

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

GOUVERNANCE PARTICIPATIVE ET RÔLE DES ACTEURS LOCAUX  
DANS LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES  
DE L'ÉDUCATION EN  
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
ALI BEN KADIMA KAPETA

JANVIER 2019

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»



## REMERCIEMENTS

Ce travail résulte de la contribution de plusieurs acteurs sans lesquels je ne serais arrivé à bout de ma recherche. Mes remerciements s'adressent à ma directrice de mémoire, la professeure Carole Clavier, pour son précieux accompagnement qui a été caractérisé par l'acuité, la bienveillance et la promptitude. J'exprime aussi ma gratitude envers tous les professeurs de l'UQAM dont j'ai bénéficié de l'encadrement tout au long de mes études de maîtrise en science politique. Je remercie infiniment le Bureau Canadien de l'Éducation Internationale (BCEI) pour m'avoir accordé la bourse ayant entièrement couvert ces études de maîtrise. Je remercie ma famille, mon épouse et mes enfants pour tout le soutien qu'ils m'ont apporté. Que tous les collègues, amis et différentes personnes ressources m'ayant directement ou indirectement assisté pendant mes activités de recherche trouvent également ici toute ma reconnaissance !

## TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES .....	IV
LISTE DES FIGURES.....	VI
RESUMÉ .....	VII
INTRODUCTION .....	1
1. Problématique, question de recherche et hypothèse .....	2
2. Revue de la littérature .....	7
3. Cadre théorique .....	21
4. Méthodologie .....	27
CHAPITRE I	
PARTENARIATS, MECANISMES PARTICIPATIFS ET POLITIQUES PROCEDURALES DU SECTEUR DE L'EDUCATION AU CONGO .....	34
1.1. L'éducation congolaise comme une émanation commune d'acteurs en interaction.....	35
1.1.1 Les partenariats éducatifs au Congo.....	35
1.1.2 Les enjeux et logiques des acteurs.....	40
1.1.2.1 Groupe à intérêts économiques : .....	41
1.1.2.2 Groupe à intérêts sociaux : .....	43
1.1.3 Les acteurs locaux de l'éducation.....	45
1.1.3.1 Acteurs gestionnaires : .....	46
1.1.3.2 Acteurs non-gestionnaires : .....	47
1.2. Les mécanismes participatifs dans le secteur de l'éducation au Congo.....	51
1.2.1 Les mécanismes participatifs centraux et intermédiaires .....	51
1.2.2 Les mécanismes locaux de participation .....	52
1.3. Les acteurs non-étatiques dans les politiques procédurales au niveau local.....	55
CHAPITRE II	
PRESENTATION DES DONNEES.....	61
2.1 Fonctionnement du conseil de gestion .....	61
2.1.1 Connaissances sur le rôle du conseil de gestion.....	61
2.1.2 Réunions et thèmes abordés au conseil de gestion.....	63

2.2	Arrangements locaux .....	66
2.2.1	Interactions et rapports de pouvoir .....	71
2.2.1.1	Caractéristiques de la participation des acteurs .....	71
2.2.1.2	Rapports de pouvoir : .....	82
2.2.2	Intérêts et motivations des acteurs.....	86
2.2.2.1	Intérêts divergents des acteurs .....	86
2.2.2.2	Facteurs de motivation et de démotivation des acteurs.....	91
2.3	Recommandations formulées par les répondants.....	96
CHAPITRE III		
	ANALYSE : LES NORMES PRATIQUES .....	99
3.1	Normes proches des intérêts des acteurs.....	100
3.1.1	La restriction de la gouvernance scolaire à la gestion financière.....	100
3.1.2	La participation fructueuse .....	102
3.1.3	L'implication assujétissante du citoyen .....	103
3.1.4	La méfiance réciproque .....	106
3.1.5	La fusion des directives nationales dans les moules des intérêts locaux. ....	110
3.1	Normes proches des représentations des acteurs sur les rôles sociaux ....	112
3.2.1	La reproduction de l'autorité formelle .....	112
3.2.2	Subordination de l'élève.....	117
	CONCLUSION .....	120
ANNEXE		
1.	Guide d'entretien individuel .....	129
	BIBLIOGRAPHIE .....	131

## LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 Schéma officiel du système éducatif congolais et participation des acteurs...	39
1.2 Rôle des principaux intervenants locaux et participation des acteurs non-gestionnaires (modèle du réseau des écoles publiques).....	50
2.1 Implication des acteurs non-gestionnaires dans le conseil de gestion.....	77
2.2 Coalitions selon les intérêts et motivations des acteurs.....	95

## RESUMÉ

Ce travail porte sur la participation des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation en République démocratique du Congo. Nous nous intéressons précisément au fonctionnement du conseil de gestion, qui constitue le mécanisme participatif local à travers lequel les parents, les élèves et les enseignants sont officiellement mobilisés et impliqués dans la gouvernance des établissements scolaires au Congo. Etudier le fonctionnement du conseil de gestion revient à analyser l'interaction entre ses membres qui sont le comité de parents, le comité d'enseignants, le comité d'élèves et la direction scolaire. Le but étant de voir dans quelle mesure le fonctionnement du conseil de gestion scolaire répond aux objectifs participatifs fixés par les directives nationales, nous concluons, suite à l'analyse des données qualitatives collectées dans trois écoles, que les pratiques informelles tournant autour des intérêts des acteurs locaux, entraveraient la participation des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques du secteur de l'éducation au Congo.

**MOTS-CLÉS :** acteurs locaux, participation, pratiques informelles, normes pratiques.

## INTRODUCTION

Le présent mémoire étudie l'implication des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques du secteur de l'éducation en République démocratique du Congo (que nous appelons brièvement Congo) à l'échelon local, c'est-à-dire dans les établissements scolaires. Par citoyens nous entendons les parents d'élèves qui sont représentés en tant qu'usagers au conseil de gestion scolaire qui est un organe à travers lequel les acteurs locaux concernés par la gouvernance de l'éducation sont censés interagir et codécider sur tous les aspects se rapportant au fonctionnement des écoles. Il existe des directives nationales, d'ordre législatif et réglementaire, qui fixent les objectifs de la participation des citoyens à la gestion des établissements scolaires ainsi que les modalités de fonctionnement du conseil de gestion et qui définissent les rôles des parties prenantes. Nous procédons dans ce travail à l'analyse du fonctionnement du conseil de gestion qui réunit quatre acteurs que sont les directions scolaires, les parents, les enseignants et les élèves, pour ainsi tenter de déceler les écarts existant entre les directives nationales qui constituent les règles officielles et le comportement des acteurs qui traduit la réalité de la participation des citoyens. Cette réalité est portée par les pratiques informelles que les acteurs développent dans les structures formelles. Ces pratiques informelles sont à leur tour déterminées par certaines règles non écrites et non explicites qui régissent leur comportement et leurs perceptions, règles que nous tentons d'appréhender ici en recourant à la théorie des « normes pratiques » (Olivier de Sardan, 2010), à travers l'analyse des données issues des entretiens semi-directifs.

