se matérialiser par une allocation judicieuse des moyens aux écoles. Cela nécessite le recours à un système d'information performant, doublé d'outils de pilotage.

La gestion de l'éducation devrait par suite d'assainissement et de réorganisation, l'information aidant, être transparente et performante. Alors, le fonctionnement interne du système s'améliorerait rapidement, en rayonnant de la capitale vers les régions, jusqu'aux localités. Les bénéficiaires directs seront les élèves dont la formation deviendrait plus efficace, les cadres de l'éducation nationale qui verront redorée leur image de marque auprès des populations.

L'éducation étant un processus à long terme, c'est la stabilité politique du pays qui en garantit la réussite, en particulier lorsque l'on considère l'éducation comme une priorité, un investissement rentable et la clé du développement.

Il est important que la formulation des politiques ne se déroule pas au sein des nations de manière isolée. Les pays d'une même région ou d'une même sous-région, ou bien ceux appartenant à l'espace francophone, peuvent partager leurs expériences et apprendre les uns des autres. C'est une ressource qui pourrait être utile à l'éducation dans les pays.

Suite à la page 11

LA BONNE GOUVERNANCE

ÉTUDE DE CAS PRÉSENTÉE PAR LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE

Avant d'entamer l'étude de cas à propos des pratiques de « bonne gouvernance » identifiables en Communauté française de Belgique, je pense utile de vous présenter brièvement la structure scolaire qui est la nôtre.

La Belgique est composée de trois groupes linguistiques :
• les Belges qui s'expriment en français (Wallonie) ;
• ceux qui parlent le néerlandais (Flandre) ;
• d'autres, moins nombreux, qui utilisent l'allemand (Cantons rédimés).

Suite à certaines tensions communautaires, la Belgique, en 1988, s'est communautarisée et s'est régionalisée.

Chaque groupe linguistique s'est doté d'institutions politiques propres.

L'État, qui finance les Communautés et les Régions suivant des mécanismes définis par une loi de financement leur a donc délégué une partie de ses compétences.

En Wallonie, deux institutions coexistent :

- La Région wallonne qui traite notamment de l'économie, de l'infrastructure, du tourisme, de la gestion des routes, de l'urbanisme, de la gestion du territoire, etc. ;
- La Communauté française qui traite plus particulièrement des domaines de l'enseignement, de l'audio-visuel, de la culture, des sports et de la santé.

En Communauté française, l'enseignement est organisé sous la forme de réseaux :

- Le réseau organisé par la Communauté française proprement dit qui dépend directement du Gouvernement de la Communauté française.
- Le réseau subventionné officiel qui est organisé par les Communes et les Provinces mais subventionné par la Communauté française.
- Le réseau subventionné libre au sein duquel on trouve soit des écoles confessionnelles majoritaires, soit non confessionnelles toujours subventionnées par la Communauté française.
- Il reste ensuite les écoles privées, ni organisées, ni subventionnées, ni reconnues par la Communauté française. Dans l'exposé qui va suivre, lorsque je parlerai des écoles privées, il s'agira, dans un esprit de simplification, des écoles subventionnées libres confessionnelles ou non.

INTRODUCTION

Le concept de « bonne gouvernance », apparu à la fin des années 80, est souvent utilisé depuis lors pour englober un mouvement de réformes touchant l'ensemble des pratiques politico-administratives des États. Il s'inscrit également dans le contexte des nouvelles politiques d'ajustement structurel et suppose *de facto* une redéfinition du secteur public. La « bonne gouvernance » poursuit deux objectifs jugés comme étroitement liés, à savoir : une redéfinition du rôle et des objectifs du secteur public, d'une part, et le renforcement du rôle des citoyens dans le développement de sociétés démocratiques et participatives, d'autre part. La « bonne gouvernance » comprend des notions telles que la participation, la transparence, la responsabilité, l'efficacité et l'efficience, l'équité, la primauté du droit, la gestion saine de la sphère publique, etc.

Le concept de « bonne gouvernance » apparaît dès lors comme un concept englobant, d'une utilisation aisée, facilement compréhensible par tous. Et pourtant, derrière l'expression, combien d'ambiguité, combien de difficultés, combien de trompe-l'œil ? Autrement dit : existe-t-il une « bonne gouvernance » qui reposera sur un modèle défini, achevé, précis, universellement applicable en tous temps et tous lieux ? Probablement non. Par contre, ce qui est vrai, c'est la tendance actuelle d'introduction de nouveaux modes de gestion dans la vie publique qui vise à rencontrer l'obligation de plus en plus forte de « rendre des comptes » de l'action engagée, de faire participer l'ensemble de la société à l'action publique.

En ce sens, la Communauté française - comme d'autres entités publiques - participe au même mouvement et a, depuis quelque vingt ans, engrangé des réformes qui peuvent illustrer sa volonté de développer son propre modèle de « bonne gouvernance ».

Plusieurs exemples peuvent être mentionnés, comme l'obligation de motiver tous les actes administratifs, l'introduction de droits de recours contre les décisions administratives, la conception d'un budget des dépenses par programme... Plus récemment, le Gouvernement de la Communauté française s'est doté d'un tableau de bord reprenant l'ensemble du travail législatif à réaliser en fixant des échéances, en définissant les mesures à prendre. Autant d'initiatives qui peuvent rentrer aisément sous le concept de « bonne gouvernance », car elles visent à amener plus de transparence dans l'action publique et à joindre l'efficacité et l'efficience. Toutes ces actions ont pour résultat essentiel de modifier profondément les relations entre administration et administrés en mettant ces derniers au centre de l'action publique.

L'application des principes de « bonne gouvernance » trouve sa traduction concrète dans la définition de la politique éducative en Communauté française sous différentes formes. Sans vouloir être exhaustif, deux mouvements de réformes s'inscrivent cependant directement dans le mouvement général de la « bonne gouvernance » dont il est question ici. L'un touche l'ensemble du système éducatif et vise à gérer son hétérogénéité par une nouvelle volonté de pilotage ; l'autre concerne la prise de responsabilité des acteurs dans la gestion des écoles en organisant leur participation ou vise à renforcer les droits de recours contre les décisions administratives.

D'UN SYSTÈME HÉTÉROGÈNE À SON PILOTAGE

Historiquement, le système éducatif de la Communauté française est marqué par une très grande hétérogénéité des pouvoirs organisateurs. Quand on veut qualifier rapidement les systèmes éducatifs belges, l'expression de « quasi marché » est souvent utilisée et met bien en évidence cette hétérogénéité. À côté d'un enseignement officiel organisé par le Gouvernement, il existe des écoles organisées par les communes et les provinces mais subventionnées par la Communauté. Il existe également un enseignement privé (confessionnel ou non) subventionné également par la Communauté. Cette diversité est la traduction du principe constitutionnel de la liberté d'enseignement.

Au cours des temps, la traduction de ce principe de libre choix des parents entre un enseignement confessionnel ou pas a conduit à une très grande hétérogénéité des prestations offertes et à une offre d'enseignement surdimensionnée par rapport aux besoins. Ce constat a été une des grandes leçons de l'enquête de l'OCDE réalisée en Belgique au début des années 90.

Devant un tel constat et dans un climat toujours très sensible dans la société belge entre tenants de l'enseignement officiel ou de l'enseignement privé, une seule voie de réforme était envisageable : celle reposant sur la volonté d'impliquer toutes les parties dans la définition des réformes et sur l'adoption consensuelle de celles-ci par le législateur. La volonté d'introduire une gestion d'ensemble du système éducatif, d'une manière toujours plus cohérente et systémique dans un contexte de réduction budgétaire est sans doute la caractéristique la plus marquante des réformes des années 90. Cette volonté s'est traduite en juillet 1997 par l'adoption par le législateur d'un dispositif législatif cadre appelé « Décret Missions » portant sur les missions de l'enseignement obligatoire et définissant les structures pour les atteindre. Ce dispositif législatif présente la particularité de reprendre les travaux engagés dans le cadre d'assises de l'enseignement qui ont permis à l'ensemble des acteurs de l'enseignement et de la société d'exprimer leur point de vue sur la question et d'avoir été adopté par le Parlement par tous les partis politiques représentés (majorité comme opposition).

Ce dispositif législatif définit quatre objectifs généraux pour l'enseignement obligatoire et prescrit le recours à une pédagogie des compétences.

Ces quatre objectifs généraux sont les suivants :

1. Promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves ;
2. Amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle ;

3. Préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures ;
4. Assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale.

Pour la première fois en Belgique, il est prévu de définir des référentiels de compétences communs pour l'ensemble des pouvoirs organisateurs des établissements scolaires tant publics que privés. Ces référentiels seront adoptés pour deux moments clés de l'enseignement obligatoire : les premiers définissent des « socles de compétences » à atteindre par tous les élèves à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire (14 ans) et couvrant un continuum pédagogique allant de l'entrée en maternelle à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire ; les seconds comprennent les « compétences terminales et savoirs requis » à maîtriser à la fin de l'enseignement obligatoire (18 ans). Dans ce cas également, il convient de rappeler que la définition de ces deux ensembles de référentiels a fait l'objet d'une adoption consensuelle au Parlement de la Communauté française. Ainsi adoptés, ils se sont imposés naturellement à tous les acteurs de l'enseignement, car ils se présentaient comme la synthèse de toutes les contributions reçues. Ces référentiels s'imposent à tous, mais ménagent la possibilité à chacun d'une déclinaison spécifique sous forme de « programmes d'études » qui eux traduisent les voies et moyens (en termes de situations d'apprentissage, de contenus, d'orientations pédagogiques et méthodologiques) pour atteindre les compétences définies au niveau de la Communauté française toute entière.

Ainsi la voie choisie pour répondre aux défis posés par un diagnostic connu mais difficilement maîtrisable par l'encadrement constitutionnel de l'enseignement, la Communauté française a pu agir, car elle a mis l'accent sur la rencontre de trois conditions qui sont facteurs de succès et relèvent directement d'une application des principes de « bonne gouvernance », à savoir :

- la recherche des termes d'un consensus de toutes les parties ;
- la création d'un environnement propice à un engagement commun et de même niveau de tous les acteurs ;
- la possibilité laissée à chaque responsable de l'enseignement d'exercer son droit à la définition de ses moyens pédagogiques d'action.

Mais cet engagement commun et consensuel ne peut suffire s'il ne fait pas l'objet d'un réel pilotage qui a pour objectif essentiel de s'assurer en tous temps et en tous lieux de la cohérence du système. Le pilotage prévu associe l'ensemble des parties prenantes et vise à articuler, dans une même chaîne de cohérence pédagogique, les objectifs généraux de l'enseignement, les programmes, les outils méthodologiques et pédagogiques. En 2002, le législateur a renforcé les instruments existants en mettant sur pied une « Commission de pilotage » qui a pour principales missions :

- d'accompagner les réformes pédagogiques ;
- de doter la Communauté d'un ensemble cohérent d'indicateurs et d'assurer un suivi statistique des élèves en vue d'éviter notamment les décrochages ;
- de coordonner et de diffuser les outils pédagogiques et d'évaluation ;
- d'organiser des évaluations externes.

Parmi les missions confiées à la Commission de pilotage, il convient, dans le cadre de la « bonne gouvernance », de mettre l'accent sur

la réalisation d'une batterie d'indicateurs, comme ils existent dans le cadre de l'OCDE ou de l'Union européenne, et qui permettent d'objectiver la réalité concrète de l'état de l'éducation en Communauté française. L'autre porte sur la réalisation d'épreuves externes à but diagnostic et reposant sur une démarche d'évaluation formative. Ces épreuves fournissent des instruments de comparaison externe aux responsables des établissements scolaires leur permettant ainsi d'adapter leur pratique pédagogique en fonction des résultats des autres établissements.

L'importance de ces actions a conduit le gouvernement actuel à inscrire dans le nouveau « contrat pour l'école », arrêté à la suite d'une très large consultation des enseignants, ces deux axes comme étant prioritaires parmi dix priorités. Il est à noter que toujours à la recherche d'un engagement partagé autour des grands objectifs de l'éducation, le Gouvernement a contractualisé par le biais de ce document quatre « objectifs partagés » qu'il entend atteindre pour 2013, à savoir :

- porter 100% des jeunes de 14 ans au Certificat d'étude de base ;
- conduire 85% des jeunes de 20 ans au Certification de qualification ou d'enseignement secondaire supérieur ;
- réduire de moitié le nombre d'échecs dans l'enseignement fondamental ;
- réduire de 25% l'échec dans l'enseignement secondaire.

Comme dans le cadre de l'Union européenne qui a défini cinq « critères de référence » pour 2010, on a ici la preuve d'un engagement chiffré et contrôlable qui renforce la volonté de transparence des acteurs publics et la mobilisation de tous les acteurs.

LA PARTICIPATION DES ACTEURS ET LES DROITS DE RECOURS

La volonté de rassembler tous les acteurs de l'enseignement dans la gestion même des établissements scolaires en vue d'assurer ainsi un partage des responsabilités et de susciter un réel engagement a conduit le législateur à généraliser en 1997 les « conseils de participation » dans les établissements scolaires. Il s'agit dans le cas présent également de rendre opérationnel les principes de « bonne gouvernance », à savoir la création d'un espace de dialogue et de prise de décision permettant à toutes les sensibilités de s'exprimer et de s'engager dans un objectif communément partagé. Les conseils de participation comprennent obligatoirement des représentants des personnels de l'établissement, des parents d'élèves, des élèves, de l'environnement social, culturel et économique de l'établissement. Il doit se réunir deux fois par an et doit directement débattre du projet d'établissement qui comprend l'ensemble des choix pédagogiques et les actions concrètes particulières que l'équipe pédagogique entend mettre en oeuvre en collaboration avec l'ensemble des acteurs et partenaires de l'école. L'importance de ce travail est à souligner puisque ce projet d'établissement est soumis à l'approbation des pouvoirs organisateurs et soumis périodiquement à une évaluation. Normalement donc, le rôle des conseils de participation dans le suivi même de la mise en oeuvre des projets d'établissement est primordial et déterminant. Les établissements qui mettent en place correctement cette démarche participative ouvrent la voie à une nouvelle gouvernance de l'école en la

rendant plus proche des parents et des élèves, en la mettant au coeur même d'un apprentissage réciproque d'une citoyenneté active et responsable.

Un autre exemple de cette volonté de développer des principes de « bonne gouvernance » dans la gestion de l'éducation peut être trouvé dans l'introduction d'un droit de recours contre les décisions d'échec ou de réussite avec restriction des conseils de classe. Inscrit dans le dispositif législatif portant sur les missions de l'école, ce droit de recours, au sein de l'enseignement secondaire s'inscrit pleinement dans le contexte de l'obligation de motivation des actes administratifs et prévoit un examen en deux temps :

- le premier porte sur le droit d'examiner les raisons et les pièces qui fondent la décision du conseil de classe. Ce droit s'exerce en interne à l'établissement. Un réexamen interne de la décision initiale est donc possible ;
- le second permet à l'élève ou aux parents d'introduire une demande de réexamen de la décision devant une chambre de recours indépendante composée de fonctionnaires, d'inspecteurs pédagogiques et de chefs d'établissement. Le recours peut évidemment conduire à la suspension de la décision prise par le conseil de classe.

CONCLUSION PROVISOIRE

Les quatre exemples mentionnés dans le cadre de cette étude de cas visent à illustrer comment la Communauté française développe des pratiques qui s'inscrivent directement dans le cadre de la « bonne gouvernance ». Ils portent sur l'ensemble du système pour les deux premiers et sur des aspects plus spécifiques pour les deux derniers. Dans tous les cas, ils mettent en évidence une nouvelle approche de la gestion de la sphère publique visant à engager des réformes sur un mode plus participatif, à mieux responsabiliser les acteurs, à évaluer en permanence l'action conduite.

Ces exemples sont donc à prendre comme illustratifs d'un mouvement plus profond. Ils ne sont pas en eux des modèles et demandent, dans les quatre cas mentionnés, de grands efforts de mise en oeuvre et un engagement politique constant et permanent. Autrement dit, il n'existe pas un « modèle » de « bonne gouvernance » qui se présenterait comme la solution aux difficultés de gestion rencontrées en tous lieux et tous temps. Repenser l'action publique en partant des principes sous-tendus par la « bonne gouvernance » exige avant toute chose à inscrire son action dans le temps, à se donner les moyens pour réaliser les objectifs fixés, à supprimer les effets d'annonce, les déclarations d'intention. L'accent doit être mis sur la mesure des réformes, sur l'engagement de tous, sur la satisfaction des utilisateurs.

Si l'on garde à l'esprit ces exigences, alors la « bonne gouvernance » quittera le domaine d'une nouvelle rhétorique pour s'incarner dans la réalité et apporter par les principes qui la sous-tendent des réponses adaptées à un besoin toujours plus aigu de transparence et de démocratie.

Permettez-moi, au nom de la Ministre-Présidente de la Communauté française de Belgique, Madame Marie Arena, de vous remercier pour votre aimable attention.

BONNE GOUVERNANCE

ÉTUDE DE CAS PRÉSENTÉE PAR MADAGASCAR

INTRODUCTION

Définir la notion de « bonne gouvernance » n'est certes pas chose aisée dans la mesure où elle inclut des éléments innombrables allant de la lutte contre la corruption jusqu'à l'efficience d'un système. Toutefois, à travers les différentes propositions d'interprétation, la gouvernance est souvent perçue comme la manière de gérer les ressources humaines, matérielles et financières disponibles.

De cette définition découlent deux corollaires qui méritent d'être mis en évidence de façon particulière. En effet, elle suppose qu'à tous les niveaux de l'administration, local, régional et central, et à travers les différentes étapes des activités entreprises, des notions fondamentales telles que l'équité, l'efficacité et l'efficience, la transparence, la responsabilisation et l'obligation de rendre compte soient considérées dans l'exercice du pouvoir. Il va sans dire que pour des sociétés au sein desquelles régnait depuis trop longtemps la primauté des actions à entreprendre sur les résultats à atteindre, le respect de ces notions dont la liste est loin d'être exhaustive va changer les usages et les moeurs. Effectivement, un bouleversement surviendra inéluctablement au niveau des rôles et des objectifs du secteur public et du secteur privé, et même de la société civile et des communautés.

INITIATIVE AGEMAD ET GOUVERNANCE

Pour le cas spécifique de Madagascar, de tous les projets ou initiatives engagés, menés et entrepris par le Ministère de l'Éducation Nationale pour améliorer son système éducatif, l'initiative AGEPA (Amélioration de la Gestion de l'Éducation dans les Pays Africains) fait partie sans aucun doute de ceux qui illustrent le mieux la volonté de donner une place de choix à la bonne gouvernance. Ce choix s'explique essentiellement par le constat de la réussite mitigée d'un système éducatif, trop longtemps à la recherche de la voie de l'efficacité.