En ce qui concerne la structure du présent mémoire, cette partie introductive commence par la problématique, la question de recherche et l'hypothèse. Elle présente ensuite la revue de la littérature dans laquelle nous explorons premièrement des travaux tournant autour de la pratique de la participation locale dans les expériences de quelques pays du monde et deuxièmement des textes sur les politiques éducatives au Congo. Cette revue de la littérature permet de retenir les points forts et les points faibles de la pratique de la participation selon les cas

étudiés par les auteurs que nous avons sélectionnés et quelques typologies des mécanismes participatifs qui nous servent de référence dans la conclusion de ce mémoire. Le cadre théorique, basé sur les normes pratiques, précède la partie méthodologique qui clôture l'introduction de ce mémoire et montre la manière dont nous avons procédé pour collecter et analyser les données afin d'appréhender lesdites normes. Le premier chapitre de ce mémoire traite des partenariats, des mécanismes participatifs et des politiques procédurales du secteur de l'éducation au Congo. Il présente ainsi une synthèse des directives officielles qui permet d'avoir une vue d'ensemble sur la collaboration entre le gouvernement et les acteurs non-étatiques dans le secteur de l'éducation, en évoquant les mécanismes participatifs existant à tous les échelons ainsi que les rôles et les droits reconnus aux parties prenantes non-gestionnaires. Le deuxième chapitre porte uniquement sur les données collectées sur le terrain et traitées selon notre méthodologie, qui décrivent le fonctionnement réel des conseils de gestion scolaires selon les écoles qui ont été sélectionnées, cela permettant ainsi de constater les écarts avec les directives officielles présentées au premier chapitre. Le troisième et dernier chapitre présente notre analyse des données et dégage les normes pratiques qui régiraient les pratiques informelles des acteurs locaux membres des conseils de gestion scolaire au Congo. Nous formulons dans la conclusion de ce mémoire quelques recommandations portant sur la manière dont le gouvernement congolais pourrait efficacement répondre aux failles identifiées dans les deux derniers chapitres. Une annexe du guide d'entretien qui a été utilisé pour la collecte des données précède la bibliographie de ce mémoire.

### 1. Problématique, question de recherche et hypothèse

Contraint de renforcer la mobilisation de la société civile pour pallier son incapacité de financer le secteur de l'éducation et influencé par la communauté internationale, le gouvernement congolais a formellement adopté le modèle participatif lors des « états généraux de l'Éducation » de 1997, s'engageant ainsi à partager les responsabilités avec les confessions religieuses, les syndicats d'enseignants et les associations de parents d'élèves, qui ont été officiellement élevés au rang de « partenaires éducatifs » de l'État. Les associations de parents sont ainsi

considérées comme un contre-pouvoir par les bailleurs de fonds dans cette nouvelle approche de gestion décentralisée, elles sont perçues comme un acteur apte à engager une dynamique de défense des intérêts des citoyens et de protection des pauvres (Mrsic-Garac, 2009). La Loi-cadre de l'enseignement national pose comme condition au développement harmonieux du système éducatif, la participation de « la famille, l'école et la société à travers les entités décentralisées ». Cette loi consacre la « participation active et démocratique » des partenaires de l'éducation « aux structures arrêtées, à la définition des finalités, des objectifs et des stratégies [...] » (Loi-cadre de l'enseignement national, article 6). Bien avant la formalisation du modèle participatif en 1997, les conseils de gestion existaient déjà dans les écoles en tant qu'organe consultatif ; ils deviennent organe délibératif en 2007, réunissant ainsi les directions scolaires, les comités d'enseignants, les comités de parents et les comités d'élèves.

De notre observation et selon certains scientifiques et experts (Mrsic-Garac 2009, p.3), la mise en place des mécanismes participatifs locaux dans le secteur de l'éducation au Congo ne produit pas l'effet escompté, celui de l'amélioration de la gouvernance démocratique censée protéger les familles pauvres et promouvoir un contrôle citoyen permanent sur la gestion des écoles. Nombreux travaux sont critiques de la mobilisation et de l'implication des parents dans la gestion des écoles, certes avec justification, mais tout en expliquant souvent l'« échec » participatif par un dysfonctionnement des structures non étatiques (associations de parents et syndicats) aux échelons national et provincial, ou en imputant la responsabilité aux gestionnaires des établissements scolaires (confessions religieuses et sous-divisions du secteur). Partant de la prémisse théorique selon laquelle les pratiques participatives engagent les citoyens dans le renforcement des structures démocratiques et favorisent par conséquent l'amélioration de la gouvernance, nous nous proposons dans le cadre du présent mémoire, d'étudier le fonctionnement du conseil de gestion dans les écoles congolaises.

Mrsic-Garac et Comhaire (2007) rejettent le paradigme participatif dans le cas des conseils de gestion, estimant que ceux-ci sont des structures fictives, à cause

notamment du manque de formation des comités de parents. Tout en épousant ce rejet du paradigme participatif et en reprenant le conformisme (mettre en place des mécanismes participatifs pour se conformer à la mode et non pour impliquer réellement les citoyens dans l'action publique) évoqué par Bherer (2011) tel que nous le verrons dans la revue de la littérature, nous nous fixons ici les objectifs (i) d'analyser le mode de fonctionnement réel du conseil de gestion, (ii) de décrire les pratiques informelles des membres du conseil de gestion et (iii) de tenter d'appréhender les normes qui régissent ces pratiques ainsi que les perceptions des acteurs locaux concernés. À la différence des travaux de Masic-Garac (2009), de Comhaire (2007) et de Verhaghe (2013) qui insistent sur la participation des parents, notre analyse va s'étendre à tous les acteurs impliqués dans le conseil de gestion à savoir, le comité d'enseignants, le comité d'élèves, la direction scolaire et le comité de parents. De manière synthétique, notre étude va porter sur le « comment » et le « pourquoi » du fonctionnement du conseil de gestion, sur les pratiques informelles de ses membres qui représentent chacun une large composante ayant un intérêt direct dans la gouvernance des écoles et dont l'implication est théoriquement indispensable au développement du système éducatif congolais.

La compréhension du fonctionnement du conseil de gestion à travers l'analyse de l'interaction entre acteur et de leurs pratiques informelles, nous permettra de conclure ou non du mimétisme participatif (reproduction des mécanismes participatifs selon Bherer, 2011) – c'est-à-dire de voir si les mécanismes participatifs mis en place permettent réellement la participation des citoyens dans l'action publique – et de situer notre cas étudié dans la typologie des designs de participation selon les dispositifs de Fung ((2005), évoqué par Bherer, 2011)) et au regard ses différents critères : enjeu de la participation, influence des participants, etc. N'écartant pas la possibilité d'existence des « tendances contrastées » (Bacqué et al., 2005) selon la spécificité congolaise, nous allons tenter d'évaluer les points forts et les points faibles du mécanisme participatif qu'est le conseil de gestion, pour pouvoir enfin le situer en quelques sortes sur une échelle allant de l'instrumentalisation participative à la participation effective. Ceci revient à déceler

les limites et les avancées de la participation selon l'expérience de la sous-division que nous avons sélectionnée comme cas à l'étude.

Cela étant, notre question de recherche se formule comme suit : « le conseil de gestion scolaire est-il réellement un mécanisme participatif local permettant l'implication des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation au Congo ? ».

Par ce travail nous voudrions contribuer à attirer l'attention des chercheurs sur la possible inadéquation entre les mécanismes participatifs mis en place pour impliquer les citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques et les réalités locales essentiellement déterminées par les intérêts des acteurs. L'inadéquation ne veut pas nécessairement dire que le dispositif participatif, par sa nature, est inapproprié à la réalité du milieu, elle peut aussi signifier que les mécanismes mis en place doivent être assortis de mesures d'accompagnement pour mieux répondre aux contraintes sociologiques. Ces mesures d'accompagnement pourraient être des formations à organiser en faveur des acteurs dans le but d'harmoniser les vues sur le contenu et les objectifs de la participation, ou des outils de suivi et d'évaluation qui permettent aux autorités administratives centrales ou provinciales de s'assurer du bon fonctionnement des mécanismes mis en place. Dans un domaine comme celui de l'éducation à l'échelon local au Congo, où l'enjeu financier (les écoles sont financées par les subventions de l'État et les contributions parents) intensifie la lutte entre acteurs et affermit leurs stratégies, les pratiques participatives non encadrées peuvent facilement ressembler au conformisme ou au mimétisme institutionnel, de telle sorte que derrière la *participation-spectacle* se cacherait une arène où les *forts* écrasent les *faibles*. Notre mémoire tentera en d'autres termes de répondre à la question de savoir s'il y a une différence entre la « présence » et la « participation » des acteurs, en l'occurrence dans la gouvernance des écoles au Congo, dans laquelle les parents, les enseignants, les élèves et les directions scolaires possèdent respectivement et essentiellement les pouvoirs économique, technique, substantiel et légal. Analyser la mesure dans laquelle le fonctionnement du conseil de gestion

correspond aux objectifs de la participation revient à interroger le mimétisme participatif à l'aune des pratiques informelles des acteurs.

La problématique et la question de recherche étant ainsi posées, notre hypothèse est celle d'une participation essentiellement dysfonctionnelle des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation au Congo. Nous supposons que le fonctionnement du conseil de gestion dans les écoles congolaises ne répondrait pas aux justifications et objectifs participatifs des décisions prises au niveau national dans le secteur de l'éducation. Une analyse de l'effectivité de la participation des parents serait ici nécessaire car la simple mise en place du conseil de gestion comme mécanisme officiellement participatif et délibératif ne suffirait pas pour rassurer de l'implication des usagers dans la gestion des établissements scolaires. Le conseil de gestion, dans le contexte actuel, serait le fruit du conformisme et traduirait essentiellement une reproduction des mécanismes participatifs par le gouvernement congolais suite aux pressions des partenaires internationaux, cela sans avoir étudié au préalable les réalités du milieu scolaire. La perception des directions scolaires de leur propre rôle dans le conseil de gestion serait un facteur centrifuge, dans la mesure où ils auraient des vues divergentes avec les autres parties prenantes, ce qui conséquemment rendrait difficile la participation. Aller au-delà des considérations physiologiques de la participation pour constater l'exclusion réelle possible des citoyens ordinaires (Bherer 2011, Monbeig 2007), tel est l'exercice auquel nous sommes appelé et auquel nous devrions sensibiliser les autorités publiques centrales. Les parents d'élèves congolais seraient dans une illusion participative consistant pour eux à se réunir dans des assemblées générales au début de chaque année scolaire, à « élire » des comités de parents pour les « représenter » au conseil de gestion, à « collaborer » avec les comités d'enseignants et comités d'élèves, ... mais sans une réelle influence sur la gestion des écoles, notamment à propos de la fixation des frais scolaires et de leur gestion, du suivi des normes pédagogiques, etc.

S'il faut nous référer aux critères déterminants des modèles participatifs évoqués par Bherer (2011, p.18), nous dirions qu'il s'agirait dans le cas des conseils de

gestion au Congo, des parties prenantes citoyennes, des volontaires et des professionnels, motivés par des bénéfices personnels et directs, interagissant autour de la gestion des écoles dans une structure permanente dans laquelle ils se comporteraient en spectateurs. Selon les typologies des modes de participation de Bacqué et al. (2005) qui distinguent dix modèles participatifs locaux selon les outils utilisés (assemblées, référendums, conseils de quartier, fonds de quartier, budgets participatifs, organes de développement communautaires, jurys citoyens, conseils consultatifs, plans stratégiques communautaires et représentations des usagers), partant des idées du conformisme et de la rhétorique participative, nous supposons que le conseil de gestion serait, sur le plan du design, proche de la représentation des usagers et sur le plan de l'influence sur les décisions, encore proche d'un conseil consultatif.

## 2. Revue de la littérature

Nous devons mentionner ici pour commencer, la difficulté que nous avons rencontrée quant à la disponibilité en nombre suffisant de travaux scientifiques traitant précisément du sujet qui est le nôtre, c'est-à-dire étudiant la gouvernance participative locale dans le secteur de l'éducation au Congo. La plupart des travaux abordant la question de l'éducation au Congo sont orientés vers la pédagogie, l'économie politique, ou la réforme de l'administration publique. Ceux qui abordent les questions de l'éducation à l'échelon local tournent pour l'essentiel autour de la viabilité des écoles ou de l'accès à l'éducation. Quelques aspects de gouvernance participative au niveau local apparaissent dans certains travaux comme étant des contenus secondaires ou subsidiaires, évoqués par les auteurs pour appuyer les objectifs des travaux traitant des autres questions. La littérature nous fournit un important corpus de travaux autour de la gouvernance participative locale, mais basés sur les expériences d'autres pays, notamment d'Occident et d'Amérique latine.

Cela étant, nous essayerons d'exploiter cette littérature disponible en la scindant en deux volets : nous allons premièrement recourir aux travaux abordant les questions de gouvernance participative locale ou de démocratie de proximité mais dans des

expériences autres que celle du Congo et étudiant des secteurs d'action publique autres que l'éducation, tout en justifiant la pertinence de certaines conclusions pour notre recherche. Deuxièmement nous allons explorer quelques travaux produits autour de la gouvernance participative dans le secteur de l'éducation au Congo.

### *2.1 Gouvernance participative locale*

En ce qui concerne la littérature sur la gouvernance participative locale, nous répartissons et présentons les textes en trois groupes : d'abord des travaux qui identifient les facteurs favorisant la participation citoyenne, ensuite les analyses qui tournent autour de ses limites théoriques et pratiques, enfin des textes qui traitent des typologies des modes de participation.