Pour remédier à la situation, le Ministère de l'Éducation Nationale s'est attelé à augmenter les ressources et à adopter de nouvelles mesures de réforme. Le système éducatif malgache présente alors des signes évidents de progrès. Le signe le plus frappant du progrès est l'accroissement du taux de scolarisation dans le primaire depuis ces dernières années. Le taux brut de scolarisation a augmenté de 102% en 2000-20001 à 142% en 2003-2004. Toutefois, de gros efforts restent à faire quant à l'amélioration de la qualité

du système de l'éducation et plus particulièrement des résultats scolaires des élèves. Cette situation s'explique en partie par un système de gestion irrationnel et désarticulé. L'Initiative AGEPA se présente ainsi comme une opportunité à saisir pour Madagascar, face à ce problème. Pour l'Initiative « Amélioration de la Gestion de l'Éducation à Madagascar » (AGEMAD), les principaux objectifs visent à améliorer l'allocation des ressources et à transformer ces ressources en résultats d'apprentissage.

L'INITIATIVE AGEMAD : UNE RÉFORME INSTITUTIONNELLE POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

Pour assurer une meilleure gouvernance, il importe de prendre en compte les trois axes suivants : la réorganisation du système d'administration (identification des acteurs clés, détermination de leurs tâches liées directement aux résultats, instrumentalisation leur permettant d'accomplir leurs tâches et reconsideration des liaisons fonctionnelles), l'obligation de rendre compte des résultats obtenus et le renforcement des capacités des bénéficiaires/communautés scolaires en vue d'une meilleure participation. Dans cette optique, l'initiative AGEMAD s'est attachée à suivre les démarches qui découlent des principes énoncés ci-dessus.

Les acteurs. Le processus de production d'éducation met en jeu un nombre important d'acteurs. AGEMAD privilégie les acteurs qui ont un rôle direct sur la marche du système et qui sont redevables des orientations, du fonctionnement et des résultats du secteur. Ainsi, un acteur est celui à qui le système éducatif attribue des fonctions précises et qui est redevable des résultats obtenus devant un autre acteur (qui occupe un rang supérieur dans la hiérarchie administrative du secteur) et devant les bénéficiaires. Dans le cas malgache, la liste des acteurs inclut les enseignants, les directeurs d'école, les Chefs ZAP (Zone Administrative et Pédagogique), les Chefs CISCO (Circonscription Scolaire), la structure centrale du Ministère et les structures déconcentrées au niveau régional. À cette liste, il convient d'ajouter les FRAM (Association des Parents d'Elèves) et les FAF (Partenariat local pour l'éducation), car quand bien même ces organisations n'ont pas de lien hiérarchique direct avec les autres acteurs, elles ont néanmoins un rôle important à jouer dans le fonctionnement du système.

Les types de tâches. Les tâches des différents acteurs sont nombreuses et variées. Sans nier l'importance de chacune

d'elles, AGEMAD prend le parti de ne considérer que celles qui sont les plus spécifiques à chaque acteur et les plus significatives du point de vue des résultats attendus du système éducatif, et en fin de compte d'une meilleure performance des élèves. Ce faisant, la liste de ces tâches est nécessairement limitée. AGEMAD, au regard des performances scolaires des élèves, a pris en compte les principales fonctions liées à la pédagogie, au temps d'apprentissage, à la formation, à l'évaluation, à la gestion administrative et aux statistiques et planification. En se focalisant sur un nombre de responsabilités restreint, mais essentielles du point de vue de la finalité du secteur éducatif, AGEMAD veut être conçu comme un outil simple et performant, capable de garantir dans les meilleures conditions la bonne gouvernance du système d'enseignement.

Les outils. Pour chacune des tâches qu'il doit accomplir, chaque acteur dispose d'un certain nombre d'outils. Ces outils sont adaptés à la nature des activités que doit réaliser chaque acteur ; leur conception doit tenir compte des interrelations qui existent dans la structure des responsabilités, et permettre un suivi et un contrôle immédiats des tâches de chacun. AGEMAD distingue trois types d'outils : des outils dits de procédure, des outils statistiques et des tableaux de bord.

Les outils dits de procédure. La plupart de ces outils ne sont pas nouveaux, et ne sont donc pas inconnus des différents acteurs. Beaucoup d'entre eux sont extraits des *vade-mecum* et des manuels de procédure existants, ou ont été adaptés pour les besoins du système de gestion qui est décrit dans le cadre de ce rapport. Ces outils appellent généralement peu de commentaires ; ils décrivent de façon logique les tâches que doit réaliser chaque acteur, et les mécanismes qui doivent être mis en oeuvre pour l'exécution et le suivi de celles-ci. En fonction des tâches et des acteurs auxquels elles se réfèrent, ces procédures doivent être appliquées chaque jour, chaque semaine, chaque mois, annuellement, ou sur une période déterminée de l'année si besoin est.

Les outils statistiques. Ces outils sont à l'usage des Chefs CISCO et du ministère central. Ils permettent de faire un diagnostic sur l'état du système éducatif, de repérer des écoles peu performantes à partir d'indicateurs simples, et ainsi de centrer les interventions sur des groupes d'établissements bien ciblés. AGEMAD a plus particulièrement développé un outil qui permet de calculer les besoins en enseignants et en salles de classe en fonction des objectifs de l'EPT tout en réduisant les disparités qui existent entre les écoles. La confection de tels outils est exigeante. Elle suppose non seulement de disposer d'informations de qualité, mais aussi d'adapter périodiquement les systèmes d'information existants aux besoins des nécessités du système de gestion, voire de croiser plusieurs systèmes d'information entre eux.

Les tableaux de bord. L'évaluation des activités et des responsabilités de chaque acteur doit se fonder sur des critères simples et objectifs. Pour ce faire, AGEMAD utilise des tableaux de bord. Ceux-ci sont destinés aux acteurs les plus proches de l'école : les communautés, les directeurs d'écoles avec les enseignants, les Chefs ZAP, les Chefs CISCO et le MENRS. Ces tableaux contiennent les informations à partir desquelles le dialogue entre les différents niveaux hiérarchiques (communautés/directeurs d'école/enseignants ;

directeur/Chef ZAP ; Chef ZAP/Chef CISCO ; Chef CISCO/MENRS) doit s'instaurer. Le contenu des tableaux de bord est élaboré par les services statistiques du MENRS, sur la base des données recueillies lors des différents recensements scolaires. À l'instar des outils statistiques décrits précédemment, l'utilisation de ces tableaux de bord suppose de disposer d'informations de qualité et régulières sur l'état du système d'enseignement. En résumé, le *Tableau de bord* est utilisé :

- au niveau du ministère central, pour prioriser l'allocation des ressources et appuyer les districts défavorisés. Il permet aussi d'évaluer les performances de l'équipe des districts ;
- aux niveaux déconcentrés de l'administration scolaire (District et ZAP) pour l'auto évaluation et l'élaboration du plan d'activités en vue d'atteindre les objectifs nationaux et l'organisation des missions de supervision et de suivi des ZAP et des écoles ;
- au niveau de l'école pour discuter des performances de l'école avec les parents et la communauté et les impliquer à travers un plan d'action consensuel.

Les conditions du bon fonctionnement du système. Une bonne gouvernance repose sur des échanges loyaux et fluides d'information à tous les niveaux de responsabilités, et passe par l'acceptation d'un code de bonne conduite par tous les acteurs du secteur éducatif. Le système AGEMAD n'échappe pas à ces principes. Il va naturellement sans dire que le contrôle des responsabilités ne doit pas détourner le secteur éducatif de sa fonction première; autrement dit, les tâches de suivi et d'évaluation ne doivent pas se convertir en l'activité principale des acteurs du système d'enseignement. Pour cela, le système de gestion doit être intégré dans les activités déjà instituées, et son application doit être considérée comme une activité régulière faisant partie de la pratique courante des acteurs.

L'INITIATIVE AGEMAD, UN EXEMPLE D'OUTIL DE GESTION : LE TABLEAU DE BORD DE L'ÉCOLE

Objectif

Le *tableau de bord* de l'école constitue un outil de pilotage du système éducatif à l'échelon le plus fondamental de celui-ci. Il est le reflet de la stratégie passée de l'établissement. Il permet au directeur, et à l'ensemble de la communauté éducative, de surveiller les éléments clefs de l'activité de l'école, et de définir les moyens d'action à mettre en oeuvre afin d'accroître ou de consolider les performances scolaires des élèves. En prenant le parti de renseigner, sous une forme identique, l'activité de l'ensemble des établissements de la CISCO, le tableau de bord permet aussi à chaque directeur d'école de mieux situer son action par rapport aux autres établissements, et donc de prendre des mesures susceptibles de réduire les disparités actuellement observées au sein de la circonscription scolaire.

Description de l'outil

Le *tableau de bord* fait apparaître les ressources, l'organisation et les résultats au travers d'indicateurs simples. Ces indicateurs sont élaborés annuellement par les services statistiques du MENRS à partir des informations que le directeur d'école a fournies dans les fiches de recensement scolaire.

LE TABLEAU DE BORD EST ORGANISÉ AUTOUR DE TROIS CATÉGORIES D'INDICATEURS.

La première catégorie d'indicateurs concerne les perçues de la CISCO. Ici, les résultats de l'école sont appréciés par rapport à ceux des écoles de la CISCO en ce qui concerne le taux d'abandon, le taux de redoublement et taux de réussite au CEPE (Certificat d'études primaires élémentaires).

La seconde catégorie d'indicateurs renseigne sur l'effectif des élèves et du personnel de l'école ainsi que les nouveaux enseignants et les classes.

La troisième catégorie d'indicateurs permet de classer l'école selon les critères indiqués ci-après :

- *École exceptionnelle*, c'est-à-dire une école qui obtient des résultats scolaires meilleurs que la moyenne de la CISCO et qui a moins de ressources par rapport à la moyenne de la CISCO.
- *École satisfaisante*, c'est-à-dire une école qui obtient des résultats scolaires meilleurs que la moyenne de la CISCO et qui a plus de ressources que la moyenne de la CISCO.
- *École en difficulté*, c'est-à-dire une école qui obtient des résultats scolaires moins bons que la moyenne de la CISCO et qui a moins de ressources que la moyenne de la CISCO.
- *École décevante*, c'est-à-dire une école qui obtient des résultats scolaires moins bons que la moyenne de la CISCO et qui a plus de ressources que la moyenne de la CISCO.

Élaboration du plan d'action

L'élaboration du plan d'action nécessite le dialogue avec les communautés, le directeur et les enseignants.

Déroulement

Après avoir relevé les indicateurs pertinents du *tableau de bord* de l'école, le directeur les présente à l'ensemble de la communauté éducative (représentants des FRAM et des FAF, parents d'élèves, maire, ONG,...) pour analyse. Après cette analyse, cette entité définit les priorités et adopte les stratégies de consolidation et/ou d'amélioration des performances scolaires des élèves.

Il est important de souligner que cette démarche doit aussi permettre de renforcer la capacité de la communauté à réagir face aux problèmes identifiés et à faire elle-même des suggestions.

Le plan d'action défini à l'issue de la réunion est la synthèse du dialogue engagé avec les participants. Ses objectifs doivent être précis et partagés de tous ; c'est le gage de son succès. Il doit être non seulement consensuel, mais bien sûr réaliste. Les mesures prises dépendront naturellement de la caractéristique de l'établissement (exceptionnelle, satisfaisante, en difficulté, décevante). Il revient à l'ensemble de la communauté d'arrêter les stratégies, en fonction du contexte local et des contraintes environnementales.

EN GUISE DE CONCLUSION

Le cas de Madagascar n'est certes pas un cas isolé et les lacunes identifiées ne sont probablement pas une caractéristique propre au système éducatif malgache. La mise au jour de l'Initiative AGEPA suppose en effet que la défaillance au niveau de la gestion scolaire est un mal qui a atteint plusieurs pays africains. Toutefois, au-delà des théories retentissantes et des concepts philosophiques tonitruants

sur la bonne gouvernance, l'utilisation par les différents acteurs des outils pertinents sur la gestion du système éducatif et surtout sur celle des écoles constitue l'une des voies les plus rapides pour répondre aux exigences de l'atteinte des objectifs de la bonne gouvernance.

Ainsi, l'utilisation d'un outil tel que *le tableau de bord de l'école* permet de respecter les principaux éléments constitutifs de la bonne gouvernance :

- *l'équité*, suite à une répartition équitable des ressources ;
- *la transparence*, tous les débats et les décisions prises étant l'œuvre collective de tous les acteurs ;
- *l'obligation de rendre compte*, puisque tous les acteurs sont redéposables devant leurs chefs hiérarchiques respectifs mais aussi devant la communauté ;
- *l'efficience et l'efficacité*, car toutes les forces et les potentialités permettent de réaliser les activités prévues dans le plan d'action ;
- *la réceptivité*, dans la mesure où toutes les décisions sont prises de manière consensuelle ;
- *la prospective*, car tous les problèmes sont communément identifiés et les solutions recherchées ensemble par tous les acteurs ;
- *la primauté du droit*, parce qu'il est difficile d'enfreindre les règlements en vigueur quand les décisions sont prises en toute transparence.

En guise de conclusion, il conviendra de noter que le *Tableau de bord* constitue, certes, l'exemple le plus significatif de tous les outils de gestion utilisés dans le cadre de l'initiative AGEMAD. Toutefois, il faut dire que tous les outils mis à la disposition des acteurs permettent à ces derniers de respecter tous les principes liés à la bonne gouvernance.

Suite de la page 7

Lors de ces Assises Francophones, nous devrions évaluer les progrès accomplis en matière d'éducation dans nos différents pays et voir dans quelle mesure nous avons tenu les engagements que nous avons respectivement pris lors des différentes conférences internationales.

BIBLIOGRAPHIE

- Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux (1990)
Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique, *Formulation d'une politique éducative, enseignements et expériences d'Afrique subsaharienne*. (Tours : 1995)
Réinventer l'Éducation en Afrique, Joseph Brandolin, Educations Afrique Education, T. B. Conseils 1996
Éducation de Base en Afrique, Aïcha Bah Diallo, Article 1996
Septième Conférence des Ministres de l'Éducation Nationale des États membres d'Afrique, MINEDAF VII, Rapport final (1998)
L'éducation : un trésor est caché dedans, Jacques Delors, Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle (1996)
Cadre d'action de Dakar, *L'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs*, Dakar, Sénégal, 2000)
Rapport mondial de suivi de l'éducation pour tous, *Education pour tous : le monde est-il sur la bonne voie* : 2002, Éditions UNESCO
Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous, *Education pour tous : l'exigence de qualité* : 2005, Éditions UNESCO

EXPOSÉ DE CADRAGE

LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉDUCATION : SES DÉFIS ET SES PROMESSES

ANTON DE GRAUWE
INSTITUT INTERNATIONAL
DE PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION
UNESCO

Differentes parties de ce texte sont basées sur un document plus vaste coécrit à l'IIPÉ par Candy Lugaz, et sur une recherche entreprise en Afrique de l'Ouest en collaboration avec des équipes nationales, dirigées par Cheikh Diakhaté (Sénégal), Moussiliou Moustapha et David Odushina (Bénin), Djénabou Baldé (Guinée) et Denis Dougnon (Mali).

La décentralisation est un mot et une réforme à la mode dans les discussions actuelles sur la gestion des services publics, parmi lesquels les services d'éducation. Dans des pays aussi divers que le Mali ou le Mexique, le Sri Lanka ou le Sénégal, les autorités centrales donnent plus de responsabilités aux bureaux déconcentrés au niveau régional ou local, aux municipalités ou aux écoles. Il est utile de souligner dès le début de notre présentation, que ce concept de « décentralisation » couvre un éventail de politiques bien différentes et que dans la plupart des pays, une combinaison de différentes tendances se met en place. Dans les paragraphes qui suivent, nous allons aborder de manière plus ou moins systématique cinq questions :

- Quelle est la nature de la décentralisation dans un grand nombre de pays en voie de développement ?
- Quelles préoccupations l'introduction de cette politique a-t-elle suscitées ?
- Sur le terrain, comment cette politique a-t-elle été mise en oeuvre ?
- Quels principes clés peuvent nous inspirer dans sa mise en oeuvre ?
- Quel est le rôle que les autorités centrales peuvent jouer pour que cette politique ait des meilleures chances de réussite, à savoir, pour qu'elle puisse avoir un impact positif sur la qualité et l'équité ?

La politique de décentralisation : un ensemble de tendances

Dans une grande majorité de pays, la décentralisation n'est pas une politique simple, par laquelle des responsabilités et du pouvoir sont transférés du nouveau central à un simple acteur, mais il s'agit d'une combinaison de quatre tendances différentes, parfois complémentaires.

La première tendance, qui est dans la plupart des pays la plus ancienne, consiste en une *déconcentration* : accroître le rôle des bureaux de l'éducation au niveau régional et local et leur donner plus de pouvoir de décision dans certains domaines, par exemple dans l'utilisation de leur budget ou la nomination des directeurs d'écoles. Ces bureaux sont des représentants du ministère central et une telle déconcentration ne change que peu l'équilibre de pouvoir entre l'État et les autres

acteurs. Cette tendance est très évidente, par exemple au Mali, où il y a eu une importante réforme de la structure du district. Les anciens inspecteurats ont été transformés en Centres d'Animation Pédagogique (CAP). Ils ont un nouveau mandat d'appui et de soutien. Ils sont plutôt bien pourvus en personnel et travaillent dans de nouveaux bureaux assez bien équipés. Les textes officiels donnent au responsable du CAP un plus grand pouvoir de décision dans la nomination des directeurs d'écoles.

Deuxièmement, plusieurs responsabilités du domaine de l'éducation de base sont dévolues aux autorités locales élues (généralement des municipalités ou des communes rurales). Il s'agit de la *décentralisation* au sens pur du terme. Au Sénégal, le niveau central transfère, en principe, des fonds à ces autorités locales pour leur permettre d'assumer neuf compétences, notamment la construction, l'équipement et l'entretien des écoles primaires et maternelles, le recrutement du personnel d'appui, et plusieurs tâches liées à l'éradication de l'analphabétisme. Au Bénin, où les municipalités n'ont été installées que récemment (début 2003), elles sont responsables de la construction, de l'équipement et de l'entretien des écoles primaires. Au Mali, ces municipalités existent depuis plus d'une décennie, elles sont chargées de l'éducation dans leur région. L'intention des responsables politiques est qu'elles gèrent les enseignants qui sont actuellement recrutés par les communautés. Le corps des professeurs de la communauté devrait donc disparaître, car il sera intégré à celui des enseignants municipaux. Cette municipalisation de l'éducation est particulièrement populaire dans certains pays de l'Amérique latine, comme le Chili, et dans les pays du nord de l'Europe.