Concernant les facteurs pouvant favoriser la participation, Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (2005) mènent des réflexions théoriques sur la gouvernance participative ou la démocratie locale et abordent les questions de l'institutionnalisation de la participation dans le contexte des sociétés contemporaines et des conditions de la démocratie participative. Conscients des aléas que peuvent rencontrer les pratiques participatives, notamment la possibilité de confiscation du pouvoir des citoyens par les délégués, Bacqué, Rey et Sintomer veulent rassurer les défenseurs de la participation en attirant leur attention sur cinq défis à prendre en compte pour mieux garantir le positionnement du citoyen ou de l'utilisateur dans l'action publique, des défis qui peuvent devenir des facteurs favorisant la participation si l'on veille à leur transformation. Le premier défi fait allusion à l'élargissement du cercle de participants, qui veut que l'on évalue les dispositifs participatifs pour s'assurer d'une large implication des citoyens. Le deuxième défi est celui de l'efficacité de la participation, car les systèmes participatifs modernes peuvent être dominés par une vision élitiste qui remet en cause les compétences techniques des citoyens et favorise la participation d'experts, alors que les expériences démontrent que la mobilisation des citoyens ordinaires est fructueuse. Le troisième défi concerne la délibération, en ce sens que la participation doit établir des procédures précises pour être efficace, car l'absence de règles claires amène à des longues discussions et à des consultations

spectaculaires consistant à valider des décisions autoritaires. Le quatrième défi à relever est lié à l'échelle d'influence, pour ainsi éviter que la participation ne se limite à la proximité. Dans ce sens, selon les auteurs, les démarches participatives doivent englober les enjeux de plusieurs localités et envisager des transformations étendues des politiques. Le cinquième défi se rapporte quant à lui au risque d'instrumentalisation par les autorités locales qui peuvent écarter les associations et les mouvements sociaux au motif de consulter directement les citoyens.

Pour éviter l'instrumentalisation ci haut évoquée, Fung et Olin Wright (2005) proposent le *contre-pouvoir*, notion qui selon eux permettrait de passer de la « gouvernance agonistique verticale » à la « gouvernance délibérative » et de neutraliser les acteurs sociaux dominant (Fung & Olin Wright 2005, p.56). Etudiant les mécanismes participatifs dans le domaine de l'éducation aux États-Unis, les auteurs proposent ainsi la mise en place de cadres délibératifs regroupant les parents d'élèves, les communautés locales, les enseignants et les gestionnaires des écoles, en vue de contrer la gouvernance verticale, tout en mentionnant l'importance de développer au préalable les intérêts et les compétences de ces parties prenantes. Les auteurs soulignent que le contre-pouvoir est ici représenté par les parents d'élèves, car les enseignants constituent une corporation d'intérêt.

Pour promouvoir la participation, Michel Parazelli et Anne Latendresse (2006) prônent le développement de nouvelles pratiques et des conditions égalitaires dans l'appropriation collective des actes sociaux et politiques, car le thème soulève des questions théoriques, pratiques et politiques fondamentales. Ils présentent ainsi des expériences du Brésil, de la France et du Québec comme étant de nouvelles manières d'appliquer la participation et des cas positifs et inspirateurs. Le Budget participatif de Porto Alegre (Brésil) est ici pris pour modèle dans la répartition de la richesse urbaine, étant donné qu'il permet aux habitants de se prononcer sur les besoins nécessaires et prioritaires selon leur vision. La Politique incitative à la participation des jeunes en France, qui privilégie l'implication de ces derniers dans la lutte contre la violence dans leurs communautés respectives, est quant à elle décrite comme étant une inspiration des notions d'autonomie, d'engagement et de

responsabilité, qui constituent des injonctions normatives à la participation citoyenne. L'approche sociopsychanalyste, un dispositif de Mendel qui étudie l'influence de la société sur la psychologie individuelle et qui a été appliquée à Montréal en 2006 auprès des jeunes de la rue, est vanté pour son avantage consistant à accorder la parole aux cibles des politiques publiques pour qu'elles puissent donner leurs visions des problèmes vécus au quotidien ainsi que les perspectives qu'elles envisagent. L'appropriation de l'acte est considérée ici comme un fondement psychosocial de l'exercice de la citoyenneté dans une perspective participative. En bref, Parazelli et Latendresse estiment que l'application de la participation est tributaire d'une politique cohérente et d'une volonté manifeste de faire valoir le vivre-ensemble au niveau local.

Pour ce qui est des limites théoriques et pratiques de la participation, Laurence Bherer (2011), faisant le bilan des études consacrées à la gouvernance participative dans l'administration publique, constate que celle-ci s'est peu intéressée à la participation des citoyens ordinaires. Elle se pose la question de savoir si la participation est à la hauteur des attentes formulées par les théoriciens critiques (opposés au modèle wébérien d'une bureaucratie neutre, fortement hiérarchisée et spécialisée) et note qu'il y a souvent un écart considérable entre les justifications théoriques de la gouvernance participative, les objectifs des politiques publiques et la pratique sur le terrain (Bherer 2011, p.41). Ceci serait à la base selon elle, de la prolifération de travaux sur les designs participatifs qui visent à classer les expériences de participation publique. Avec la multiplicité de projets participatifs dans différents pays, les objectifs et les effets de la participation sont définis de manière ambiguë au-delà du fait que les pratiques participatives sont discordantes. Parmi les entraves à la pratique participative, Bherer mentionne le cognitif des fonctionnaires de l'État, qui pensent avoir un rôle primordial à jouer dans la sélection de participants et ne partagent pas toujours la même vision avec les citoyens. L'auteure recommande de ne pas mesurer l'influence des dispositifs participatifs sur l'action publique par leurs seuls aspects organisationnels, mais de considérer également le contexte institutionnel et politique qui s'y applique. Certains dispositifs participatifs sont issus du mimétisme des pratiques

participatives par les autorités suite à la pression citoyenne et cela sans évaluation et adaptation préalables. Elle pense que la diffusion des pratiques de participation rencontrerait moins de succès dans les pays très centralisés et plus fermés à la représentation des intérêts.

Sylvy Jaglin (2005) met en exergue la fragilité de la participation en examinant les raisons qui suscitent depuis le début des années 2000 un engouement en Afrique subsaharienne dans ce domaine. Elle conclut que les mécanismes participatifs sont beaucoup plus une manière d'intégrer les pauvres dans le marché dans un contexte hégémonique du néolibéralisme et moins une promotion de la gouvernance participative. Elle étudie le cas des usagers dans les services d'eau et montre que les objectifs assignés à la participation par certains auteurs, à savoir l'amélioration des investissements et de la gestion ainsi que *l'empowerment* des populations vulnérables, sont difficiles à concilier et à atteindre dans les villes africaines. La décentralisation qui était conçue pour favoriser la participation par la redistribution des responsabilités et des ressources financières, occasionne finalement la confiscation de pouvoir par les acteurs dominants, car elle est exploitée essentiellement dans sa conception économique, c'est-à-dire la construction d'un marché de services et non dans sa conception politico-administrative. Avec la présence des entrepreneurs dans la société civile, la participation est dépolitisée et transformée en outil de régulation du marché, qui permet de faire du pauvre un véritable consommateur et non un citoyen ayant des droits démocratiques. L'on assiste ainsi à la *rhétorique participative* au lieu de la pratique participative qui elle a plutôt de chance de réussir dans les systèmes où les services publics sont efficaces et conséquents.