Une troisième tendance consiste à accorder aux écoles un peu plus d'autonomie dans la gestion des ressources. Cette réforme s'est mise en oeuvre beaucoup plus dans la sphère anglo-saxonne que dans les pays francophones. En Afrique, l'Afrique du Sud a renforcé de manière importante l'autonomie de l'école, ou, pour être plus correct, celle des *school governing boards*, les conseils d'école, qui rassemblent parents et enseignants. Dans plusieurs autres pays, l'école, et en particulier son directeur, ont obtenu plus d'autonomie par défaut, à savoir à cause d'un manque d'implication de l'État. En effet, les changements sur le terrain sont plus importants que ces aménagements « officiels ». Face à une insuffisance de budget et d'enseignants, les directeurs d'école recrutent, auprès de la communauté, des enseignants qui reçoivent un petit salaire, et demandent aux pa-

rents de contribuer au financement de l'école au travers des fonds des Associations de Parents d'Elèves (APE) et d'autres cotisations.

Une quatrième tendance, moins évidente, consiste à *renforcer les pouvoirs des communautés*, en particulier les parents d'élèves. Même s'il existe à peu près partout des structures représentant la communauté au sein de l'école, leur faible représentativité et le caractère limité de leur implication dans la vie de l'école font qu'elles n'ont que rarement conduit à une réelle participation de la communauté, et encore moins à la consolidation de son pouvoir. Cet objectif est pourtant courant dans les déclarations politiques, et dans certains cas, en particulier lorsque les ONG ont fait de cette question une priorité, la relation entre l'école et la communauté est devenue plus forte et plus équilibrée.

Ce qui fait la distinction entre pays est l'équilibre entre ces différentes options, plus qu'un choix spécifique pour une d'elles.

Quelques préoccupations relatives à la décentralisation

Le débat sur la décentralisation a toujours été litigieux. Plusieurs auteurs ont soutenu que dans de nombreux pays parmi les moins développés, la décentralisation des services publics, y compris ceux d'éducation, n'a pas été le résultat d'un débat interne, même s'il y avait conviction qu'une telle politique devait mener à des services de plus grande qualité. En général, il n'y a pas eu de pression venant des autorités locales ou des communautés pour demander un processus de prise de décision plus participatif. Il est évident que la popularité d'une politique n'est pas indispensable à son succès, mais quand l'essentiel d'une politique réside dans le partage de tâches, on peut imaginer que la volonté des acteurs à exercer ces tâches importe. Dans beaucoup de pays deux forces se sont combinées pour demander la décentralisation : tout d'abord, la pression externe des agences internationales de développement et des experts ; puis, l'opportunité politique interne dans des contextes nationaux où les autorités publiques sont incapables d'organiser ou de financer les services publics de base.

Ceci mène à quatre sujets de préoccupations. Premièrement, les avocats de la décentralisation, et les gouvernements qui ont tenu compte de leurs conseils, ne prennent pas suffisamment en considération le contexte spécifique de chaque pays et défendent des politiques parfois inadaptées à ce contexte. Deuxièmement, le pouvoir de l'État central qui devrait jouer un rôle clé dans la mise en oeuvre de cette réforme est fortement limité par le manque de ressources et de compétences, qui résulte en une absence de crédibilité de ses agents. Il en résulte un troisième souci : plusieurs pays ont adopté cette politique sans prêter suffisamment attention aux stratégies nécessaires pour réussir sa mise en oeuvre. Ces stratégies ont trait, entre autres, à l'évaluation et au pilotage, à la mise en place de structures représentatives et au renforcement des capacités, des éléments sur lesquels nous reviendrons à la fin de cette présentation. Finalement, on sait relativement peu du fonctionnement des bureaux déconcentrés et des écoles, qui devraient être parmi les bénéficiaires principaux de la décentralisation. Pour l'instant, ce ne sont ni tous les bureaux de district ni toutes les écoles qui sont capables d'exercer pleinement les responsabilités qui leur ont été assignées. Ce manque de capacités explique que les disparités en termes de qualité et d'accès ont pu empirer.

Quelques constats majeurs

L'Institut International de Planification de l'Éducation a entrepris différents travaux de recherche sur les politiques de décentralisation, le plus approfondi étant une recherche sur la mise en oeuvre de cette politique dans quatre pays de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Guinée, Mali et Sénégal). Les constats suivants sont basés surtout sur les résultats de cette recherche mais reflètent une situation plus globale, comme confirmée dans plusieurs autres études. Ces conclusions ont trait à un éventail assez vaste d'éléments, parmi lesquels nous proposons de nous concentrer dans cette présentation sur deux.

D'une part, le pilotage de qualité : l'amélioration de la qualité de l'éducation est en effet régulièrement présentée comme une justification de la décentralisation. On considère en effet qu'un bon pilotage de la qualité ne peut que s'exercer à un niveau proche de l'école, par des personnes qui sont en contact régulier avec les enseignants. Mais dans la réalité, les inspecteurs et les directeurs d'école, les premiers responsables de ce pilotage, réussissent-ils vraiment à s'en occuper ? Ont-ils auprès des enseignants l'autorité et la crédibilité ? Ne sont-ils pas submergés par les tâches administratives ? Tout pilotage implique la prise de décisions suite au constat. Il se pose alors le problème du manque de ressources et de pouvoir des acteurs locaux pour prendre de telles décisions.

D'autre part, la gestion des ressources financières et matérielles. Un principe clé d'une politique de décentralisation est que, pour être efficace, le transfert des responsabilités du niveau central au profit d'acteurs locaux doit être accompagné des ressources financières et matérielles nécessaires pour les mettre en oeuvre. Et que ces acteurs locaux devraient avoir une certaine autonomie dans l'utilisation de ces ressources pour qu'elle devienne plus pertinente aux besoins. Le niveau central cependant garde une tâche de contrôle et de régulation dans un souci d'équité. Ces principes d'autonomie et d'équité ont-ils été respectés et les ressources disponibles permettent-elles une véritable autonomisation des acteurs locaux ?

Le pilotage de la qualité

Parmi les missions d'un bureau local de l'éducation, le pilotage de la qualité de l'enseignement dans ses écoles est essentiel. On attend des inspecteurs qu'ils visitent les écoles et examinent l'enseignement dispensé à intervalles réguliers. L'administration et l'école elle-même devraient effectuer le suivi de leurs recommandations. Les informations statistiques, traduites en indicateurs, devraient guider ce processus de suivi. La réalité, cependant, est tout autre. La faiblesse du pilotage et son manque d'impact sur la qualité s'aperçoit probablement le plus dans la rareté et le caractère rituel de la visite d'inspection, qui devrait être un outil principal de pilotage. La raison la plus évidente réside dans le manque de personnel et de ressources. Mais la problématique est bien plus complexe et au moins quatre autres facteurs sont en jeu.

- Le profil des fonctionnaires de district laisse parfois à désirer. Le personnel des bureaux locaux est généralement désigné par le niveau central, sans tenir compte de la relation nécessaire entre le profil des individus et la mission et les besoins des bureaux locaux.
- Le mandat des bureaux de district est astreignant, car on attend d'eux qu'ils couvrent toutes les écoles, et conflictuel, car ils doivent exercer le contrôle et apporter leur soutien - tâches qui

ne se combinent pas facilement. Conjugué à la faiblesse des ressources humaines, ceci conduit à une surcharge de travail, qui est démotivante et semble résulter dans une concentration sur des tâches administratives.

- Dans leur interaction avec les écoles, les responsables privilient les visites traditionnelles et font peu confiance aux autres types d'intervention pour influencer et guider les écoles - des interventions telles que des ateliers ou des activités de soutien dans un processus d'autoévaluation des écoles.
- Il est rare que les bureaux de district s'engagent dans une planification stratégique. Leurs actions sont plutôt des réponses aux demandes administratives de la hiérarchie, ou aux urgences de la base. Ceci se voit par exemple dans la réponse à la question cruciale de savoir quelles écoles bénéficient des quelques rares visites d'appui et d'inspection, face à l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières. Ce choix est rarement guidé par le profil des écoles et par leurs besoins. En général, deux facteurs jouent un rôle primordial : l'accessibilité de l'école ou les besoins administratifs de ses enseignants (comme la nécessité d'obtenir une note dans le cadre d'une procédure de promotion).

La supervision par les bureaux de district n'aura jamais beaucoup d'impact si elle n'est pas accompagnée par un contrôle et un soutien au sein même de l'école. Cela met l'accent sur l'importance du chef d'établissement. Cependant, ce dernier est confronté à un scénario assez semblable à celui des inspecteurs. Il est de plus en plus chargé de tâches pour lesquelles il est mal préparé, telles que mobiliser des ressources, négocier avec la municipalité, parfois recruter des enseignants volontaires et leur trouver un salaire. Dans certains cas, il demeure en outre chargé de classe. Peu de directeurs ont le profil adéquat pour être à la fois gestionnaire d'un établissement et leader pédagogique. La raison se trouve dans l'inexistence d'une politique visant à faire du poste de directeur d'école une profession motivante. La capacité des directeurs à agir dépend alors plus de leurs initiatives personnelles et de leur charisme, que de leur autorité officielle ou d'une politique visant à renforcer leurs capacités.

On pourrait espérer que, face aux défis que rencontre le pilotage par l'inspecteur et le directeur, d'autres acteurs, en particulier les municipalités ou les communautés, prendraient en partie la relève. Les municipalités cependant ont rarement les compétences nécessaires à cet égard et doivent faire face à une multitude de priorités. La communauté se trouve dans une situation semblable et se confronte en outre à l'absence d'une culture, en son sein et au sein de l'école, d'ouverture et de participation. S'y ajoute que la structure supposée représenter les parents, à savoir l'APE ou un conseil de gestion scolaire, semble dans plusieurs cas être devenue un instrument entre les mains du chef d'établissement - parfois en collaboration avec le président de l'APE - pour renforcer son autorité sur l'école et les enseignants, plutôt qu'un organe qui représente les parents.

La gestion des ressources financières

Dans beaucoup de pays, les bureaux locaux et les écoles luttent contre le manque de ressources, qui n'est pas en soi le résultat de la décentralisation, mais l'accompagne. Ceci explique d'une certaine façon pourquoi ils sont rarement capables de faire de la planification stratégique, de prendre des initiatives et de concentrer leurs efforts là

où on en a le plus besoin. Cette faiblesse toutefois n'est pas seulement le résultat de l'insuffisance des ressources, mais est aggravée par trois problèmes liés à leur gestion.

- Premièrement, les ressources fournies par le niveau central correspondent généralement à des lignes budgétaires fixes. Le montant est basé sur des prévisions faites par les bureaux et les écoles, mais il y a des écarts importants entre ce qui est demandé et ce qui arrive. Une fois le budget viré, les gestionnaires au niveau local ont peu d'autonomie pour décider de son utilisation, car tout changement nécessite l'approbation de la hiérarchie.
- Deuxièmement, le volume d'allocation budgétaire venant du gouvernement ne prend généralement pas en considération les caractéristiques et les besoins spécifiques de chaque district et de ses écoles.
- Le troisième problème est celui du manque de transparence dans l'utilisation des ressources. C'est le cas surtout quand les fonds sont collectés auprès des parents ou des élèves. Bien qu'en principe les membres du comité de l'APE aient le droit de contrôler l'utilisation de ces fonds, ils sont généralement incapables de le faire. Mais le problème se pose également pour les bureaux locaux où s'exerce un contrôle *a priori* à travers les lignes budgétaires fixées, mais où on vérifie rarement pour quel but spécifique une somme a été dépensée, ni non plus dans quelle mesure cette dépense a contribué à l'amélioration de l'éducation, du moment qu'il n'y a pas de dépassement des crédits. Ce manque de transparence renforce le monopole du pouvoir exercé par certains individus dans beaucoup de bureaux et de localités, monopole qui est, lui-même, la cause de ce manque de transparence.

Dans l'ensemble, la situation est paradoxale. Là où l'autonomie est nécessaire, elle n'existe pas à cause d'un contrôle rigide qui, cependant, est inefficace et contre-productif. Et là où on a besoin de contrôle, par exemple sur l'utilisation des contributions des parents, il est absent. En conséquence, les ressources déjà rares ne sont pas utilisées autant qu'elles pourraient l'être pour l'amélioration de l'éducation.

Une faiblesse de régulation centrale

Pour résumer, on peut souligner qu'un aspect parmi les plus préoccupants de la mise en œuvre de la décentralisation est le constat du peu d'attention accordé dans beaucoup de pays au suivi des actions entreprises aux niveaux inférieurs. Le pilotage par l'inspection ne réussit pas à couvrir en profondeur un grand nombre d'écoles, tandis que ses rapports ne sont que peu utilisés pour guider les interventions de l'administration ou de l'école. Il en résulte qu'il est rare que, suite à une visite, une action soit prise qui permet l'amélioration de la gestion et de la qualité de l'école. Les informations sur le fonctionnement des bureaux locaux et des écoles ou sur l'utilisation des fonds qui sont mis à leur disposition, sont rares, sinon complètement inexistantes. L'évaluation de la performance des bureaux et des écoles, si elle existe, reste très administrative et stérile.

Cela est particulièrement inquiétant lorsque les disparités, que la décentralisation pourrait d'ailleurs agraver, sont impor-

tantes. Dans un contexte où elles ne concernent pas seulement les ressources financières et matérielles, mais également les compétences humaines, une intervention de l'État est indispensable. Celle-ci devrait consister d'une part en un mécanisme efficace visant à « rendre compte », qui permettrait d'informer sur l'évolution des disparités et les besoins des unités déconcentrées, et, d'autre part, en un ensemble d'activités d'appui aux bureaux locaux et aux écoles faisant partie d'un plan de développement professionnel.

Construire une politique de décentralisation : quelques principes clés

Le résumé ci-dessus brosse un tableau assez frustrant de la mise en oeuvre de la décentralisation, mais plusieurs recherches ont aussi mis en lumière quelques éléments d'espoir.

- En premier lieu, beaucoup de parents contribuent fortement à l'éducation de leurs enfants. Il est vrai qu'une telle situation n'est pas durable et que son impact sur l'équité peut être négatif, mais elle montre l'engagement envers l'éducation, et c'est une composante indispensable de toute politique de décentralisation.
- Le deuxième élément positif est que, dans beaucoup de pays, il y a un consensus que la décentralisation est la voie à suivre. Le soutien à la décentralisation n'est pas une marque de naïveté, car les différents acteurs sont conscients des conséquences de la décentralisation et de ses faiblesses. Cela ne se traduit pas en un refus de la politique, mais plutôt une demande de prendre plus au sérieux les défis que rencontre sa mise en oeuvre.
- Une troisième raison d'optimisme concerne le fait que plusieurs écoles et bureaux locaux, bien qu'ils se battent contre les contraintes liées aux ressources, ont pris des initiatives novatrices. Le manque d'appui venant du niveau central les oblige à le faire, tandis que l'absence d'un cadre de régulation laisse le champ libre à de telles initiatives. Parmi différents exemples, nous pouvons en citer deux en Afrique de l'Ouest. Dans plusieurs écoles, les enseignants et les parents travaillent ensemble à préparer un plan d'amélioration de l'école avec l'appui de l'ONG Plan. Dans une localité, l'inspecteur aide systématiquement le maire et le conseil municipal pour les décisions à prendre concernant l'éducation.
- Finalement, la mise en oeuvre de certaines réformes par plusieurs gouvernements est un quatrième facteur d'espoir. Nous avons déjà mentionné la réforme de l'inspection au Mali, où les inspections traditionnelles ont été transformées en bureaux d'appui pédagogique, qui sont relativement bien lotis en personnel. La mise en place d'un corps professionnel de conseillers pédagogiques au Bénin est une première indication, même si elle reste insuffisante, de l'importance que le gouvernement accorde à leur travail. Au Sénégal, le collectif des directeurs, une innovation née au niveau local, a été intégré dans le système éducatif par le Ministère. On peut citer aussi le transfert du budget directement à l'école, qui en dispose avec une certaine autonomie, comme cela se fait au Bénin.

Cet engagement communautaire envers l'éducation et la décen-

tralisation, lié à l'existence d'initiatives efficaces et la volonté politique de réforme, est une terre fertile pour la mise en oeuvre réussie de la décentralisation. Le défi consiste à transformer ces initiatives en une pratique nationale, ce qui demande des efforts soutenus et concertés de la part du gouvernement. Quelques principes clés pourraient guider ces efforts.

Un premier principe concerne le besoin de *complémentarité*. Il est essentiel dans la décentralisation d'inciter un plus grand nombre d'acteurs à travailler ensemble pour l'Éducation pour Tous. Alors que les efforts d'un seul individu sont facilement dépassés par les difficultés, la collaboration de tous peut faire la différence. En effet, les écoles qui fonctionnent de la manière la plus satisfaisante sont celles où il existe de bonnes relations entre la communauté et les enseignants, et où l'APE aide le chef d'établissement et les enseignants. La législation reconnaît ce principe, mais l'isolement ou les conflits sont souvent à l'ordre du jour.

L'une des raisons de ces conflits est précisément le non-respect d'un second principe, celui selon lequel *le mandat de tous les acteurs devrait prendre en considération leurs ressources, compétences et atouts*. C'est le contraire qui se produit parfois : les parents contribuent à partir de leurs très maigres ressources mais le contrôle sur la présence des enseignants leur est refusé. Les directeurs d'école gèrent les finances et recrutent des enseignants (tâches délicates et complexes) mais leur participation à la supervision pédagogique n'a pas été renforcée. Les inspecteurs doivent superviser tous les enseignants, alors que leurs ressources leur permettent très peu de visites chaque trimestre. Une réflexion stratégique est nécessaire sur l'équilibre entre le mandat et les ressources de tous les acteurs. Le terme « ressources » à ce sujet, devrait être pris au sens large. Il inclut non seulement le budget à la disposition des acteurs ou leurs qualifications formelles, mais aussi, par exemple, leur crédibilité et leur réseau social. Dans ce sens, un directeur d'école peut avoir de meilleurs atouts qu'un inspecteur pour appuyer les enseignants, en raison de sa crédibilité et de sa proximité.

Le principe clé est que *la décentralisation ne signifie pas abandon par l'État, mais plutôt changement du rôle de l'État*. Là où sa supervision et son appui sont faibles et où son absence n'est pas compensée par une obligation locale forte de rendre compte, l'inefficacité et la mauvaise gestion qui ont parfois caractérisé la gestion centrale peuvent se reproduire, sinon se multiplier, aux niveaux inférieurs. La décentralisation n'est donc ni une panacée ni un raccourci. Dans tous les pays les disparités continueront à exister. Quelques municipalités, districts et écoles ont tout ce qu'il faut pour bénéficier d'une autonomie accrue, d'autres ont besoin d'appui, d'orientation et de contrôle. Dans tous les pays, changer la culture sociale et institutionnelle prendra du temps. Cela a une double conséquence : d'un côté, la décentralisation n'est pas un objectif politique en soi, c'est une stratégie de gestion, adoptée quand et où la gestion centralisée est reconnue inefficace ; de l'autre, la décentralisation requiert probablement une mise en oeuvre flexible, avec un équilibre entre l'autonomie et les caractéristiques de ses bénéficiaires.

Construire une politique de décentralisation : quelques commentaires sur le rôle de l'État

Bien que la plupart des chercheurs et des décideurs politiques puissent se mettre d'accord sur le principe que l'État joue un rôle clé, la nature précise de ce rôle soulève beaucoup de discussions. Il me semble utile que les ateliers qui suivront cet exposé se penchent plus en profondeur sur ce thème.

Je suggérerai brièvement six domaines dans lesquels l'État a un rôle à jouer pour améliorer la mise en oeuvre de la décentralisation.

La définition de la **politique**, en particulier concernant le mandat de chaque acteur et la coordination entre acteurs, doit être claire et bien connue par tous les acteurs. Elle pourrait s'inspirer du principe qu'il doit y avoir un équilibre entre mandat, ressources et responsabilité.

Des **structures** doivent être renforcées ou mises en place qui permettent aux différents acteurs de pleinement jouer le rôle qui leur est assigné. Ces structures doivent disposer d'un minimum de ressources et de compétences, et leurs membres doivent être sensibilisés concernant leur composition, leur mandat et leur autonomie.

Un accent particulier doit être mis sur le **renforcement des capacités** des acteurs au niveau local. Un tel renforcement doit aller au-delà de quelques activités de formation. Une politique globale pourrait, entre autres, prêter attention aux actions des services d'inspection et d'appui pédagogique, et examiner les critères et les procédures de recrutement et d'évaluation pour combler le fossé entre le rôle attendu d'un acteur et son profil.

Le développement d'une **stratégie d'évaluation et de pilotage** est une priorité. Elle devrait impliquer le développement d'indicateurs clés, qui permettent de juger de la performance des unités décentralisées. Ce qui toutefois importe plus que la collecte et l'analyse de données, est la définition d'actions à prendre suite à l'évaluation. Certaines de ces actions seront prises par le niveau central, d'autres par les acteurs décentralisés eux-mêmes. Les inspecteurs et conseillers pédagogiques, comme représentants de l'État central au niveau local, auront une tâche particulièrement importante.

La question de la **distribution équitable de ressources** est fondamentale, et soulève des questions techniques et politiques complexes. Faut-il développer une politique de discrimination positive ? Faut-il donner plus aux écoles qui ont des résultats modestes, pour leur permettre de s'améliorer, ou faut-il récompenser celles qui sont particulièrement efficaces ? Quels indicateurs utiliser pour estimer la disponibilité actuelle en ressources et les besoins, en particulier quand une bonne partie de ces ressources ne proviennent pas de l'État ? Comment tenir compte des ressources humaines ?

Ce thème est lié à celui de la **transparence**. L'absence de transparence dans la gestion des ressources est une expression claire des défis que pose la décentralisation. Il est indispensable d'assurer que ceux qui contribuent au financement aient explicitement le droit de savoir comment les fonds ont été dépensés. Il est également important de procéder à des formations et de mettre en place des structures de contrôle financier. Ceci pourrait faire partie d'un cadre de responsabilisation plus large liant les acteurs auprès de

qui le bureau de district et l'école doivent rendre compte : l'administration; les autres enseignants et les écoles ; les élèves et les parents ; et le public en général. Cette transparence et cette obligation de rendre compte, pourtant, peuvent rencontrer une sérieuse résistance quand elles menacent les relations de pouvoir existantes. Changer les traditions de monopolisation du pouvoir et le refus de participation demande du temps.

Les ateliers pourraient se pencher sur les questions suivantes :

1. Il y a un risque qu'une politique de décentralisation augmente les disparités. Identifiez comment les autorités centrales peuvent limiter ou éviter ce risque par différents mécanismes ou outils (par exemple financier, organisationnel, légal, formation).

2. Le service d'inspection, comme acteur de liaison clé entre niveau central et niveau local et entre écoles, joue un rôle important dans la mise en oeuvre réussie de la décentralisation. Ceci demande cependant dans beaucoup de pays une réforme de ce service en changeant : son mandat, de l'inspection au développement professionnel ; son domaine de concentration, vers les écoles qui en ont le plus besoin ; et ses modalités d'intervention, des visites d'école à une combinaison de visites, d'ateliers, d'échanges et de la création de réseaux. Quelles sont les expériences des participants à cet égard et quelles sont les implications de telles réformes ?

3. Le chef d'établissement ou directeur d'école joue un rôle fondamental dans la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation. Son mandat change : il doit devenir un leader pédagogique et un administrateur. Qu'est-ce qu'il faudrait faire pour renforcer le rôle de leader du directeur ? Vous pouvez penser en termes de : recrutement, statuts et organisation de la gestion scolaire, description de poste, condition de travail, développement professionnel, incitations.

4. Dans beaucoup de pays, à cause, entre autres, de la faiblesse des structures étatiques ou des demandes de plus grande participation, le bon fonctionnement du système éducatif dépend de plus en plus de l'implication des parents et de la société civile. Dans quels domaines de la gestion les parents et les communautés peuvent/doivent-ils être impliqués ? Y a-t-il des domaines privilégiés ? D'autres dans lesquels ils ne devraient pas intervenir ? Quelles structures existent dans votre pays pour permettre aux parents de participer dans la gestion de l'école ? Ces structures sont-elles efficaces ? Sinon, pourquoi ?

5. Votre Ministre a décidé de transférer des fonds directement aux écoles, dont l'utilisation serait décidée à ce niveau. Vous devez donner des conseils à votre Ministre, précisant les points suivants :

- Quels sont les avantages d'une telle politique ?
- Quels en sont les risques possibles ?
- Qu'est-ce qui pourrait être entrepris par le Ministère pour en accroître les chances de réussite ? En répondant à cette question, vous pourriez examiner, entre autres, les points suivants : Quels critères devraient être utilisés pour décider de l'allocation de ces ressources à chaque école ? Au niveau de l'école, qui devrait être chargé de la gestion et du contrôle de l'utilisation de ces fonds ?

MEMORANDUM ET CADRE D'ACTION SUR LA GESTION SCOLAIRE

52^{EME} SESSION MINISTÉRIELLE DE LA CONFÉRENCE DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION DES PAYS AYANT LE FRANÇAIS EN PARTAGE Niamey, Niger, 1^{er} et 2 juin 2006

Inspirés par la volonté d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire et d'Éducation pour Tous, les travaux de la CONFEMEN s'inscrivent dans les orientations adoptées dans le cadre d'action du Forum Mondial de Dakar, notamment celle de « *mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatives réactifs, participatifs et responsables* ». Ils s'inscrivent également dans le suivi du Cadre d'action de Ouagadougou, adopté par la 50^e session ministérielle de la CONFEMEN qui prévoit notamment de mobiliser et diversifier les ressources, d'en viser l'efficience et de développer le pilotage des systèmes éducatifs.

Les États, les acteurs et les partenaires de l'éducation sont maintenant convaincus que la gestion constitue un élément fondamental de l'accès et de la qualité de l'éducation dans tous les pays, particulièrement en contexte de manque de ressources. Selon les recherches et concertations menées par diverses organisations internationales, aussi bien dans les pays du Sud que dans les pays du Nord, la qualité de l'éducation apparaît autant liée à la quantité des ressources disponibles qu'à leur gestion.

Dans cette perspective, les ministres considèrent que l'amélioration de la gestion scolaire à tous les paliers des systèmes éducatifs permettra de favoriser le renforcement de l'accès, de l'équité et de la qualité de l'éducation. L'analyse montre que si des pratiques de saine gestion scolaire existent déjà dans certains pays, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre une situation optimale.

Sur la base de ce diagnostic, nous, Ministres de la CONFEMEN et Chefs de délégation, convenons des principes suivants :

- le caractère essentiel d'une gestion scolaire efficace et efficiente des systèmes éducatifs mise ultimement au service de tous les apprenants ;
- le rôle incontournable et la responsabilité de l'État dans l'élaboration des orientations et des programmes, le financement ainsi que dans l'évaluation du système éducatif ;
- la nécessité d'améliorer et d'instaurer des pratiques de bonne gouvernance et de renforcer la lutte contre la corruption à tous les paliers des systèmes éducatifs ;
- l'importance d'accroître la responsabilisation et l'imputabilité, la culture de l'évaluation, la gestion participative et le partenariat ;
- la nécessité de prendre en compte l'égalité des genres dans le développement des politiques et pratiques de gestion scolaire, afin de poursuivre les efforts d'augmentation de l'accès des filles à la scolarisation ;
- l'importance d'une décentralisation pertinente des pouvoirs et des ressources vers les paliers régionaux et locaux, de sorte que les gestionnaires puissent répondre aux besoins et caractéristiques propres à chaque milieu ;
- l'importance de la professionnalisation et de la valorisation des personnels de gestion.

Par conséquent, nous, Ministres et Chefs de délégation,

- adoptons le Cadre d'action de la gestion scolaire initié par les Assises de Madagascar en avril 2006 et intégré au présent mémorandum ;
- affirmons notre engagement à le mettre en oeuvre grâce au travail d'appropriation et de mise en perspective nécessaire à l'adaptation aux spécificités de nos différents contextes nationaux ;
- invitons, dans cette direction, chaque pays participant à préparer et à mettre en oeuvre un plan d'action opérationnalisant les stratégies de ce Cadre d'action et intégré au programme national de développement de l'éducation ;
- encourageons les pays s'engageant dans ce processus à établir un réseau d'échanges et de coopération favorisant l'inter-apprentissage et le renforcement mutuel des capacités ;
- demandons à l'OIF et aux autres instances de la Francophonie d'oeuvrer à la mobilisation en faveur du Cadre d'action ;
- lançons un appel à la coopération internationale en matière d'éducation pour soutenir l'ensemble des actions qui seront entreprises en vue de promouvoir une amélioration de la gestion scolaire dans les systèmes éducatifs à tous les niveaux.

En conclusion, nous Ministres et Chefs de délégation, souhaitons accorder une priorité au soutien des mesures suivantes :

- la capitalisation et le partage des expériences et des acquis en matière de gestion, particulièrement les outils efficaces et les bonnes pratiques, notamment par le biais des nouvelles technologies ;
- la mise en place ou le renforcement de programmes de formation et de développement professionnel des gestionnaires à tous les paliers du système ainsi que des partenaires notamment les enseignants et les parents d'élèves ;
- le développement de référentiels communs de programmes afin de faciliter l'élaboration et la production de manuels scolaires.

CADRE D'ACTION SUR LA GESTION SCOLAIRE

Vers une nouvelle dynamique de la gestion des systèmes éducatifs
Texte adopté à l'issue de la 52^{ème} session ministérielle de la CONFEMEN

PRÉAMBULE

Le présent Cadre d'action découle des travaux de la 52^{ème} Session ainsi que des réflexions menées lors des Assises francophones de la gestion scolaire, organisées du 4 au 8 avril 2006 à Antananarivo (Madagascar) par la Conférence des Ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN), l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires (AFIDES).

Inspirés par la volonté d'atteindre les Objectifs de développement du Millénaire et d'Éducation pour Tous, les travaux de la 52^{ème} et des Assises s'inscrivent dans les orientations adoptées dans le cadre d'action du Forum Mondial de Dakar, notamment celle de « *mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatives réactifs, participatifs et responsables* ».

Ces réflexions reposent également sur le Cadre d'action de Ouagadougou, adopté par la 50^{ème} Conférence ministérielle de la CONFEMEN, qui s'articule autour des quatre axes prioritaires suivants :

- promouvoir l'éducation pour tous dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ;
- mobiliser et diversifier les ressources ;
- viser l'efficience dans l'utilisation des ressources ;
- développer le pilotage des systèmes éducatifs.

La communauté éducative est maintenant convaincue que la gestion constitue un élément fondamental de la qualité de l'éducation dans tous les pays, particulièrement en contexte de manque de ressources.

Selon les recherches et concertations menées par diverses organisations internationales, aussi bien dans les pays du Sud que les pays du Nord, la qualité de l'éducation apparaît autant liée à la quantité des ressources disponibles qu'à leur gestion.

Ce cadre a été conçu en vue de renforcer la gestion des systèmes éducatifs des pays francophones afin d'en améliorer la qualité au bénéfice des tous les apprenants. Il présente d'abord un bilan des pratiques actuelles de la gestion scolaire. Il définit ensuite une vision des évolutions souhaitées dans ce domaine, incluant des objectifs prioritaires. Il propose enfin des stratégies dont la mise en oeuvre devra être adaptée à chaque contexte national.

BILAN DE LA GESTION SCOLAIRE

Les exposés et les études de cas ont permis de dégager les éléments suivants :

Une prise de conscience de l'importance du leadership et de la gouvernance :

- mise en place de stratégies et de corps de contrôle de la gestion scolaire ;
- publicité donnée aux affectations des ressources pour renforcer la transparence et le contrôle démocratique.

Mais cette prise de conscience se heurte encore à :

- un processus de déconcentration/décentralisation qui ne s'accompagne pas d'une allocation adaptée des ressources ni d'une formation appropriée des acteurs locaux et intermédiaires par rapport aux nouvelles responsabilités dévolues ;
- une difficulté de repositionnement des structures centrales dans les processus de déconcentration/décentralisation en cours ;
- une distance insuffisante des fonctions de gestion par rapport aux considérations politiques ;
- une articulation parfois difficile entre les orientations nationales et celles des partenaires techniques et financiers ;
- une lutte insuffisante contre la corruption.

Des initiatives d'implantation de modes de gestion participative et de partenariat :

- protocoles de partenariat liant l'État, les syndicats d'enseignants, les associations de parents d'élèves et les autres acteurs de la société civile quant à leurs engagements respectifs dans la mise en oeuvre de la politique éducative ;
- comités de gestion, conseils et projets d'établissement, regroupant différents acteurs pour une gestion concertée.

Cependant à côté de ces approches participatives on note :

- des processus insuffisants d'information et de consultation qui limitent l'adhésion de tous les acteurs aux politiques nationales ;
- une transparence insuffisante des modalités de gestion, réduisant la responsabilisation des acteurs ;
- un manque de cadre juridique approprié ;
- une insuffisance des partenaires locaux, notamment des parents d'élèves.

Un effort de rationalisation et d'optimisation des ressources :

- mise en place de cellules stratégiques de recherche et d'évaluation pour éclairer la prise de décision ;
- institution de cartes scolaires nationales directrices afin de rationaliser la construction et l'implantation des écoles ;
- régionalisation du recrutement, du déploiement et de la gestion des enseignants afin de garantir une répartition équitable et efficace sur tout le territoire national.

Toutefois, cet effort est aux prises avec des pratiques peu efficaces :

- une gestion du temps scolaire ne permettant pas d'assurer un nombre suffisant d'heures d'enseignement ;
- une allocation inéquitable des ressources, notamment au détriment des populations les plus démunies et les plus vulnérables en particulier les filles, les populations rurales, les nomades, les personnes handicapées et les minorités ;
- un déploiement inefficace des ressources humaines ;
- des difficultés dans le transfert des ressources financières et matérielles entre les niveaux central et local, par exemple les manuels scolaires ;
- la faiblesse des capacités locales dans le domaine des manuels scolaires ;
- une corrélation faible entre les ressources investies et les résultats obtenus ;
- une centralisation excessive qui réduit la responsabilité des acteurs locaux ;
- une utilisation insuffisante des données statistiques et de celles de la recherche et de l'évaluation comme outils de gestion.

Une affirmation de l'importance de la responsabilisation, du développement des capacités et de la valorisation des personnels, soutenue par la motivation des acteurs à y participer :

- mise en place de filières de formation en administration et gestion scolaire en partenariat avec des structures spécialisées ;
- lancement des programmes et des dispositifs spécifiques destinés à la professionnalisation des chefs d'établissement.

Cette tendance est toutefois contrée par des pratiques telles que :

- un manque de clarté dans les descriptions des tâches et des responsabilités, et la faiblesse des processus d'évaluation ;
- une sélection plus ou moins arbitraire dans le recrutement des personnels de gestion ;
- une affectation des enseignants dans des fonctions de gestion pour lesquelles ils n'ont pas été formés ;
- une instabilité des personnels qui affaiblit la mémoire institutionnelle et freine l'accumulation des compétences de gestion ;
- une formation insuffisante aux tâches de gestion à tous les niveaux, limitant l'efficacité des services.

VISION : OBJECTIFS PRIORITAIRES

Les données sur l'évolution des systèmes éducatifs, notamment dans les pays du Sud, permettent de prévoir une forte croissance des effectifs à tous les niveaux. Dès lors les sources identifiées d'inefficience et d'inefficacité risquent de s'aggraver. Ce qui fixe l'urgence et l'impératif d'améliorer la gestion, voire de la renover afin de faire face à ces défis. Les Assises ont fait émerger une nouvelle vision et de nouvelles pistes qui placent la gestion comme condition et facteur essentiels de la fédération et de la mise en œuvre des engagements en faveur de l'amélioration des résultats des systèmes éducatifs et des apprentissages. Sous cette optique, la conception, les stratégies et les pratiques de la nouvelle vision de la gestion convergent vers la construction de partenariats et vers l'autonomisation et le renforcement des dynamiques locales des établissements scolaires. Ceux-ci sont en effet considérés comme unités décisives de la transformation efficace des ressources affectées à l'éducation en résultats scolaires.

Cette nouvelle vision de la gestion scolaire se décline selon les objectifs suivants :

- promouvoir un leadership engagé et une bonne gouvernance des systèmes éducatifs dédiés à la qualité et aux principes de transparence, de participation et d'équité ;
- perfectionner et rationaliser la gestion scolaire en termes d'efficience et d'efficacité en la focalisant sur l'amélioration des processus et des performances des systèmes éducatifs et sur le renforcement des dynamiques locales au niveau des établissements ;
- renforcer la mobilisation des ressources latentes et leur utilisation selon un rapport coût-efficacité compatible avec leur transformation en résultats scolaires ;
- professionnaliser les personnels de gestion à tous les niveaux grâce à des dispositifs adéquats de recrutement, de formation, de soutien et de reconnaissance.

STRATÉGIES

Il est essentiel que l'environnement politique, institutionnel et professionnel des systèmes éducatifs favorise l'émergence et la consolidation de valeurs dans la gestion. Il s'agit notamment de la recherche de l'excellence, de l'évaluation et de la reconnaissance du mérite, de l'attachement au dialogue dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, de la transparence et de l'imputabilité à tous les niveaux et de la lutte contre toutes les sources de gaspillage et de corruption. Il peut se créer ainsi un climat propice à l'affirmation d'une nouvelle vision et de nouvelles pratiques de la gestion qui, à leur tour, contribuent à le renforcer.

Renforcement des dynamiques locales

La décentralisation/déconcentration représente ici une option stratégique porteuse, à condition :

- qu'elle s'accompagne d'un programme de renforcement des capacités locales ;
- qu'elle implique également un repositionnement des niveaux central et déconcentrés dans de nouveaux rôles d'orientation, d'évaluation, de garant de l'équité dans la distribution des services éducatifs, de régulation, de suivi-appui et de coordination ;
- qu'elle vise à atteindre les objectifs éducatifs fixés au système dans son ensemble ;
- que des procédures d'évaluation de la qualité des dispositifs soient mises en place.