La rhétorique participative est appelée *illusion participative* par Michel Monbeig (2007) dans son article intitulé « L'impossible démocratie participative », dans lequel il soutient que les pratiques de participation produisent en réalité l'exclusion politique des citoyens. Il montre que dans la ville de Pau (France), la participation devient impossible suite au manque de prise en compte des idées issues des consultations dans les processus décisionnels par les autorités locales. Alors qu'elle

était présentée comme étant un système permettant un renouveau démocratique dans l'action publique, la participation des habitants se trouve dans une impasse et devient une simple expression de conformité aux dispositions du contrat de ville. Le dispositif est institutionnalisé, il vient d'en haut et l'individu d'en bas, ainsi la participation ne change pas l'action publique, elle l'habille simplement du neuf. Monbeig constate que les citoyens répondent bel et bien aux appels de participation contrairement à ce qu'affirment les acteurs sociaux, cependant, les propositions sont faites sur un mode qui laisse peu de place à la contradiction et à la modification des projets. Les décisions sont déjà prises dans la plupart des cas et les opérateurs cherchent plus, par des astuces langagières, à obtenir l'adhésion des citoyens qu'à leur permettre une réelle appropriation des projets.

Dans le sens de la rhétorique et de l'illusion participatives, Loïc Blondiaux (2005) évoque le *consensus de façade*. Il situe les limites de la participation dans le décalage existant entre l'importance des enjeux soulevés par la question de la participation et le consensus dont fait l'objet cette idée aujourd'hui d'une part et la pauvreté des concepts, des cadres théoriques et des moyens dont disposent les acteurs à propos de cette nouvelle pratique en France d'autre part. Il relève les ambiguïtés qui caractérisent les pratiques participatives et montre comment la perception de la participation varie selon les interlocuteurs. Il pense que la volonté politique et les procédures n'ont pas accompagné le discours participatif, par exemple par le fait que les lois françaises posent bien sûr des principes de participation et donnent des droits aux habitants des municipalités (conseils permanents, consultations populaires et jurys citoyens), mais les moyens réels qui sont mis à la disposition des structures municipales ne sont pas à la hauteur de la rhétorique participative qui est d'usage. Les cadres participatifs sont sans moyens matériels ni possibilité d'action juridique, sans véritable poids politique et reflètent l'image de pauvreté.

Blondiaux résume les limites de la participation en des « dilemmes » et des « impensés » conceptuel et procédural. Il estime qu'en France il n'y a que deux concepts pour qualifier les expériences démocratiques : démocratie représentative

et démocratie participative ; et que la notion de démocratie directe a été abandonnée ; celle de l'*Empowerment*, beaucoup utilisée dans le monde anglosaxon, n'est pas encore traduite en français. Il y a en France, selon lui, un problème de consolidation des expériences de participation (impensé procédural), qui est à l'origine de procédures variables et instables. Les lois sont muettes sur le contenu formel de la participation suite au manque de structuration intellectuelle et politique. Dans cette évaluation de l'expérience française, l'auteur identifie des dilemmes, dont ceux de la *compétence* (argumentation rationnelle versus expertise profane), du *conflit* (fabriques de consensus ou lieux de controverse) et de *décision* (leurre démocratiques ou partage de responsabilités).

Quant à la proposition des typologies des modes de participation, Bacqué et al. (2005) distinguent dix modèles participatifs locaux selon une typologie basée sur les outils utilisés : les assemblées, les référendums, les conseils de quartier, les fonds de quartier, les budgets participatifs, les organes de développement communautaires, les jurys citoyens, les conseils consultatifs, les plans stratégiques communautaires et les représentations des usagers. Ces dispositifs sont combinés dans un système de gestion, c'est-à-dire avec une autre typologie qui elle est basée sur le type de participants et dégage cinq designs : (i) les secteurs de la société (représentation des franges de la population telles que les jeunes, les femmes et les enfants), (ii) les citoyens organisés (les associations, présentant le risque de confiscation du pouvoir par les délégués), (iii) les citoyens mobilisés (dispositif qui va au-delà des associations et met en avant les individus), (iv) l'échantillon représentatif des citoyens (structure non permanente qui procède par tirage au sort pour donner la chance à toutes les couches sociales) et (v) l'ensemble des citoyens (référendums, plébiscites,...), un dispositif plus légitime malgré son coût financier et humain.

Nous aimerions ici souligner le modèle de « représentation des usagers », qui est selon les auteurs, un mécanisme régulier répondant tant à la logique descendante qu'à celle ascendante, pouvant s'appliquer à différentes échelles et généralement basé sur les associations ou les assemblées des usagers. Ce modèle, par rapport à la

typologie basée sur le type de participants, s'applique aux dispositifs des *citoyens organisés* et des *citoyens mobilisés*. Archon Fung (2006) aborde, dans son article «*Varieties of Participation in Complex Governance* », la question des modalités d'implication des usagers, développe toute une gamme de possibilités institutionnelles de participation publique et note que les mécanismes participatifs dépendent de : qui participent (tous ou l'élite ? rendent-ils compte aux autres ?), comment les participants communiquent entre eux et construisent les décisions ensemble (information, consultation ou délibération ?) et comment les conclusions des discussions influencent-elles l'action publique. Il montre ensuite comment les designs institutionnels sont adaptés pour répondre aux trois valeurs de gouvernance démocratique que sont la légitimité, la justice et l'effectivité de l'action publique. Selon Fung, la participation devient complexe pour trois raisons : (i) absence de règles claires de participation directe dans la gouvernance moderne, (ii) multiplicité des objectifs et des valeurs de la participation et (iii) nature des mécanismes participatifs qui ne constituent pas une alternative ou un complément à la démocratie représentative. Il souligne qu'aucun mécanisme participatif n'est conçu pour répondre en même temps à toutes les trois valeurs ci-haut mentionnées, chaque dispositif comporte un objectif spécifique se rapportant à chacune d'entre elles.

Fung & Olin Wright (2005) dégagent quatre formes de gouvernance dans le domaine de l'éducation selon l'expérience américaine, qui résultent d'un croisement de deux forces motrices qui sont le degré du contre-pouvoir et la nature de l'institution de gouvernance : le modèle *vertical-agonistique* qui concerne les groupes d'intérêt traditionnels et dont la gouvernance tend à engendrer des règles rigides non appropriées à la diversité locale; le modèle *vertical-délibératif* qui privilégie la résolution de problèmes par les élites et les experts ; le modèle *participatif-agonistique* qui est constitué des assemblées générales locales traditionnelles ; et le modèle *participative-délibératif* qui est une diffusion du pouvoir et une effective gouvernance participative, résultant du croisement d'un contre-pouvoir fort et d'une délibération réellement participative (opposée à la gestion verticale). C'est de ce dernier modèle que se rapprochent les conseils

d'établissements locaux de Chicago, les *Texas Interfaith Alliances* et les écoles-pilotes d'Oakland (Fung & Olin Wright 2005, p.69).