Il s'agit de créer des espaces d'autonomie et d'initiative pour les acteurs de l'établissement à la base afin :

- d'assurer une dévolution conséquente de compétences, de responsabilités et de ressources qui rendent ces acteurs réellement imputables de décisions et des actions qui déterminent les performances de leur établissement ;
- d'impliquer les parents, les communautés, les élèves, les étudiants et les syndicats d'enseignants dans le dialogue sur le projet d'établissement et dans la gestion ;
- de garantir une meilleure efficacité des dépenses en adéquation avec les besoins spécifiques de l'établissement ;
- de prendre en compte l'unicité de chaque établissement et de renforcer la dynamique qui lui est propre en vue de l'atteinte des objectifs généraux du système. À cet effet, il sera possible pour chaque État et gouvernement de réviser ou de redéfinir le statut juridique, administratif et financier des établissements, instituant, selon leurs missions et selon leurs publics, une plus grande autonomie financière, administrative et pédagogique.

Gestion participative et partenariat

Bien qu'elle relève d'abord de l'État, l'éducation est une responsabilité largement partagée entre différents niveaux et acteurs de l'État et de la société. C'est pourquoi les stratégies de gestion du secteur doivent reposer sur le dialogue, la participation et le partenariat. Il convient donc :

- de mobiliser les différents acteurs, notamment les syndicats d'enseignants et les associations de parents d'élèves, grâce à des stratégies d'information, de consultation et de dialogue et ce, dès le début des processus de changement et tout au long de sa planification, de sa mise en oeuvre et de son évaluation ;
- de développer une stratégie de communication favorisant la transparence de la gestion, le contrôle démocratique et l'imputabilité des acteurs ;
- d'engager tous les acteurs concernés dans des processus de concertation qui suscitent l'adhésion et la participation la plus large possible à la gestion des politiques éducatives nationales et des projets locaux de développement des établissements.

Rationalisation et optimisation des ressources

Dans tous les pays, et plus particulièrement dans des contextes caractérisés par l'insuffisance de ressources, la gestion doit s'orienter de manière combinée, vers, d'une part, la rationalisation et l'optimisation de la mobilisation, de l'allocation et de l'utilisation de ces ressources et, d'autre part, vers un pilotage par les résultats.

Il convient donc :

- de réaménager le temps scolaire pour assurer un nombre suffisant d'heures d'enseignement et garantir leur effectivité, notamment en réaménageant le temps scolaire ;
- de favoriser la conception et l'élaboration de référentiels de compétences communs ;
- de mettre en place un processus efficace et transparent concernant le transfert des ressources financières et pédagogiques du niveau central vers le niveau local, par exemple pour des fournitures et manuels scolaires accessibles, peu coûteux et adaptés aux besoins des élèves ;
- de favoriser l'utilisation optimale des ressources par des choix raisonnés de coût-efficacité et la mise en place d'un suivi rigoureux ;
- d'orienter le processus d'allocation des ressources et des arbitrages de la gestion quotidienne en fonction des besoins prioritaires et de l'efficacité sur les résultats scolaires ;
- de développer les données statistiques et les dispositifs d'évaluation, non seulement en fonction de la description du système mais également en fonction des besoins de sa gestion et de son pilotage.

Responsabilisation, développement des capacités et valorisation des personnels en concertation avec les organisations professionnelles et syndicales compétentes

La gestion des systèmes éducatifs et des établissements s'est considérablement complexifiée. Elle exige des aptitudes et des compétences spécifiques qui requièrent entre autres des connaissances, des habiletés, des valeurs et des comportements élevés de leadership, de gestion et de relations publiques. Il faut donc que les personnels en charge de la gestion soient conséquemment recrutés, formés et reconnus pour pouvoir exercer efficacement leurs responsabilités, mutualiser leurs pratiques et affirmer leur identité.

Il faudra donc :

- définir la structure des responsabilités majeures attribuées aux différents paliers du système de gestion ;
- mettre en place des dispositifs transparents et des critères objectifs qui permettent de sélectionner et de recruter les personnels en fonction d'un profil d'aptitudes valide ;
- développer des référentiels de compétences, des dispositifs de formation initiale et continue et des programmes de soutien et de conseil qui assurent le développement professionnel des personnels comme un continuum ;
- reconnaître le statut des personnels de gestion et valoriser la fonction
- favoriser la formation, les échanges d'expertises et d'expériences entre pairs au niveau local, national et international, notamment grâce à l'utilisation des nouvelles technologies éducatives.

LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉDUCATION

Étude de cas présentée par le Niger

CONTEXTE

L'essor de l'éducation à travers le monde aux XIX^e et XX^e siècles est allé de pair avec l'avènement des gouvernements forts qui ont cherché à normaliser le contenu et les processus de la scolarité. La plupart du temps, le gouvernement central, à travers les ministères en charge de l'éducation gérait lui-même les écoles du point de vue de :

- la construction des sites spécialement consacrés à l'apprentissage ;
- la division des objectifs pédagogiques en années de scolarité correspondant à un âge chronologique ;
- la définition du contenu spécifique de l'enseignement et des méthodes pédagogiques adaptées à chaque niveau scolaire ;
- la formation institutionnalisée des maîtres au contenu et aux méthodes ;
- le contrôle des performances des maîtres et des élèves ;
- les examens à la fin du cycle d'études afin de déterminer les niveaux des connaissances.

À partir des années 1970, la politique et l'administration de l'éducation ont connu une évolution fulgurante et la notion de participation collective à la gestion scolaire est devenue l'un des grands thèmes de la réforme de plusieurs systèmes. Un mouvement de décentralisation s'est alors amorcé, animé dans la plus part des cas par des dirigeants politiques qui ont établi un lien entre le développement de leur économie et le degré d'instruction de la population active.

Trois facteurs principaux expliquent l'intérêt croissant pour le transfert de compétences dans le secteur de l'éducation, notamment :

- l'affaiblissement du pouvoir central à faire face tout seul au coût des programmes sociaux sous la pression de la mondialisation économique et financière ;
- l'accroissement du nombre d'élèves et d'enseignants a mis à rude épreuve la capacité des bureaucraties centralisées à maintenir la qualité de l'enseignement ;
- l'émergence des nouvelles technologies de l'information

et de la communication a permis d'intensifier le contrôle des systèmes éducatifs, avec une gestion décentralisée.

La décentralisation s'est donc imposée comme une alternative à une gestion démocratique des systèmes d'éducation de par le monde et s'appuie, selon les cas, sur :

- des motifs politiques : en effet, dans beaucoup de régions du monde, la pression des groupes longtemps exclus du processus décisionnel en matière d'éducation a poussé les pouvoirs politiques centraux à accepter le transfert des responsabilités à des échelons inférieurs ;
- des motifs financiers : incapacité du pouvoir central d'octroyer des fonds suffisants pour répondre à la demande d'éducation ;
- des motifs d'efficience : un plus grand pouvoir de décision local fera baisser le coût de l'éducation.

Bon nombre d'opérations de décentralisation conjuguient plus ou moins tous ces objectifs.

Jusqu'à une date récente au Niger, la gestion et la planification du système éducatif nigérien sont restées fort centralisées avec pour conséquences :

- le manque de transparence dans la gestion du secteur ;
- la non-implication des populations dans le fonctionnement de l'école, institution qu'elles considèrent comme un corps étranger au village.

Cette centralisation excessive a eu un impact négatif sur les progrès enregistrés par le Niger en matière de scolarisation, tant au plan de la qualité de l'enseignement dispensé qu'au plan de la couverture éducative, du fait de :

- l'inadéquation de l'offre à la demande sociale d'éducation ;
- l'inadaptation de l'école aux réalités du milieu ;
- la mauvaise gestion des ressources matérielles allouées aux établissements (manuels, fournitures, etc.) ;
- la mauvaise gestion des ressources humaines.

Conscient de cette situation, l'État a entrepris des réformes du système éducatif afin d'en démocratiser la gestion en confiant une large part de responsabilité aux communautés. L'adoption de la *Loi 98-12 du 1er juin 1998*, portant Orientation du Système Éducatif Nigérien (LOSEN),

a été le point de départ de cette réforme en ce qu'elle consacre la participation effective des communautés dans la gestion de l'école. La LOSEN fut elle-même complétée par un plan de développement sectoriel, le *Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PDDE)*, en l'occurrence, dont la mise en oeuvre concrétise les options prises par le gouvernement tant en matière de décentralisation que de déconcentration de la gestion du secteur de l'éducation.

Aborder le thème de la déconcentration et de la décentralisation de l'administration scolaire au Niger revient :

- dans le premier cas, à examiner l'organisation administrative du MEB/A, en portant une attention particulière au rôle confié à chaque niveau de cette organisation (niveau central et niveaux déconcentrés) ;
- dans le deuxième cas, à passer en revue la décentralisation au niveau des collectivités territoriales et surtout au niveau de l'entité *école* avec les Comités de gestion des établissements scolaires (COGES) qui constituent, avec les APE, le cœur de la réforme.

LA DÉCONCENTRATION DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

La déconcentration permet d'étendre le pouvoir central à d'autres instances inférieures. Elle donne ainsi la possibilité d'exercer une certaine part d'autorité ou de responsabilité administrative dans la hiérarchie interne des ministères et des services gouvernementaux, de déplacer la charge du travail du centre, où se trouvent de hauts responsables vers des instances situées en dehors de la capitale ou du centre. En situation de déconcentration, les agents locaux peuvent :

- planifier et mettre en oeuvre des programmes et des projets ;
- adapter les directives gouvernementales aux conditions locales dans le cadre des orientations fixées par le ministère.

Les mesures les plus importantes prises dans le cadre de la déconcentration du système éducatif nigérian

- la réorganisation du MEB/A, par la création de structures aptes à prendre en charge et à assurer les missions essentielles du secteur en procédant par l'entrée par les fonctions ; ceci s'est traduit par la mise en place d'un nouveau dispositif institutionnel définissant clairement les attributions et les rôles des structures centrales et déconcentrées de gestion du système ;
- la responsabilisation des régions dans le domaine de la gestion et du pilotage du système.

Le niveau central

La portion centrale regroupe le cabinet du Ministre, le Secrétariat Général, les Directions Générales, les

Directions nationales, les Divisions et les Services. Leur rôle est de définir les grandes orientations du système, la recherche des financements et la planification.

Les services déconcentrés

Ils se situent à quatre niveaux à savoir : les Directions Régionales de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation (DREB/A) au niveau des régions, les Inspections de l'Enseignement de Base (IEB), les Inspections d'Alphabétisation et de la Formation des Adultes (IAFA), les Inspections de l'Enseignement Franco-Arabe (IEFA) et les Secteurs pédagogiques (SP) au niveau départemental, et enfin les établissements scolaires au niveau local.

Les Directions Régionales de l'Éducation de Base 1 et de l'Alphabétisation (DREB/A)

La Direction Régionale de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation est essentiellement une unité administrative et de gestion pouvant assumer dans certains cas des tâches pédagogiques.

Dans l'accomplissement de la mission éducative, la DRB/A est chargée :

- d'assurer la mise en oeuvre de la Politique nationale en matière d'enseignement de base et d'alphabétisation au niveau de la région ;
- de conseiller les autorités administratives de la région en matière d'enseignement de base1 et d'alphabétisation ;
- de coordonner et animer l'ensemble des services et établissements de la région relevant du MEB1/A ;
- de veiller à l'application de la législation en matière éducative dans la région ;
- de coordonner les interventions des partenaires dans le domaine de l'Éducation de base 1 ;
- de coordonner et animer toutes les activités relatives à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'Éducation de base au niveau de la région ;
- d'assurer la gestion financière et matérielle mises à la disposition de la région ;
- d'assurer le recrutement et la gestion des ressources humaines ;
- d'élaborer les programmes régionaux de développement de l'éducation.

La Direction Régionale de l'Éducation de Base 1 et de l'Alphabétisation est composée de :

- une division de l'éducation formelle ;
- une division de l'éducation non formelle ;
- une division de l'administration et des ressources ;
- une division des études et de la programmation.

Les Inspections de l'Enseignement de Base 1 Formel (IEB1)

L'Inspection de l'Enseignement de Base 1 est une unité administrative et pédagogique placée sous la tutelle de la

Direction Régionale de l'Éducation de Base 1 et de l'Alphabétisation. À ce titre, l'Inspecteur est chargé de :

- assurer la mise en oeuvre de la Politique nationale en matière d'enseignement de base au niveau de la sous-région ;
- conseiller les autorités administratives de la sous-région en matière d'enseignement de base 1 ;
- coordonner et animer les activités pédagogiques dans les établissements du cycle de base 1 ;
- veiller à l'application de la législation en matière éducative dans la sous-région ;
- coordonner les interventions des partenaires de l'école dans la sous-région ;
- coordonner et animer toutes les activités relatives à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'enseignement de base au niveau de la sous-région ;
- assurer la gestion des ressources humaines, financières et matérielles mises à la disposition de la sous-région.

L'Inspection de l'Enseignement de Base 1 est composée de :

- un service de la formation continue des enseignants ;
- un service de l'évaluation des examens et concours ;
- un service des ressources matérielles et financières ;
- un service de la promotion de la scolarisation ;
- un service des ressources humaines ;
- un service des statistiques et de la carte éducative.

Les Inspections de l'Alphabétisation et de la formation des adultes (IAFA)

L'Inspection de l'Alphabétisation et de la Formation des Adultes est une unité administrative et pédagogique placée sous la tutelle de la Direction Régionale de l'Éducation de Base 1 et de l'Alphabétisation. À ce titre, l'Inspecteur est chargé de :

- assurer la mise en oeuvre de la politique nationale en matière d'alphabétisation et de la formation des adultes au niveau de la sous-région ;
- conseiller les autorités administratives de la sous-région en matière d'alphabétisation et de formation des adultes ;
- superviser l'élaboration des programmes d'alphabétisation et formation des adultes spécifiques à la sous-région ;
- assurer le suivi et l'évaluation des activités des opérateurs privés en matière d'alphabétisation ;
- assurer le suivi de la qualité des programmes de formation des adultes dans la sous-région ;
- veiller à l'application de la législation en matière éducative dans la sous-région ;
- coordonner les interventions des partenaires en matière d'alphabétisation dans la sous-région ;
- assurer la gestion des ressources humaines, financières et matérielles mises à la disposition de la sous-région.

L'Inspection d'Alphabétisation et de Formation des Adultes est composée de :

- un service de documentation et de post-alphabétisation ;
- un service de suivi/évaluation des activités d'alphabétisation et de formation ;
- un service des ressources matérielles et financières ;
- un service de la promotion de l'alphabétisation ;
- un service des statistiques et de la carte éducative.

Les secteurs pédagogiques

Le Secteur Pédagogique est une unité pédagogique placée sous la tutelle de l'Inspection de l'enseignement de base 1. Le conseiller pédagogique responsable de secteur est chargé de :

- planifier et encadrer les activités des Cellules d'Animation Pédagogique (CAPED) ;
- encadrer les directeurs d'écoles et les enseignants ;
- superviser et animer les écoles relevant de son secteur.

Les établissements scolaires

Les établissements scolaires sont des unités pédagogiques d'enseignement placées sous la tutelle des inspections.

Ils sont dirigés par des directeurs d'école et administrés par des Comités de gestion des établissements scolaires (COGES). À ce titre, le directeur d'école est chargé de :

- gérer les ressources humaines, matérielles et financières mises à la disposition de l'école ;
- assurer l'encadrement pédagogique des enseignants de son école ;
- assurer la promotion de la scolarisation et la qualité de l'enseignement dans son école ;
- assurer l'interface entre l'école, la Communauté et les autorités de tutelle.

Les établissements scolaires sont composés de :

- un directeur d'école ;
- le personnel enseignant ;
- le personnel auxiliaire.
- le COGES et le bureau de l'APE

LA DÉCENTRALISATION DE L'ADMINISTRATION SCOLAIRE

Le terme de *décentralisation* est utilisé couramment pour désigner toute forme de transfert de compétence. On définit souvent la décentralisation relative à l'éducation à travers quatre degrés de transfert d'attributions : la déconcentration, la délégation, la décentralisation et la privatisation (Rondinelli *et al.*, 1984)

Si la déconcentration déplace l'autorité pour ce qui est de l'application des règlements, la délégation consiste elle, à transférer une responsabilité de gestion de secteurs spécifiques à des organisations qui opèrent en dehors des

structures bureaucratiques traditionnelles et sous le contrôle indirect du pouvoir central. Elle suppose qu'une autorité centrale délègue un certain nombre de fonctions déterminées et d'obligations spécifiques à un agent ou une administration qui dispose d'une grande liberté d'action. Toutefois, c'est l'autorité souveraine qui est responsable en dernier ressort.

La décentralisation implique que les instances locales du gouvernement sont autonomes et indépendantes, avec un statut juridique qui les sépare ou les distingue du pouvoir central. Les autorités centrales n'exercent souvent qu'un contrôle indirect de ces unités.

La privatisation, quant à elle, est le transfert total du pouvoir à des entreprises ou à des particuliers.

La décentralisation de la gestion scolaire au Niger est bien antérieure à la décentralisation de l'administration publique. En effet, en 1998 déjà, le souci de faire face au défi de la démocratisation de l'éducation et de l'égalité d'accès de tous à une éducation de qualité, et la volonté de parvenir à l'implication et la responsabilisation de tous les acteurs de l'éducation dans la gestion du système ont poussé l'État du Niger à prendre des mesures allant dans le sens d'une appropriation de l'école par les communautés.

Les mesures prises dans le cadre de la décentralisation

1. L'adoption de la *Loi 98-12 du 1er juin 1998* portant orientation du système éducatif nigérien qui définit les rôles et responsabilités de tous les acteurs dans la promotion et le développement du système. En effet, au titre IV consacré aux droits et devoirs, il est précisé à l'article 55 que « les collectivités et toute autre personne morale de droit public ou privé peuvent instituer des aides spécifiques notamment pour la mise en oeuvre de programmes de formation » ; dans le même titre et à l'article 57, il est dit que « les parents d'élèves, par leurs représentants, participent à la gestion et à l'animation des établissements. Ils participent aux différentes instances délibérantes des établissements d'éducation de base et d'enseignement moyen ».
2. Mise en place des Organes consultatifs de l'éducation (conseils : national, régional et sous-régional).
3. Lois créant les collectivités territoriales et leurs compétences dans le domaine de l'éducation : Région, Département, Commune.
4. Élaboration et adoption d'un Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PDDE) à travers ses composantes (Accès, qualité et institutionnelle).
5. Création des COGES au niveau des écoles qui consacre l'appropriation de l'école par les communautés.

Dans le cas précis de cette présentation, nous allons limiter notre analyse aux compétences dévolues aux Comités de Gestion des Établissements Scolaires.

Compétences dévolues au niveau des établissements scolaires à travers les COGES

Le COGES est un organe de gestion, de planification et d'administration du système éducatif au niveau local. Il est la concrétisation de l'une des réformes clés introduites dans la gestion décentralisée de l'administration scolaire au Niger centrée sur la problématique de l'appropriation de l'école par les communautés.

Objectif de la réforme basée sur la promotion des COGES

L'objectif général visé à travers la mise en place des COGES est de responsabiliser les communautés à la base et tous les partenaires locaux de l'école en les impliquant davantage dans l'administration, le financement et la gestion effective du patrimoine des établissements.

L'atteinte de cet objectif passe nécessairement par la réalisation des objectifs spécifiques ci après :

- sensibiliser les populations pour obtenir leur adhésion à la réforme ;
- faciliter leur participation par des actions spécifiques de formation et par un accompagnement de proximité ;
- faciliter l'expression des besoins et l'acquisition à temps des ressources destinées aux écoles ;
- responsabiliser les communautés dans la gestion des ressources affectées à l'école (biens meubles et immeubles, enseignants, manuels scolaires, etc.) et à leur entretien ;
- amener les communautés à inscrire leur intervention dans le cadre d'un plan d'action (ou projet d'école) consensuel qu'elles auront préalablement élaboré ;
- orienter les partenaires à s'inscrire dans la stratégie de développement de l'éducation basée sur l'appropriation de la gestion de l'école par les populations ;
- inciter les populations à promouvoir et développer des activités génératrices de revenu (AGR) ou toute autre initiative pouvant concourir à mobiliser des ressources au profit de l'école ;
- préparer les conditions d'un regroupement progressif des COGES au niveau des Communes ;
- impliquer les communautés à la base à travers leurs structures représentatives dans l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation ;
- cultiver et promouvoir la bonne gouvernance locale ;
- cultiver l'esprit d'initiative et de coresponsabilité ;
- instaurer un cadre de concertation permanent à travers les assemblées générales de village ou de quartier.

Composition et attributions des COGES

Composition

Le COGES se compose de :

- trois représentants de l'Association des Parents d'Elèves ;
- deux représentants du personnel enseignant dont le directeur d'école ;

- une représentante de l'Association des Mères d'Élèves ;
- un représentant des élèves.

Dans la mise en oeuvre de ses activités, le COGES doit oeuvrer à impliquer toutes les structures locales organisées et les personnes ressources disponibles de la localité.

Attributions

- assurer le suivi de l'assiduité et de la régularité des enseignants ;
- assurer l'organisation des activités de promotion de la scolarisation en général et de la scolarisation des filles en particulier ;
- participer à toutes les activités visant l'amélioration du cadre de vie et de travail des élèves et la qualité de leurs apprentissages ;
- participer à l'élaboration et l'exécution du plan d'action de l'école ;
- acquérir, gérer les manuels et fournitures scolaires de l'école ;
- assurer la gestion et l'entretien des infrastructures et du mobilier de l'école ;
- gérer les vivres pour les écoles à cantines ;
- participer à l'élaboration des curricula spécifiques ;
- participer à l'organisation des CAPED ;
- contribuer à l'amélioration de la santé et à l'hygiène en milieu scolaire ; etc.

Bilan de la mise en place des COGES

La mise en place des COGES dans les écoles primaires s'est faite de manière progressive.

- *En 2002-2003 :*

240 écoles ont été dotées de COGES dans trois des huit régions du pays à titre expérimental, et une étude d'évaluation de la fonctionnalité de ces COGES pilotes a été réalisée en fin d'année, étude qui a révélé que :

- les problèmes de l'école ne sont plus du seul ressort des enseignants ;
- une forte mobilisation de la communauté s'installe autour des questions éducatives dans les villages et quartiers ;
- la gestion du patrimoine de l'école se fait de manière collégiale avec, pour le cas des finances, des comptes ouverts dans des banques et mutuelles ;
- l'utilisation des outils de gestion, notamment des fiches de stock, d'enregistrement, etc.

Cette même étude a recommandé l'extension de l'expérimentation aux autres régions du pays.

- *En 2003-2004 :*

Extension des écoles à COGES : 760 nouveaux COGES sont implantés dans les huit régions du pays, ce qui porte

à 1000 le nombre total de COGES appuyés.

Cette installation, qui était prévue pour se réaliser de manière progressive pour gagner l'ensemble des écoles à l'horizon 2007, a connu une accélération à partir de l'année 2005.

- *En 2004-2005 :*

Généralisation des COGES à l'ensemble des écoles du pays. Cette généralisation a été motivée par le souci du MEBA à disposer d'un COGES fonctionnel dans chaque école pour réceptionner et gérer les manuels scolaires commandés à grands frais que le fournisseur devait, selon les clauses contractuelles, livrer directement aux membres de COGES.

Renforcement des capacités des COGES

Dans ce processus de mobilisation des communautés autour de l'école, il s'agit de former les acteurs locaux à la gestion de l'école et des ressources qui y sont affectées, afin de parvenir à une appropriation citoyenne du processus de planification et de gestion des actions d'éducation à l'échelle de l'école par une prise de conscience des communautés locales sur leur rôle dans la promotion et le développement de l'éducation de base.

L'atteinte de cet objectif est facilitée par un transfert aux COGES d'un paquet minimum mais fondamental de compétences que sont :

- l'initiation à l'élection démocratique des membres qui garantit une adhésion massive des populations à la réforme ;
- l'initiation à l'élaboration, l'exécution et le suivi/évaluation du plan d'action de l'école qui assure une appropriation totale de l'école par la communauté ; et, enfin,
- l'initiation à la gestion qui prépare à la bonne gouvernance.

Financement des COGES

La politique de la promotion des COGES tire son financement de plusieurs sources : les ressources internes et les ressources externes.

Les ressources internes (à la communauté de base) proviennent des parents et peuvent prendre plusieurs formes : physiques, matérielles et financières. En effet pour financer les plans d'action de l'école, les parents procèdent soit à des cotisations par nombre d'élèves par ménage en espèce ou en nature, soit à des participations aux travaux collectifs, soit par des opérations ponctuelles de levées à l'occasion de certaines cérémonies notamment la fête de Tabaski pour lesquelles les parents consentent d'offrir à l'école les peaux de moutons immolés à l'occasion. Les ressources internes peuvent également provenir des associations des ressortissants du village tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur ; ces contributions se com-

posent soit d'argent liquide soit des fournitures ou manuels scolaires.

Les ressources externes (hors de la communauté de base) proviennent de l'État qui continue à pourvoir les écoles d'enseignants et à assurer leur salaire, à prendre en charge les gros investissements tels les constructions scolaires et les mobilier. Les collectivités territoriales participent également au financement du système selon les compétences déclinées dans la loi sur la décentralisation dont nous parlions tantôt. Le financement extérieur du système constitue enfin un apport important assuré par la communauté des bailleurs de fonds à travers des projets, des programmes. Ils financent, entre autres, les constructions scolaires, les formations des enseignants et des acteurs locaux de l'éducation, notamment les parents d'élèves, etc.

Dispositif de suivi et d'accompagnement des COGES

Le dispositif de suivi mis en place par le MEB/A dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique décentralisée de la gestion de l'école comporte quatre niveaux : les niveau national, régional, départemental et communal.

Niveau national : La Cellule nationale

Une cellule de promotion des Comités de Gestion des Établissements Scolaires (CP/COGES) est créée par Arrêté N° 0098 /MEB1/A/SG du 4 juillet 2003 modifié par Arrêté 028/MEB/A/SG/DGEB du 14 mars 2005 pour la coordination des activités de mise en oeuvre de cette réforme. Placée sous la responsabilité du Directeur Général de l'É-ducation de Base, la cellule a pour missions essentielles :

- l'élaboration d'un plan d'action pour l'implantation et le développement des COGES ;
- le développement des activités d'information, d'éducation et de communication pour une meilleure implication et responsabilisation des communautés dans la gestion des écoles ;
- la recherche de partenariats en matière d'appropriation des écoles par les communautés ;
- le développement des actions de formation et d'accompagnement des communautés ;
- la supervision de la mise en place et du fonctionnement des COGES ;
- le suivi et évaluation des activités des COGES.

Niveau régional : Le point focal régional

Un point focal régional des COGES est nommé auprès de chaque Direction Régionale de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation. Il anime et coordonne les activités de mise en place et de formation des COGES de sa région.

D'autre part, il réunit à la fin de chaque mois tous les observateurs relais des COGES des IEB de la région pour faire le bilan des activités menées et chercher ensemble des solutions aux difficultés rencontrées.

Niveau départemental : L'observateur relais

Les points focaux régionaux ont des répondants au niveau de chaque IEB appelés observateurs relais des COGES ; leur mission est d'accompagner les COGES communaux là où ils existent en termes de formations et de conseils, et d'appuyer directement les COGES locaux lorsque ceux-ci n'ont pas encore atteint la maturité nécessaire à leur constitution en COGES communaux.

Niveau communal : Le COGES communal

Le COGES communal est une fédération des COGES locaux d'une même commune. Les responsables des COGES communaux sont démocratiquement élus par les COGES locaux de leur commune et ont en charge de veiller au bon fonctionnement des COGES de la collectivité. À cet effet, leur appui consiste à :

- coordonner les activités des COGES de la commune ;
- renforcer les capacités organisationnelles des COGES par des actions d'éducation et d'échange d'expérience intercommunautaire ;
- prendre en charge les problèmes d'ordre généraux des COGES de la commune et leur rechercher des solutions appropriées à travers un plan d'action communal ;
- défendre les questions éducatives auprès des autorités communales et des autres partenaires de l'éducation.

PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE DISPOSITIF DE SUIVI

La société civile joue un rôle important dans l'accompagnement de la réforme introduite dans le système. Ainsi, à travers les ONG et les cabinets spécialisés, elle assure les tâches d'animation et de formation des cadres du MEB/A et des membres des COGES. Il s'opère par ce fait un véritable transfert de compétences qui seul peut garantir la pérennité des actions.

CONCLUSION

Notre expérience de la gestion décentralisée des écoles est encore jeune. Mais elle a déjà montré des signes encourageants dans le changement de comportements des communautés et dans leur perception de l'école et de son développement. Il s'installe progressivement une culture de responsabilités partagées et de transparence dans la gestion du patrimoine de l'école.

C'est donc cette jeune expérience que nous vous invitons à partager avec nous en nourrissant l'espoir que vos observations viendront affiner et enrichir notre démarche.

LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉDUCATION

ÉTUDE DE CAS PRÉSENTÉE PAR LE QUÉBEC

INTRODUCTION

La tenue des Assises francophones de la gestion scolaire fournit une occasion privilégiée d'échanger sur les orientations et les pratiques qui ont cours en ce domaine au sein des systèmes éducatifs de la Francophonie. Plusieurs pays sont à la recherche d'un équilibre entre une centralisation excessive, qui méconnait les besoins locaux et paralyse les acteurs, et une décentralisation tous azimuts, qui menace la cohérence et l'équité au sein du système.

Au cours des dix dernières années, le Québec s'est engagé dans une réforme importante de son système éducatif, visant notamment une prise en charge communautaire accrue de la gestion locale de l'éducation. Dans les pages qui suivent, nous présenterons les grandes lignes de cette expérience, ses acquis et ses difficultés, en tentant d'en dégager certains principes susceptibles d'être utiles à d'autres personnes qui entreprennent une telle aventure. L'analyse que nous livrons s'appuie sur les résultats de recherches conduites par divers organismes, sur les positions rendues publiques par plusieurs partenaires de cette réforme, mais aussi, sur nos propres réflexions et nos regards croisés en tant qu'acteurs de la scène éducative à divers niveaux (national, régional et local). Par cette « étude de cas », nous n'en-tendons pas présenter un modèle idéal à reproduire, mais, plus modestement, partager une expérience dans laquelle nous sommes engagés.

LE SYSTÈME D'ÉDUCATION DU QUÉBEC EN BREF

Le Québec est l'un des treize membres de la fédération canadienne. En vertu de la Constitution canadienne, les provinces et les territoires ont le pouvoir exclusif d'adopter des lois en matière d'éducation. C'est pourquoi il n'y a pas de ministère fédéral de l'Éducation. Par ailleurs, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) [CMEC], créé en 1967, permet aux ministres de l'Éducation des provinces et des territoires d'agir de concert dans des domaines d'intérêt commun.

Le système d'éducation québécois comporte quatre ordres d'enseignement :

- le primaire, d'une durée de six ans ;
- le secondaire, d'une durée de cinq ans pour la formation générale et d'une durée variable, suivant des parcours différenciés, pour la formation professionnelle ;

- le collégial, d'une durée de deux ans pour la formation préuniversitaire et de trois ans pour la formation technique ;
- l'universitaire, d'une durée de trois à quatre ans pour le baccalauréat, auxquels il faut ajouter deux ans pour la maîtrise et trois ans pour le doctorat.

Au Québec, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport est l'instance gouvernementale chargée de promouvoir l'éducation, d'en favoriser l'accès et de veiller à l'harmonisation des orientations et des activités des milieux de l'éducation avec l'ensemble des politiques gouvernementales et avec les besoins économiques, sociaux et culturels de la société québécoise¹. L'organisation du système d'éducation y repose sur un partage des rôles et des responsabilités entre le Ministère et les réseaux d'éducation. Il s'agit d'un partage à géométrie variable, les responsabilités et l'autonomie laissées aux établissements étant nettement plus grandes à l'enseignement supérieur (collégial et universitaire) qu'à l'enseignement de base (primaire et secondaire). Dans le cadre de la présente étude de cas sur la décentralisation, nous nous limiterons à la situation qui a cours à l'enseignement primaire et secondaire.

À ce niveau, les établissements d'enseignement publics (écoles, centres de formation professionnelle et centres d'éducation des adultes) sont placés sous l'autorité de commissions scolaires. Il s'agit de personnes morales de droit public, instituées par décret par le gouvernement, dirigées par un conseil de commissaires élus au suffrage universel. Nous reviendrons plus loin sur les fonctions et pouvoirs de chacun (Ministère², commissions scolaires, établissements) suite aux récents changements adoptés en matière de décentralisation.

QUELQUES POINTS DE REPÈRE POUR SAISIR L'ACTUEL MOUVEMENT DE DÉCENTRALISATION

Sans retracer de manière exhaustive l'histoire du système d'éducation québécois, il nous paraît utile de souligner que la décentralisation n'est pas née de l'actualité récente. Les commissions scolaires, ces instances décentralisées, élues et disposant d'un pouvoir de taxation, même si elles ont évolué au fil des ans, existent depuis 1845. En fait, c'est plutôt à partir de 1960, dans la suite des recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (rapport Parent), qui a donné naissance à un véritable système public d'éducation sous contrôle de l'État, que la centralisation

est apparue. Elle a d'abord été vue comme une nécessité pour donner cohérence et équité à une offre éducative qui en était largement exempte, mais, progressivement, elle s'est muée en un carcan qui paralysait les acteurs de la scène éducative.

En 1995, en vue de préparer une réforme de l'éducation qui paraissait s'imposer, le gouvernement a mis sur pied la Commission des États généraux sur l'éducation. À l'issue des audiences qu'elle a menées dans toutes les régions du Québec et de l'analyse d'environ 2 000 mémoires et présentations orales, la Commission a soumis à la discussion le document qu'elle a élaboré, intitulé *Exposé de la situation*³. Au chapitre du partage des pouvoirs et des responsabilités, elle rend compte de l'insatisfaction exprimée par les participantes et participants à l'égard du mode de fonctionnement du système d'éducation :

- le système est rigide, lourd et lent à réagir, parce que trop bureaucratisé ;
- les décisions sont prises loin du terrain ;
- le personnel enseignant se plaint d'être ignoré et de ne pas recevoir le soutien nécessaire ;
- les parents se disent mal informés et sans recours devant des décisions arbitraires ;
- les gestionnaires s'estiment déresponsabilisés et sous-utilisés.

Un consensus se dégage sur la pertinence, voire l'urgence, de procéder à une décentralisation du système éducatif, mais pas à n'importe quel prix. Les participantes et participants aux audiences de la Commission ont clairement énoncé les conditions de cette décentralisation : « qu'elle ne se fasse pas de façon autoritaire, c'est-à-dire sans consultation préalable ; qu'elle ne soit pas improvisée, autrement dit menée sans planification ou préparation suffisantes ; qu'elle soit soucieuse de l'équité entre les régions ; qu'elle respecte les compétences des personnes en place ; qu'elle ne s'arrête pas à l'échelon de la commission scolaire mais se rende jusqu'à l'école même ; qu'elle soit accompagnée de moyens correspondant aux intentions et aux principes avancés » (p. 95).

À l'issue de cette vaste consultation, la Commission des États généraux sur l'éducation, dans son rapport final, cible dix chantiers prioritaires pour la rénovation du système d'éducation⁴. L'un d'eux consiste à « redistribuer les pouvoirs pour renforcer le pôle local et l'ouverture à la communauté ». À cette fin, la Commission formule une série de recommandations auxquelles la ministre de l'Éducation d'alors donnera suite dans le plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation, adopté en 1997.

L'une des sept lignes d'action de ce plan au titre évocateur, *Prendre le virage du succès*⁵, consiste à « donner plus d'autonomie à l'école »⁶. Les objectifs poursuivis en cette matière sont déclinés ainsi :

- accroître les responsabilités et la marge de manœuvre de l'école ;
- renforcer les liens des écoles et des commissions scolaires avec leur communauté et clarifier leurs obligations d'imputabilité ;
- revoir l'organisation du travail dans le sens d'un élargissement du champ de la négociation locale et d'une gestion collégiale de l'école ;

- accentuer le leadership pédagogique des directions d'école ;
- mieux reconnaître et soutenir l'expertise pédagogique du personnel enseignant ;
- réaménager les structures pour favoriser la concertation de partenaires de différents secteurs sur un même territoire et diminuer les coûts administratifs.

LES MOYENS UTILISÉS

Les amendements législatifs

Les modifications apportées à la *Loi sur l'instruction publique* ont constitué le principal levier pour concrétiser les intentions annoncées⁷.

En 1997, avec la volonté affirmée de rapprocher les lieux de décision des lieux d'action, des conseils d'établissement sont créés, qui disposent de pouvoirs décisionnels beaucoup plus étendus que les organes antérieurs, à caractère consultatif. Ces conseils sont composés d'un nombre égal de parents (dont l'un assume la présidence du conseil) et de membres du personnel (au moins quatre), d'élèves, le cas échéant, et de représentantes et représentants de la communauté (sans droit de vote). La directrice ou le directeur de l'établissement participe aux réunions, sans droit de vote.

La mise en place des conseils d'établissement s'est accompagnée d'une nouvelle répartition des rôles et des responsabilités entre les divers paliers de la structure scolaire. Dans les faits, le rôle du ministère de l'Éducation a peu changé. Il consiste toujours à orienter, encadrer, financer et évaluer le système éducatif. C'est surtout entre les commissions scolaires et les établissements que la répartition du pouvoir a connu d'importants changements. Certes, la commission scolaire a conservé plusieurs de ses responsabilités traditionnelles (organisation des services éducatifs, répartition des ressources entre les établissements, soutien et contrôle des établissements quant au respect des dispositions qui les régissent, employeur du personnel, propriété et entretien des immeubles). Cependant, l'établissement s'est vu confier de nouvelles responsabilités, dont bon nombre étaient auparavant du ressort de la commission scolaire (par exemple, adaptation et enrichissement du curriculum national et approbation de programmes locaux, perfectionnement du personnel, établissement de liens avec la communauté, disposition d'un budget propre, sollicitation de contributions financières).