Inspirée par Fung (2006), Laurence Bherer (2011) fait une synthèse des modalités organisationnelles des forums participatifs pouvant faciliter l'implication des citoyens et en dégage six critères déterminants : la nature des participants (volontaires, ciblés, tirés au sort, parties prenantes citoyennes ou professionnelles), leur degré d'influence (décision, consultation, coproduction, influence informationnelle ou bénéfice personnel), l'enjeu de la participation (intérêt direct ou indirect pour les participants), sa portée (sujet spécialisé ou large), sa fréquence (régulière, limitée dans le temps, ou légalement répétitive) et la manière de participer (spectateurs, délibération et discussion raisonnée, agrégation et négociation, ...).

Le budget participatif est décrit comme étant une véritable instance délibérative et décisionnelle ayant introduit quatre nouveaux types d'institutions selon Leonardo Avritzer (2005), parmi lesquels trois incarnent la présence d'une dynamique délibérative et décisionnelle : les assemblées locales et thématiques, le conseil du budget participatif (COP) et les règles de délibération. Les assemblées locales sont des espaces où les citoyens négocient entre eux les priorités sociales et critiquent les politiques publiques, soutenues par le COP qui lui est un cadre décisionnel composé de conseillers issus de différents secteurs géographiques, des assemblées thématiques, des associations et du syndicat des fonctionnaires municipaux n'ayant pas voix délibérative.

Les travaux sur la participation locale tels que présentés ci-haut, semblent s'accorder sur le fait que les seuls designs participatifs ne sont pas suffisants pour garantir l'implication effective des citoyens dans la gouvernance. Tous les auteurs ou presque, reconnaissent de manière générale l'existence d'un risque de la participation-spectacle et de confiscation de pouvoir au détriment des usagers ou des citoyens. Dans cette participation-spectacle, les mécanismes sont principalement tenus par les fonctionnaires publics qui ne seraient pas prédisposés à codécider avec les acteurs non étatiques et entreprennent pour cela de répondre

simplement à l'effet de la mode participative, tout en dominant le jeu. Dans la confiscation du pouvoir, l'accent est plutôt mis sur les attitudes des représentants des différentes catégories d'acteurs, qui détournent leur mission au profit des intérêts stratégiques ou individuels et cela sans redevabilité envers leurs communautés de base respectives. Les auteurs qui proposent des typologies des modes de participation prévoient même des modèles qui répondent parfaitement à la participation-spectacle ou en général aux situations dans lesquelles la présence des citoyens n'impacte pas sensiblement sur l'action publique. En synthèse, deux facteurs peuvent clairement être identifiés dans les textes ci-haut présentés, comme influençant étroitement l'inefficacité ou l'efficacité de la participation, à savoir la volonté des fonctionnaires publics et les compétences des participants. Le premier s'explique en ce sens que la vision, la posture, l'attitude et les actes de l'acteur étatique qui est censé faciliter la participation, conditionnent l'implication du citoyen dans la gouvernance. Le deuxième facteur fait quant à lui allusion à la capacité des autres acteurs de contraindre l'acteur étatique à l'ouverture, ceci impliquant, au-delà des ressources qu'apporte chaque partie prenante, une connaissance de son rôle et des moyens d'action qui sont à sa portée. La compétence des participants ne se confond pas cependant avec l'expertise dans le domaine, elle renvoie essentiellement, à notre sens, au renforcement de capacités ou à un accompagnement approprié de certains acteurs selon les besoins liés à la compréhension de leur mission, du rôle des autres composantes et des mécanismes de collaboration et d'interaction. Mais cette compétence est aussi tributaire de la volonté de l'acteur non étatique lui-même. Au vu de la multiplicité de limites, risques et défis qu'elles comportent selon les auteurs précédemment évoqués, nous sommes tentés de nous figurer que les démarches participatives, malgré leur pertinence théorique, rencontreraient souvent d'énormes difficultés dans la réalité selon diverses expériences. Les pratiques des acteurs se montrent ainsi plus déterminantes de l'effectivité de la participation que les règles officielles et les dispositifs visibles.

## 2.2 Gouvernance participative et politiques de l'éducation au Congo

En ce qui concerne la participation au Congo, Sonia Mrsci-Garac (2009) illustre les limites du modèle participatif dans le secteur de l'éducation et conclut que celui-ci ne peut pas améliorer la gouvernance du système éducatif. Dans une perspective *bottom-up*, elle procède par une approche politique et met en évidence les tensions sociales, les relations de pouvoir et les logiques des acteurs, pour montrer comment cela reproduit un système guidé par les intérêts économiques et générant l'exclusion. Elle évoque le *mythe participatif*, pour expliquer que les conditions minimales à la participation des parents dans le système éducatif congolais ne sont pas réunies, étant donné que les mécanismes ne tiennent pas compte des logiques des acteurs et des arrangements locaux entre eux. Elle mentionne également l'échec de la décentralisation qui avait pour objectif de renforcer l'implication des parents dans la prise de décisions, notamment à propos de la fixation et la gestion de frais scolaires. Il s'avère que les parents n'ont ni pouvoir de décision sur ces frais, ni contrôle sur leur utilisation. La décentralisation a plutôt renforcé le pouvoir des chefs d'établissements, ces derniers vont jusqu'à influencer la composition et le fonctionnement des comités de parents dans les écoles. Le conseil de gestion devient selon l'auteure, un espace d'opportunités et non de participation et de démocratie et ses membres ne sont pas choisis sur base de compétence, mais plutôt en fonction des affinités et de la docilité envers le chef d'établissement. Dans ce dysfonctionnement de la participation, la responsabilité est partagée, d'après l'auteure, entre les fonctionnaires de l'État qui résistent et tiennent à conserver leurs privilèges et les membres des comités de parents qui n'aspirent pas forcément au rôle attendu d'eux. Ces derniers sont plutôt impliqués dans la médiation de conflits que dans la gestion des établissements scolaires, leur rôle devient alors beaucoup plus palliatif.

Mrsic-Garac pense que le dysfonctionnement de la participation est encore beaucoup plus perceptible aux niveaux provincial et national avec les associations des parents, qui sont censées représenter les comité de parents, mais constituent selon l'auteure un *anti-mouvement social*. Elles sont en effet caractérisées par le

manque de leadership, de légitimité à la base, l'instrumentalisation par les autorités publiques, etc. Les associations de parents répercutent le discours hégémonique des pouvoirs publics et développent l'envie d'entrer en possession de moyens matériels et de renforcer leur pouvoir, ce qui les écarte de leur mission théorique. Elles sont même utilisées contre les parents, notamment pour les convaincre de payer les frais fixés unilatéralement par les gestionnaires des écoles. Mnsic-Garac note ainsi qu'il n'y a pas de relais entre les revendications des parents ordinaires et la haute fonction publique, car les associations de parents jouent plus pour le financement d'un système inégalitaire et non pour la démocratisation du secteur et la protection des pauvres. Par conséquent, les comités de parents sont perçus comme des acteurs hybrides qui défendent l'État alors qu'ils sont délégués par les parents, avec un rôle ambigu qui profite à une dominante minorité et maintient une illusion participative derrière laquelle se cache une institutionnalisation de la privatisation des écoles publiques. L'école semble ainsi devenir une sorte de marché noir.