En 2002, la Loi a été de nouveau amendée pour prendre en considération plus explicitement les obligations d'imputabilité. L'élaboration, par chaque commission scolaire, d'un plan stratégique ainsi que la conception, dans chaque établissement, d'un plan de réussite qui met en oeuvre le projet éducatif sont alors incorporées à la Loi. Des dispositions concernant l'information et la reddition de comptes à la population de la part de la commission scolaire et du conseil d'établissement sont ajoutées⁸.

Un réaménagement des structures

Parallèlement au mouvement de décentralisation de la gestion vers les établissements, une restructuration du réseau des

commissions scolaires a été entreprise. Elle s'est traduite par une diminution du nombre de commissions scolaires (qui sont passées de 156 à 72), leur structuration sur une base linguistique plutôt que confessionnelle, et une modification de leurs territoires pour qu'ils correspondent mieux à ceux des municipalités régionales de comté.

En outre, dans chaque région administrative, une instance de concertation interordres regroupant les commissions scolaires, les collèges et les universités du territoire a été implantée sur une base volontaire. Il s'agit d'instances non décisionnelles visant une meilleure harmonisation de l'offre éducative et son articulation plus étroite avec les besoins régionaux.

Il nous faut ici souligner que, en 2004, le gouvernement s'est engagé dans une autre démarche de décentralisation, visant cette fois à renforcer le pouvoir des régions et des municipalités. Il a mis en place, dans chacune des régions administratives, des conférences régionales des élus (CRE). Il s'agit d'instances de concertation et de planification, composées principalement d'élus municipaux, qui s'adjoignent des représentantes et représentants des divers secteurs socio-économiques, dont ceux du secteur de l'éducation. Les municipalités n'ayant pas de pouvoir pour intervenir en matière d'éducation et les établissements du réseau de l'éducation jouissant d'une autonomie certaine, les modalités d'une concertation utile et efficace entre les institutions éducatives et les CRE, au service du développement durable des régions, restent encore à trouver. Il semble toutefois que, dans plusieurs régions, la mise sur pied des CRE ait contribué à l'amorce d'un dialogue fructueux entre les instances municipales et scolaires.

La révision de l'organisation du travail

En vue de donner plus de latitude aux commissions scolaires et aux écoles dans l'organisation des services et leur adaptation aux besoins locaux, le Ministère a demandé, dans le cadre de la négociation des conventions collectives, la modification de certaines règles et un accroissement du champ de la négociation locale.

Cette demande s'est traduite par l'ajout d'une annexe à la convention collective du personnel enseignant, rendant possible une adaptation, au niveau de l'école, des dispositions concernant l'aménagement de la tâche éducative, les règles de formation des groupes d'élèves et les compensations pour dépassement du nombre maximal d'élèves par groupe. Cette adaptation se situe dans le cadre de projets d'une durée limitée à un an. Leur renouvellement est assujetti aux résultats d'une évaluation conduite par le personnel enseignant et la direction.

En ce qui concerne le personnel de soutien, une plus grande latitude a été accordée au niveau local en matière de mouvement de personnel. Certaines dispositions des conventions collectives permettent désormais de combler provisoirement des postes laissés vacants en cours d'année par le recours à du personnel temporaire, ce qui assure une certaine stabilité des équipes de travail et des services durant l'année scolaire.

La valorisation de l'expertise pédagogique du personnel enseignant et du leadership des directions d'établissement

Le plan d'action ministériel proposait de faire plus largement appel à l'expertise enseignante, notamment pour le choix des méthodes et du matériel pédagogiques, l'évaluation des élèves et la répartition concrète du travail au sein de l'équipe enseignante, et d'instaurer une culture de la formation continue pour que les membres de cette équipe puissent agir sur le développement de leurs compétences. Certaines dispositions en ce sens ont été inscrites dans la Loi.

Pour que les directions d'établissement puissent faire face aux nouvelles exigences de leur rôle, le Ministère s'est engagé, de concert avec les organismes les représentant, dans un processus de révision des mécanismes de sélection, de formation et de perfectionnement des directrices et directeurs. Des études universitaires supérieures spécialisées en gestion de l'éducation sont dorénavant exigées pour l'exercice de la profession.

Le tableau de la page 31 expose plus précisément la nouvelle répartition des rôles et des responsabilités de gestion au sein du système scolaire québécois suite aux amendements de la *Loi sur l'instruction publique*.

QUEL BILAN ?

Quelques années après ce « virage », quel bilan peut-on tracer de la réforme entreprise au regard de la décentralisation de la gestion éducative? Les résultats attendus sont-ils au rendez-vous?

DES ACQUIS CERTAINS

Les conseils d'établissement, un modèle de gouverne locale apprécié

D'après les données d'une enquête menée auprès des membres des conseils d'établissement (Deniger, 2001)¹¹, les parents comme les enseignantes et les enseignants apprécient leur participation au conseil et disent y jouer un rôle actif. Ils démontrent un haut degré de satisfaction relativement au climat qui y règne et aux décisions qui y sont prises. Ces décisions couvrent la plupart des sujets pour lesquels la loi confère un pouvoir aux conseils (par exemple, budget de l'école, projet éducatif, définition des règles de conduite, politique d'encadrement des élèves, sollicitation de dons, répartition du temps entre les matières). La mise en place de ces conseils a donné lieu à de nombreuses activités de formation, à l'initiative du Ministère, des associations syndicales, de la Fédération des comités de parents et des commissions scolaires. Près de la moitié des membres ont participé à l'une ou l'autre de ces formations et la plupart en sont satisfaits.

Une collégialité nouvelle et bien vivante

De l'avis des directions d'établissement, les pouvoirs conférés au conseil d'établissement ainsi que sa composition auraient contribué à l'émergence d'une nouvelle dynamique des relations de pouvoir, caractérisée par un engagement plus grand des enseignantes et enseignants et des parents, et un accroissement

ment du dialogue entre les divers groupes, ce qui évite le recours à un exercice autoritaire du pouvoir formel (Brunet *et al.*, 2004)¹².

La collégialité instaurée n'est toutefois pas exempte de tensions, chacun des groupes aspirant à conserver, voire à étendre, son pouvoir.

Les représentants du personnel et des parents s'entendent pour réclamer la diminution de l'influence de la direction d'école, même si son rôle est grandement apprécié sur le plan du suivi des décisions, de l'information et de la mobilisation des acteurs (Deniger, 2001)¹³. De leur côté, les directrices et directeurs d'établissement sont plus ou moins satisfaits de l'autonomie dont ils disposent. D'une part, ils se réjouissent de posséder des pouvoirs supplémentaires, surtout sur le plan de l'affectation du personnel et de l'autonomie budgétaire, ce qui leur permet de mieux répondre aux besoins de l'école. D'autre part, ils considèrent que la décentralisation a restreint leurs pouvoirs de décision et leur marge de manœuvre au profit des conseils d'établissement (Brunet *et al.*, 2004). Leur marge de manœuvre serait aussi limitée par la rigidité des conventions collectives, en particulier sur le plan de la définition des tâches¹⁴.

Comme membres des conseils d'établissement, les parents aspirent à exercer plus de pouvoir sur les services éducatifs offerts à l'école, champ d'intervention que les enseignants perçoivent comme relié à leur autonomie professionnelle. Dans cet ordre d'idées, les parents sont plus enclins à souhaiter une augmentation des pouvoirs des conseils d'établissement, notamment quant aux critères de sélection et à l'évaluation du personnel de l'école, alors que, à l'inverse, le personnel enseignant et professionnel tend à vouloir retirer aux conseils les pouvoirs qui leur sont dévolus en matière de choix des manuels et de temps alloué aux matières (Deniger, 2001).

Par ailleurs, dans sa contribution à la tâche collective de gestion scolaire, il semble que, le plus souvent, chaque groupe respecte les règles du jeu d'un organisme multiagents, règles qui supposent de dépasser, sans nécessairement les nier, ses intérêts catégoriels pour se mettre au service de la communauté éducative.

Une meilleure réponse aux besoins du milieu

Même s'ils leur accordent moins d'effets qu'ils ne l'avaient d'abord anticipé, les membres des conseils d'établissement estiment que l'implantation des conseils a permis de rapprocher le lieu de décision du lieu d'action et d'améliorer la vie de l'école, en particulier sa capacité à trouver des solutions innovatrices, à s'ouvrir au milieu et à faciliter la participation des parents (Deniger, 2001). Les directions d'établissement sont du même avis (Brunet *et al.*, 2004). Elles estiment qu'une plus grande liberté dans la prise de décisions, la capacité de mettre sur pied des projets particuliers et une plus grande marge de manœuvre sur le plan financier permettent à l'école de mieux répondre aux attentes et aux besoins des élèves et des parents, et de trouver des solutions mieux adaptées à la réalité de l'établissement.

Il est encore tôt pour évaluer l'effet, sur la réussite éducative des élèves, des plans stratégiques, des projets éducatifs et des plans de réussite. Plusieurs considèrent toutefois que les nou-

velles conditions mises en place permettent d'espérer une amélioration significative non seulement du rendement scolaire des élèves, mais, dans un sens plus large, de la réussite de tous (Brunet *et al.*, 2004, p. 119).

Une transparence accrue

Les directrices et directeurs d'établissement font état d'une plus grande transparence et d'une meilleure circulation de l'information entre les directions d'établissement, la commission scolaire et le Ministère. La transparence quant au fonctionnement de l'école serait aussi plus grande, compte tenu de la composition des conseils d'établissement et des sujets qui y font l'objet d'échange et de décisions (Brunet *et al.*, 2004).

Il faut rappeler à ce sujet que le sens donné à l'imputabilité et à la reddition de comptes des commissions scolaires et des établissements ainsi que les mécanismes mis en place pour les garantir ont fait l'objet de nombreuses discussions, pour ne pas dire d'après négociations, entre le Ministère et les réseaux d'éducation. Si tous sont d'accord pour faire connaître publiquement leurs engagements et rendre compte des résultats obtenus au regard des objectifs fixés, l'idée que l'école soit évaluée en fonction des résultats scolaires de ses élèves ne reçoit l'adhésion ni des dirigeants des commissions scolaires¹⁵, ni des parents, ni du personnel (Deniger, 2001). L'intention ministérielle d'imposer des plans de réussite articulés autour de cibles de diplomation a fait l'unanimité contre elle. C'est pourquoi la deuxième série d'amendements à la *Loi sur l'instruction publique*, sans nier les liens qui unissent les objectifs régionaux et locaux aux objectifs nationaux, a retenu la notion de *planification au service de la réussite*, sur la base d'une analyse préalable du contexte et des caractéristiques et besoins spécifiques des élèves concernés, plutôt qu'une mesure de la performance des commissions scolaires et des écoles sur la base d'objectifs préétablis en termes de taux de réussite ou de diplomation des élèves. Cette approche paraît plus féconde, mais, comme nous venons de l'évoquer, sur le plan de la transparence comme sur celui de la réussite éducative, il est encore tôt pour en mesurer les effets.

DES DIFFICULTÉS À SURMONTER

Des changements qui se cumulent

La décentralisation – et notamment la mise en place des conseils d'établissement qui en constitue le pilier central – a été menée parallèlement à une série d'autres mesures de restructuration administrative (la réorganisation des commissions scolaires) et de renouveau pédagogique (la réforme des curricula) qui comportaient des exigences élevées d'appropriation et d'adaptation de la part de tous les acteurs du milieu scolaire. Si cette accumulation de changements n'a pas compromis le mouvement de décentralisation, il est clair qu'elle a provoqué chez plusieurs, en particulier les directions d'établissement et les enseignantes et enseignants, un stress et un essoufflement certains.

Ainsi, les facteurs évoqués par les directions d'établissement

**Partage des principaux rôles et responsabilités au sein du système scolaire québécois
pour l'enseignement primaire et secondaire⁹**

Le ministre	La Commission scolaire (CS)	L'établissement
<p>Responsabilités générales</p> <p>Le ministre veille à la qualité des services éducatifs dispensés par les CS.</p>	<p>La CS s'assure que les personnes relevant de sa compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit. Elle établit les écoles et les centres de formation, admet les personnes, organise les services et le transport des élèves.</p>	<p>L'établissement dispense les services éducatifs et collabore au développement social et culturel de la communauté.</p>
<p>Planification et reddition de comptes</p> <p>Le ministre élaboré un plan stratégique triennal.</p> <p>Il établit, après consultation des CS, les indicateurs nationaux qu'il met à leur disposition aux fins de l'élaboration de leurs plans stratégiques.</p>	<p>La CS établit un plan stratégique plurianuel (contexte, enjeux, orientations stratégiques et objectifs qui tiennent compte du plan stratégique ministériel, résultats visés, modes d'évaluation) dont elle transmet copie au ministre.</p> <p>La CS s'assure que chaque établissement s'est doté d'un projet éducatif assorti d'un plan de réussite dont elle favorise la mise en oeuvre.</p> <p>La CS informe la population de son territoire des services offerts et rend compte de leur qualité. Elle prépare un rapport annuel par lequel elle rend compte à la population de la réalisation de son plan stratégique et au ministre des résultats obtenus au regard du plan stratégique ministériel.</p>	<p>Les directions d'établissement participent à l'élaboration du plan stratégique, des politiques et des règlements de la CS.</p> <p>Chaque établissement prépare un projet éducatif, qui contient les orientations qui lui sont propres et les objectifs pour améliorer la réussite des élèves en ce qui concerne l'application, l'adaptation et l'enrichissement du cadre national. Son élaboration, sa réalisation et son évaluation périodique se font avec la participation de tous les acteurs de l'école et avec des représentants de la communauté et de la CS. Il est mis en œuvre par un plan de réussite qui précise les moyens prévus pour l'atteinte des objectifs et les modes d'évaluation.</p> <p>Le conseil d'établissement informe les parents et la communauté des services offerts et rend compte de leur qualité. Il rend publics le projet éducatif et le plan de réussite de l'établissement. Il rend compte annuellement de l'évaluation et de la réalisation du plan de réussite dans un document distribué aux parents et au personnel de l'établissement. Il transmet à la CS un rapport annuel contenant un bilan de ses activités.</p>

Le Ministre	La commission scolaire (CS)	L'établissement
Régime pédagogique Le gouvernement établit, par règlement, le régime pédagogique (nature et objectifs des services éducatifs, complémentaires et particuliers, cadre général de leur organisation, règles relatives à divers aspects dont la fréquentation scolaire, le calendrier scolaire, l'évaluation et la sanction des études, la délivrance des diplômes).	La CS s'assure de l'application des régimes pédagogiques propres à la formation générale des jeunes, à la formation professionnelle et à l'éducation des adultes.	Le conseil d'établissement approuve les modalités d'application du régime pédagogique proposées par la direction de l'établissement et élaborées avec la participation du personnel. Le conseil d'établissement approuve, sur proposition de la direction, le temps alloué à chaque matière, en s'assurant de l'atteinte des objectifs des programmes et du respect des règles de sanction des études.
Programmes d'études Le ministre établit les programmes d'études dans les matières obligatoires et dans certaines matières à option. Ces programmes comprennent des objectifs et un contenu obligatoires et peuvent comprendre des objectifs et un contenu indicatifs à enrichir ou adapter selon les besoins des élèves.	La CS s'assure de l'application des programmes établis par le ministre.	Le conseil d'établissement approuve l'orientation générale proposée par la direction de l'établissement, élaborée avec la participation des enseignants, en ce qui a trait à l'enrichissement et à l'adaptation des programmes et à l'élaboration de programmes d'études locaux pour répondre aux besoins particuliers des élèves. La direction approuve les programmes d'études locaux.
Méthodes pédagogiques, manuels scolaires et matériel didactique Le ministre peut établir la liste des manuels et du matériel didactique qu'il approuve et qui peuvent être choisis pour l'enseignement des programmes d'études.	La CS s'assure que, pour l'enseignement des programmes d'études, l'établissement ne se serve que des manuels et du matériel didactique approuvés et qu'elle les mette gratuitement à la disposition de l'élève.	La direction approuve les critères relatifs à l'implantation de nouvelles méthodes pédagogiques ainsi que le choix des manuels et du matériel didactique requis pour l'enseignement des programmes d'études. L'enseignante ou l'enseignant a le droit de choisir ses modalités d'intervention pédagogique et les instruments d'évaluation de ses élèves.
Évaluation des apprentissages et sanction des études Le ministre établit la liste des matières pour lesquelles il impose des épreuves. Il peut réviser, annuler ou pondérer les résultats aux épreuves. Le ministre décerne les diplômes, certificats et attestations.	La CS s'assure que l'établissement évalue les apprentissages de l'élève et applique les épreuves imposées par le ministre. La CS, après consultation du comité de parents, établit les règles pour le passage du primaire au secondaire et du 1 ^{er} au 2 ^e cycle du secondaire, dans le respect du régime pédagogique.	Sur proposition des enseignantes et enseignants, la direction approuve les normes et modalités d'évaluation des apprentissages, en tenant compte du régime pédagogique et des épreuves du ministre ou de la CS. Sur proposition du personnel concerné et dans le respect du régime pédagogique, la direction approuve les règles pour le classement des élèves et le passage d'un cycle à l'autre au primaire.