Dans une étude des cas du Bénin et du Congo sur la participation, Gaël Comhaire et Sonia Mnsic-Garac (2007), à travers une approche socio-anthropologique (approche ascendante) et une méthode comparative des cas des APE au Bénin et des comités de parents au Congo, remettent en cause le paradigme de la participation, avançant que les conditions et la nature de celle-ci restent méconnues. Ils relèvent par exemple le fait que la Loi-cadre congolaise de l'éducation attribue exclusivement à l'État la définition de la politique nationale. Les auteurs épinglent aussi les problèmes de fonctionnement et d'autonomie que rencontrent les comités de parents au Congo et au Bénin. Le premier s'explique par l'absence de formation pour les comités de parents sur leurs mission, droits et devoirs ainsi que le déficit communicationnel, étant donné le manque de moyens par les associations de parents. Le deuxième problème est dû à l'ambiguïté des associations de parents, notamment lors des crises scolaires, où elles se sont mises du côté des gestionnaires des écoles (l'État et les Églises) pour sensibiliser les parents, même les plus pauvres, à payer les frais exigés, ceci rompant ainsi avec le principe d'équité envers les usagers. Selon les auteurs, les associations de parents contribuent à neutraliser les

mouvements des enseignants et à normaliser le paiement de frais par les parents, le tout selon le vouloir des gestionnaires des écoles.

Selon Comhaire et Mrsic-Garac, les chefs d'établissements conservent la maîtrise de la gestion administrative, pédagogique et financière dans les écoles, alors que les parents sont perçus comme des « simples contribuables ». Les conseils de gestion ressemblent à des structures « autonomes, fictives et peu démocratiques », organisant des élections de membres sur base des critères très exclusifs (être propriétaire d'une maison, avoir un diplôme, ...), ne rendant pas compte aux parents et totalement sous contrôle des chefs d'établissements (Comhaire et Sonia Mric-Garac 2007, p.54).

Les auteurs recommandent ainsi, pour garantir la participation, de réorganiser le pouvoir gestionnaire dans les écoles afin de privilégier la légitimation du mode de régulation par tous et la mise en place de mécanismes de consultation efficaces. Car un réel mouvement parental est encore inexistant au Congo tout comme au Bénin, selon eux.

Kristof Titeca et Tom De Herdt (2011) montrent comment le système éducatif congolais survit à la défaillance de l'État, grâce aux solutions pratiques trouvées avec le concours des acteurs non étatiques. Leur étude est en soi une vérification empirique des théories critiques du concept d'État défaillant et une analyse basée sur l'observation participante. Ils plaident pour une « gouvernance réelle », estimant que l'État, en l'occurrence en Afrique, n'est pas une institution cohérente et omniprésente, l'autorité étatique est plutôt la fusion de plusieurs forces et acteurs. D'où le concept d'« État négocié », qui renvoie à un renforcement du pouvoir des acteurs non étatiques suite à la faiblesse de l'administration publique, mais qui ne veut pas pour autant signifier l'absence de l'État selon les auteurs. Au Congo, les contributions des parents financent le système éducatif jusqu'à plus de la moitié du budget, c'est-à-dire qu'elles remontent et profitent même à certaines directions nationales du secteur. Cependant, au lieu que cette situation produise une omnipotence des acteurs non étatiques qui fournissent les ressources financières (les confessions religieuses et les parents), les autorités publiques détiennent encore

et toujours le moyen de contraindre toutes les parties prenantes, à travers leur « pouvoir symbolique » (moyens légaux et reconnaissance par tous). Celui-ci oblige les autres acteurs à négocier leur part d'influence dans certaines circonstances, notamment en ce qui concerne la fixation de frais scolaires et leur gestion. C'est cette négociation permanente entre l'État détenant le pouvoir symbolique et les autres acteurs possédant les moyens matériels, qui conduit à la « gouvernance réelle » qui, selon Tetica et De Herdt, est une gestion nécessitant l'implication de « tous les pôles de pouvoir » afin que le secteur fonctionne, sans que l'autorité publique ne capitule pour autant, malgré ses faiblesses. Ceci voudrait dire, que malgré leur pouvoir économique, les parents et les confessions religieuses devraient, dans cette collaboration traduite par la gouvernance réelle, « négocier » leur participation ou l'étendue et les mécanismes de celle-ci.

Johan Verhaghe (2013) se pose la question de savoir si la société civile du secteur de l'éducation au Congo est un « chien qui aboie » (*barking dogs*), vu les nombreuses insuffisances qu'elle accuse. Il fait remarquer que plus de dix syndicats d'enseignants existent au Congo, au niveau national, mais seuls deux (SYECO et SYNECAT) ont des représentants dans toutes les provinces éducatives. En plus, le jeune mouvement syndical (moins de trente ans d'existence) a un accès très limité à l'information publique, suite à l'insuffisance des formations et aux attitudes des autorités administratives et politiques. Les associations de parents souffrent du manque d'indépendance : elles sont présentes à la base, participent au débat sur les politiques éducatives et mènent le plaidoyer auprès des différentes parties prenantes, mais elles restent des structures partisans qui reproduisent le discours des confessions religieuses auxquelles elles sont attachées et la portée de leur action demeure méconnue. Les comités de parents sont mécaniquement incorporés dans les APE de leurs réseaux d'écoles respectifs et cela sans leur consentement, ce qui pose un problème de légitimité de ces associations de parents à la base. Verhaghe souligne également le déficit du réseautage des structures de la société civile, en ce sens que les plateformes syndicales et des associations de parents créées au niveau national n'ont pas toutes d'assise locale et ne collaborent pas étroitement entre elles. Aussi, les structures de la société civile influencent très

difficilement et rarement la fixation de frais scolaires, car les syndicalistes exigeants ne participent pas aux rencontres provinciales et nationales, les associations de parents, parce que bénéficiaires de frais scolaires selon la fourchette de répartition, n'ont pas l'intention de perdre cet avantage.

Même si Mrcsi-Garac (2009) nous semble beaucoup plus justifier les limites de la participation locale dans le secteur de l'éducation par les causes tenant des niveaux national et provincial, son analyse nous intéresse particulièrement car elle touche au champ qui est le nôtre dans le cadre du mémoire, celui du fonctionnement du conseil de gestion. Ses arguments du « mythe participatif » et de l'échec de la décentralisation ayant plutôt renforcé le pouvoir des chefs d'établissements, semblent rencontrer notre hypothèse, car nous abordons cette étude avec un regard pessimiste quant à la participation réelle des acteurs dans les structures de base. Nous allons également accorder une attention particulière à Gaël Comhaire et Sonia Mrcsi-Garac (2007), qui rejettent le paradigme de la participation pour ce qui est de l'implication des parents, faisant allusion notamment à l'absence de formation pour les comités de parents et à l'ambiguïté des associations de parents. Ce point de vue sur la situation congolaise rejoint les analyses de la majorité des auteurs évoqués précédemment à propos des pratiques participatives dans les autres pays, qui mettent en exergues les limites, les risques et les défis qu'elles comportent malgré leur pertinence théorique comme nous l'avons résumé à page 10 du présent travail. Certains auteurs ont insisté sur l'importance de prendre en compte le contexte politique, institutionnel et social dans lequel s'applique la participation, car cela dépasse les simples structures formelles s'y rapportant. Dans tous les cas, l'effectivité de la participation ne semble aucunement échapper à l'impact des pratiques des acteurs dans leur interaction et ceci rendrait indispensable la prise en compte de l'informalité dans les analyses sur les expériences participatives.