Le Ministre	La commission scolaire (CS)	L'établissement
<p>Gestion des ressources humaines</p> <p>Le ministre signe, avec les représentantes et représentants des commissions scolaires et les associations syndicales, les conventions collectives des membres du personnel syndiqué. Il peut établir par règlement la classification des emplois ainsi que les conditions de travail et de rémunération du personnel non syndiqué.</p> <p>Le ministre délivre les autorisations d'enseigner selon les conditions qu'il établit par règlement. Il fixe les orientations de la formation initiale des enseignantes et des enseignants.</p>	<p>La CS est l'employeur du personnel qu'elle requiert pour son fonctionnement et celui de ses établissements. Elle nomme sa directrice ou son directeur général. Elle nomme les directions d'établissement sur la base de critères de sélection établis après consultation du conseil d'établissement. Elle affecte le personnel dans les établissements.</p> <p>La CS est tenue d'engager comme enseignantes ou enseignants les personnes titulaires d'une autorisation d'enseigner.</p>	<p>La direction fait part à la CS des besoins de son établissement en personnel. Elle gère ce personnel. Elle détermine les tâches et responsabilités de chacun en tenant compte des conventions collectives et des ententes concernant la formation et l'accompagnement des nouvelles enseignantes et des nouveaux enseignants.</p> <p>La direction voit à l'organisation des activités de perfectionnement convenues avec les membres du personnel, dans le respect des conventions collectives, le cas échéant.</p> <p>Il est du devoir de l'enseignante ou de l'enseignant de prendre les mesures pour conserver un haut degré de compétence professionnelle et de collaborer à la formation et à l'accompagnement des nouvelles enseignantes et des nouveaux enseignants.</p>
<p>Gestion des ressources financières</p> <p>Après consultation des CS, le ministre soumet annuellement à l'approbation du Conseil du trésor les règles budgétaires relatives au montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette admissible aux subventions à allouer aux CS, en prévoyant une subvention de péréquation dans le cas de ressources fiscales insuffisantes.</p>	<p>La CS peut imposer aux propriétaires d'immeubles de son territoire une taxe scolaire, dont le produit maximal découle des règlements adoptés par le gouvernement en la matière. Elle peut, avec l'autorisation du ministre, emprunter.</p> <p>Elle répartit entre ses établissements, de façon équitable, les ressources financières dont elle dispose (subventions, produits de la taxe scolaire et revenus de placement) et rend publics les objectifs et critères de cette répartition.</p> <p>La CS adopte et transmet au ministre son budget pour chaque année scolaire. Elle approuve le budget des établissements.</p>	<p>Le conseil d'établissement peut, au nom de la CS et dans le respect de la mission éducative, solliciter et recevoir de l'argent de toute personne ou organisme désirant soutenir financièrement les activités de l'établissement.</p> <p>La direction prépare le budget annuel de l'établissement, le soumet au conseil d'établissement pour adoption, en assure l'administration et en rend compte au conseil d'établissement.</p>
<p>Gestion des immeubles</p> <p>Le gouvernement peut, par règlement, établir les normes et conditions régissant la construction, la modification et l'aliénation d'un immeuble d'une CS.</p>	<p>La CS est propriétaire ou locataire des immeubles qu'elle utilise ou met à la disposition de ses établissements. Elle établit un plan triennal de répartition de ses immeubles, après consultation de la municipalité. Elle doit favoriser l'utilisation de ses immeubles par les organismes publics ou communautaires de son territoire.</p>	<p>La direction, après consultation du conseil d'établissement, fait part à la CS des besoins de son établissement en biens, services, immeubles et locaux.</p>

pour expliquer l’alourdissement de leurs tâches ne sont pas exclusivement attribuables à la décentralisation, mais à plusieurs autres changements qui sont survenus dans le cadre de la réforme, par exemple, la restructuration des commissions scolaires, les mouvements de personnel qui y sont reliés, la mise en place des services de garde et l’implantation du nouveau curriculum (Brunet *et al.*, 2004). De même, la majorité des membres des conseils d’établissement, et en particulier les enseignantes et enseignants du primaire, estiment que les changements en cours se font trop rapidement (Deniger, 2001).

Des assises démocratiques à consolider

Les parents qui siègent aux conseils d’établissement détiennent souvent une formation universitaire, occupent un emploi dans un secteur relativement proche du monde scolaire et ont un revenu familial annuel plus élevé que celui des parents qu’ils représentent. Leurs enfants sont rarement inscrits dans des classes d’adaptation scolaire. Cet éloignement de la « base » est renforcé par le fait que les représentantes et représentants des parents, tout comme les représentantes et représentants des membres du personnel, en particulier en milieu francophone, consultent peu les groupes qu’ils représentent sur les questions discutées au conseil d’établissement. En outre, la place des représentantes et représentants de la communauté aux conseils d’établissement ne semble pas encore clairement comprise et valorisée. Dans le tiers des cas seulement, les deux postes qui leur sont réservés sont comblés (Deniger, 2001).

En ce qui concerne les commissions scolaires, le faible taux de participation aux élections scolaires mine considérablement leur légitimité politique. Le taux de participation, qui n’était que de 15,4 p. 100 en 1998, a chuté à 8,4 p. 100 aux élections scolaires de 2003. Plus des deux tiers des candidats ont été élus par acclamation¹⁶.

Des directions d’établissement surchargées et sans appui suffisant

À la faveur de la réforme et de la décentralisation de la gestion qui l’a accompagnée, les directrices et directeurs d’établissement ont été plus que jamais mis à contribution et reconnus comme des acteurs clés du bon fonctionnement de l’école et de la réussite éducative. Les attentes à leur égard sont élevées, voire excessives selon certains. La décentralisation aurait conduit à un alourdissement de leur charge de travail. Divers facteurs contribueraient à cette augmentation de la tâche : les réunions des multiples comités, les sondages et les rapports plus nombreux, dont ceux exigés par la reddition de comptes, le temps consacré au conseil d’établissement et aux nouveaux mécanismes de consultation, la gestion des services de garde, l’augmentation des tâches de supervision pédagogique, la rédaction du plan de réussite, la mise en oeuvre du nouveau curriculum, la gestion des perfectionnements et les heures consacrées pour pallier le manque de ressources financières (Brunet *et al.*, 2004). Cette surcharge serait également assortie d’un accroissement du temps consacré aux tâches d’intendance au détriment des tâches pédagogiques, les directions d’établissement se retrouvant avec bon nombre de

tâches administratives et techniques auparavant exécutées par les services administratifs de la commission scolaire (Bergeron *et al.*, 2005)¹⁷.

Face à cette augmentation et à cette diversification de leurs tâches, qui exigent de nouvelles compétences, bon nombre de directrices et de directeurs d’établissement ne disposent pas du temps requis pour se mettre à jour et ressentent un sentiment de perte de contrôle. De plus, ils ne pourraient plus compter sur l’appui des commissions scolaires. Les relations avec ces dernières, suite aux fusions, seraient devenues plus impersonnelles. Les commissions scolaires, débordées par les tâches administratives, leur paraissent désormais plus contraignantes qu’aidantes et plus occupées à faire des pressions pour la reddition de comptes qu’à prodiguer des services. La décentralisation aurait augmenté l’état de solitude et d’isolement des directrices et directeurs d’établissement qui ont l’impression d’être pris dans un état entre les acteurs de l’établissement, leurs supérieurs hiérarchiques et la commission scolaire (Brunet *et al.*, 2004).

Comme d’autres l’ont souligné (Saint-Pierre, 2004), la création des conseils d’établissement, en institutionnalisant la gestion participative, voire partenariale, dans le fonctionnement de l’école, a entraîné une redéfinition des rôles et une redistribution du pouvoir entre la direction, le personnel éducatif, les parents et les élèves. Le passage d’un partenariat consultatif à un partenariat décisionnel n’est pas si aisés qu’on le croit. Ce nouveau mode relationnel exige davantage d’interactions, de consensus et de cogestion, dont l’initiative revient pour beaucoup aux directions d’établissement. Or il semble que leur accompagnement dans la transition vers ce nouveau rôle, entre autres sur le plan de la formation, n’ait pas été suffisant. Les sessions de formation organisées par les centres administratifs régionaux auraient été trop centrées sur l’information, le souci de la conformité aux normes et la reddition de comptes. Les programmes de formation universitaire en gestion de l’éducation, malgré les améliorations observées au cours des dernières années, auraient encore un caractère trop théorique. Quant aux formules de formation continue, elles seraient trop rigides. Par ailleurs, les formules d’accompagnement professionnel des nouvelles recrues, mises en place dans plusieurs commissions scolaires, qu’elles soient de type individuel, comme le mentorat et le *coaching*, ou de type collectif, comme les petits groupes de codéveloppement professionnel, seraient plus appréciées. Elles gagneraient d’ailleurs à être étendues (Bergeron *et al.*, 2005).

Le difficile équilibre entre diversité et équité

Nombreux sont ceux qui se réjouissent qu’une plus grande décentralisation permette de rompre avec l’application de solutions « mur à mur » et de laisser place à l’expression de la couleur locale. Par ailleurs, au Québec comme ailleurs, plusieurs se montrent préoccupés des risques de dérapage.

Les membres des conseils d’établissement expriment des craintes quant à un possible accroissement des inégalités associé à la décentralisation. Alors que les parents sont partagés sur cette question, environ les trois quarts des représentants du personnel, et plus encore chez les enseignantes et enseignants, sont

d'avis que la décentralisation en cours va accentuer les écarts entre les écoles. Les enseignantes et enseignants sont aussi nettement plus enclins à craindre que les pouvoirs conférés aux conseils d'établissement fassent en sorte que la formation dispensée aux élèves diverge trop d'une école à l'autre (Deniger, 2001).

Dans le même ordre d'idées, d'autres se demandent si l'offre de services singuliers offerts par chaque établissement (sport-études, arts-études, éducation internationale, etc.) ne va pas bien au-delà de la demande parentale et ne conduit pas à une mentalité de consommateurs de services scolaires (Pelletier, 2004)¹⁸. Sur ce plan, il faut toutefois souligner que la mise en place d'écoles à projet particulier n'est pas née de la dernière réforme. Elle correspond plutôt à la réponse donnée par le réseau public d'éducation à la concurrence de plus en plus féroce que lui livrait le réseau privé, en particulier dans l'enseignement secondaire, pour attirer des effectifs scolaires en diminution.

Certains craignent aussi que les pouvoirs confiés aux conseils d'établissement de solliciter et recevoir de l'argent pour soutenir financièrement les activités des écoles et des centres de formation, en plus de les entraîner dans une logique marchande qui les éloigne de leur mission de service public, ne viennent creuser les écarts entre les milieux, les établissements de milieux défavorisés ne disposant pas des mêmes avantages concurrentiels sur le marché de la sollicitation des sources de financement que ceux des milieux favorisés (Pelletier, 2004).

Par ailleurs, dans sa forme actuelle, la décentralisation de l'éducation au Québec est soumise à plusieurs mécanismes de régulation¹⁹, dont un important dispositif de normalisation du travail pédagogique (régime pé-dagogique, programmes, etc.), de la qualification des membres du personnel (exigences de formation initiale et continue des directions d'établissement et des enseignants), et de la reddition de comptes. Si les risques d'anarchie paraissent faibles, les appels à la vigilance n'en sont pas moins pertinents.

Le manque de ressources

Les mesures visant à accorder plus de pouvoir de gestion aux autorités locales ont été implantées dans un contexte de compressions budgétaires importantes dans les commissions scolaires. Sans compromettre la poursuite de cette réforme, il est clair que le manque de ressources humaines et matérielles a contribué à la fois à semer le doute sur les intentions du ministère et à limiter l'envergure de certaines interventions, dont celles relatives au soutien à l'implantation des conseils d'établissement (Saint-Pierre, 2004).

QUELQUES LEÇONS TIRÉES DE NOTRE EXPÉRIENCE

Comme beaucoup d'autres réformes qui concernent la réorganisation des systèmes éducatifs, la décentralisation de la gestion scolaire dans l'enseignement primaire et secondaire québécois n'a pas été réalisée le jour où les amendements législatifs ont été adoptés. Ceux-ci n'ont fait que rendre possible et incontournable une nouvelle réparti-

tion des rôles et des responsabilités, qui, depuis, se construit progressivement au quotidien. Nous ne saurions donc en faire un bilan, comme s'il s'agissait d'une oeuvre achevée. Néanmoins, à ce stade-ci de notre parcours, nous sommes en mesure de dégager de notre expérience quelques principes que nous soumettons à la discussion en vue d'alimenter les échanges.

- La décentralisation ne se décrète pas. L'importance de son enracinement dans la demande sociale est l'un des facteurs qui a largement contribué à ce que, chez nous, la décentralisation suscite l'adhésion et la mobilisation des acteurs.
- Tout ne doit pas être décentralisé. C'est au prix d'encadrements nationaux forts, capables d'assurer la cohérence, l'équité et le contrôle au sein du système scolaire, que la décentralisation remplit vraiment la fonction qui lui est propre, soit celle de rendre possible une réponse mieux adaptée aux besoins diversifiés des milieux.
- La décentralisation, souvent perçue comme une modalité administrative, est avant tout politique. Elle conduit à une redistribution du pouvoir qu'il importe de ne pas sous-estimer. Un partage des rôles clair, qui respecte les compétences et les prérogatives de chacun des partenaires, est la base indispensable sur laquelle pourra reposer le travail collectif.
- Pour maintenir vivante la décentralisation, la consultation et l'évaluation continue sont incontournables. Si, pour mettre en oeuvre la décentralisation, l'adhésion de tous est nécessaire, celle-ci n'est jamais acquise une fois pour toutes. Aussi, les mesures choisies peuvent s'avérer, une fois soumises à l'épreuve de la réalité, moins pertinentes qu'on ne l'aurait cru, sans compter que le contexte et les besoins évoluent et qu'ils appellent d'autres réponses. C'est pourquoi l'existence et le fonctionnement effectif de mécanismes de consultation (entre le Ministère et les réseaux d'éducation de même qu'entre les organismes régionaux, les établissements et leurs communautés), malgré la lourdeur qu'on leur reconnaît, sont indispensables.
- L'accompagnement des acteurs, en particulier par des activités de formation continue, est un facteur clé du succès de la décentralisation. À défaut d'y accorder une attention suffisante, le sentiment d'impuissance, voire d'incompétence, face à l'ampleur de la tâche risque de prendre le pas sur le désir d'engagement.
- La décentralisation de la gestion est une aventure humaine. Malgré d'inévitables tensions inhérentes aux débats démocratiques, le maintien d'un climat de confiance et la valorisation du dialogue sont ses meilleurs alliés.
- Comme en d'autres domaines, la modération vaut mieux que l'abus. À cet égard, une attention doit être accordée à la capacité des acteurs de s'engager dans plusieurs changements concomitants. Un certain étalement des réformes dans le temps, lorsque cela est possible, paraît préférable à leur cumul.

NOTES

- 1 *Loi sur le ministère de l'Éducation*, L.R.Q., chapitre M-15.
- 2 Le Ministère est doté d'une direction générale des régions, qui regroupe onze directions régionales. Ces instances déconcentrées ont le mandat de représenter le Ministère en région, en soutenant les commissions scolaires dans l'application des politiques et programmes, en assurant la concertation avec les organismes régionaux, en informant la population et en exerçant certaines fonctions administratives (par exemple, contrôle des effectifs, analyse de demandes de permis d'enseignement). Elles font partie intégrante du Ministère et n'ont aucun rapport hiérarchique avec les commissions scolaires ou les établissements.
- 3 Commission des États généraux sur l'éducation. *Exposé de la situation*, Québec, 1996, p. 95-105.
- 4 Commission des États généraux sur l'éducation. *Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, Rapport final, 1996.
- 5 Ministère de l'Éducation du Québec. *Prendre le virage du succès, Plan d'action pour la réforme de l'éducation*, Québec, 1997, p. 13-20.
- 6 Au Québec, lorsqu'il s'agit de l'enseignement primaire et secondaire, le terme « école » est souvent utilisé dans son sens générique pour désigner tout établissement scolaire, qu'il s'agisse d'une école primaire ou secondaire, d'un centre de formation professionnelle ou d'un centre d'éducation des adultes.
- 7 Gouvernement du Québec. *Loi sur l'instruction publique*, version du 1er mars 2006, site Web des Publications du Québec.
- 8 Ministère de l'Éducation. *Les nouvelles dispositions de la Loi sur l'instruction publique*, 2003, 11 p.
- 9 Ce tableau s'inspire de celui présenté par Jean Plante dans son article « La dynamique de la centra-décentralisation du système éducatif québécois », In Marjolaine Saint-Pierre et Luc Brunet (dir.). *De la décentralisation au partenariat*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 7-43. Par souci de concision, le partage des responsabilités relatif à certains objets (services complémentaires, services aux élèves handicapés et en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, services confessionnels, dérogations, comités divers) n'a pas été inclus dans le tableau.
- 10 Les responsabilités attribuées aux établissements sont celles que la Loi prévoit pour les écoles. Elles s'appliquent, avec quelques adaptations mineures, aux centres de formation professionnelle et aux centres d'éducation des adultes.
- 11 Cette enquête a été menée en 2001. Elle est le fruit d'un partenariat entre la Centrale des syndicats du Québec, la Fédération des comités de parents de la province de Québec, le ministère de l'Éducation et le Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES). Mille huit cent dix-neuf personnes ont répondu au questionnaire, soit un taux de réponse d'un peu plus de 50 p. 100. Sources : Marc-André Deniger (dir.). *Enquête auprès des membres votants des conseils d'établissement des écoles du Québec*, Rapport final, Groupe d'analyse politique de l'éducation, CRIRES, nov. 2001, 222 p. et Ministère de l'Éducation du Québec. *Résumé de l'enquête auprès des membres votants des conseils d'établissement des écoles du Québec*, 2002, 65 p.
- 12 Ces données sont tirées d'une recherche menée en 2000-2001, par entretiens, auprès de 40 directrices et directeurs d'établissement des 3 commissions scolaires francophones de l'île de Montréal. Source : Luc Brunet, André Brassard et Sylvie De Saedeleer. « La décentralisation dans le système d'enseignement au Québec, La Loi sur l'instruction publique (loi 180) et ses effets perçus », In Saint-Pierre et Brunet, *op. cit.*, p. 95-120.
- 13 Une autre recherche conduite auprès de membres des conseils d'établissement met en évidence l'importance du leadership de la direction d'école et de sa collaboration avec la présidence dans le bon fonctionnement du conseil d'établissement. Cette recherche qualitative a été menée de 2000 à 2002, au moyen d'entretiens auprès de 150 membres de 10 conseils d'établissement, provenant de 5 commissions scolaires différentes. Source : Marjolaine Saint-Pierre. « La décentralisation scolaire en action », In Saint-Pierre et Brunet, *op. cit.*, p. 121-149.
- 14 AFIDES-Québec. *Actes du premier colloque Afides-Québec*, Montréal, octobre 2004, p. 19-20.
- 15 Association des directeurs généraux des commissions scolaires (ADIGECS). *Mémoire concernant le projet de loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique (projet de loi 124)*, présenté à la commission de l'éducation de l'Assemblée nationale, 28 novembre 2002.
- 16 Source : Ministère de l'Éducation. *Résultats des élections scolaires 1998 et 2003, Le Québec, les commissions scolaires francophones et les commissions scolaires anglophones, Version finale*, Direction des affaires autochtones et des services administratifs, 1er mars 2004.
- 17 Denise Bergeron, Jean-Pierre Rathé et Denis Massé. « Réforme, décentralisation et professionnalisation des chefs d'établissement au Québec », In *La revue des Échanges - La décentralisation en éducation*, Montréal : AFIDES, vol. 22, N° 1, 2005, p. 20-26.
- 18 D'après le récent avis du Conseil supérieur de l'éducation sur l'appropriation locale de la réforme, il existerait plus de 700 projets de ce type. Source: Guy Pelletier. « La décentralisation du système scolaire québécois, Une variation sur un thème majeur », In Saint-Pierre et Brunet, *op. cit.*, 2004, p. 151-171.
- 19 Pour une présentation plus exhaustive des mécanismes de régulation, lire Guy Pelletier. « Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs : un cadre de référence », In *La revue des Échanges – La décentralisation en éducation*, *op. cit.*, 2005, p. 2-17.