### 3. Cadre théorique

La mise en œuvre constitue une étape cruciale dans le cycle des politiques publiques et presque un autre monde, dont la réussite est largement tributaire des compétences, de la prédisposition et de la volonté des acteurs présents et influents à l'échelon

local. Lorsque les logiques des acteurs locaux sont ignorées ou mal captées dans le processus décisionnel et dans la définition des modalités d'exécution, l'on ouvre la porte à des interférences notamment d'ordre sociologique et stratégique au niveau de la mise en œuvre des politiques publiques, car l'action publique n'est pas en soi une intervention directive qui se fait respecter à la lettre. Placer la mise en œuvre au premier plan est encore plus impératif dans les domaines où l'action publique mobilise une large gamme d'acteurs, étatiques et non étatiques, sociaux et économiques, qui sont en interaction stratégique et ayant des vues divergentes sur les politiques et les enjeux. Dans ce sens, l'action publique se conçoit comme une émanation collective et une action négociée des parties prenantes, dont l'étude de la mise en œuvre exige des méthodologies adaptées aux configurations des environnements locaux et à même de saisir et de décrire l'informalité qui filtre dans les structures formelles. Dans le domaine précis de la participation, étant donné l'absence générale et théorique d'un pouvoir étatique prégnant ou monopolistique, la mise en œuvre de politiques – notamment procédurales ou constitutives – est davantage sujette à des variations locales justifiées entre autres par les pratiques informelles qui sont surplombées par les normes officielles (Sabatier 1986, Hassenteufel 2011, Lascoumes & Le Galès 2012, Hupe & Hill 2016, Wond & Macaulay 2010). Ceci étant, il nous est nécessaire d'adopter un cadre pouvant nous permettre d'approcher et d'expliquer les pratiques informelles développées par les acteurs locaux qui sont regroupés au sein des conseils de gestion des établissements scolaires au Congo.

Dans son article intitulé « Développement, modes de gouvernance et normes pratiques », Jean-Pierre Olivier de Sardan (2010) traite de la question des écarts entre la gouvernance officielle et la gouvernance réelle en Afrique – en plaçant sa réflexion dans la continuité des acquis de la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques – et développe l'idée des *normes pratiques*, qu'il propose comme programme de recherche adapté aux études de la mise en œuvre des politiques publiques africaines.

### 3.1 *Le mode de gouvernance bureaucratique et les écarts fonctionnels*

Olivier de Sardan tente de formaliser un nouveau programme de recherche qui étudie le décalage entre la gouvernance officielle et la gouvernance réelle dans la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique, en analysant les normes qui régissent le comportement des acteurs et le rapport entre ce qu'il appelle « réformateurs extérieurs » et « réformateurs intérieurs » dans l'action publique. Se référant à de multiples études empiriques convergentes sur les pays ouest-africains, il dégagne quatre modes de gouvernance : développementiste, associatif, communal et bureaucratique. Le mode de gouvernance développementiste est caractérisé par le fonctionnement des institutions (selon le modèle occidental) et organismes d'aide au développement, les projets et modes d'intervention, la présence d'experts ou consultants nationaux et internationaux, les systèmes d'audit et de monitoring, la fuite des ressources humaines des structures publiques vers les organismes internationaux, etc. Le mode de gouvernance associatif évoque quant à lui un modèle institutionnel basé sur les coopératives, les associations paysannes, féminines ou de développement communautaire, dans lequel les assemblées générales, les cotisations des membres, les caisses communes, les formations envers les communautés locales, ... jouent un rôle central. Le mode de gouvernance communal renvoie en ce qui le concerne au renforcement de l'autonomie des entités territoriales décentralisées, notamment sur le plan budgétaire, afin qu'elles offrent des biens et services publics de proximité. Ces entités ont la latitude de mobiliser les fonds auprès des bailleurs en plus de leur droit de prélever l'impôt et sont redevables envers les citoyens qui élisent leurs animateurs ; elles peuvent ressembler aux conseils communaux, aux comités municipaux, aux commissions spécialisées, etc.

Le mode de gouvernance bureaucratique se rapporte plutôt au « fonctionnement et à la gestion des services publics, à la culture professionnelle des agents de l'État, à la sociologie quotidienne des administrations, aux interactions entre agents publics et citoyens, administrateurs et administrés, fonctionnaires et usagers, aux formes

observables de clientélisme, de corruption ou d'interventionnisme politique » (Olivier de Sardan 2010, p9). L'auteur constate ainsi par exemple, pour le mode de gouvernance bureaucratique, dans tous les pays enquêtés, un écart notamment entre les règlements officiels qui sanctionnent les fautes professionnelles pour les fonctionnaires de l'État et l'application effective de ces règlements. Il soutient alors qu'il existe des normes qui régissent le comportement réel des agents de l'État et qui transcendent l'aspect administratif, comme les principes de « ne pas sanctionner un subalterne fautif », « éviter des accrochages avec les collègues », etc. Olivier de Sardan appréhende donc ces écarts par une étude empirique et essaie de les théoriser, c'est ainsi qu'il fait intervenir la notion de *normes pratiques*.

### 3.2 *Caractéristiques et catégories des normes pratiques*

Etudier les normes pratiques d'Olivier de Sardan, c'est analyser les formes qui structurent les pratiques informelles des acteurs, pour ainsi comprendre pourquoi ces normes informelles sont régulées. On constate que ces comportements des agents publics qui s'éloignent des normes officielles, ne sont pas anarchiques et aléatoires, ils répondent à des « régularités significatives ». Le concept de « normes pratiques » n'identifie pas un modèle précis ou unique, il est simplement exploratoire (non analytique) et permet de découvrir divers modes de régulation sociale, sans les agréger et les organiser en des types a priori et sans préjuger leurs contenus. Les normes pratiques ne sont pas explicites, elles sont latentes, automatiques, routinières, structurées (pas anarchiques), dynamiques, spécifiques et diversifiées. Olivier de Sardan souligne que les normes pratiques sont loin de la culture africaine traditionnelle, contrairement à ce qu'avancent de nombreux néo-institutionnalistes et africanistes qui expliquent le faible respect en Afrique des règles du jeu formelles par le poids des règles sociales ou culturelles (Olivier de Sardan 2010, p.17). Bien que ne suivant pas les normes officielles, la plupart des normes pratiques des acteurs ne suivent pas pour autant les normes traditionnelles africaines. L'exemple du non-respect envers une vieille femme patiente par un jeune infirmier l'accueillant, alors que le respect total des aînés est parmi les traits

remarquables de la tradition africaine, illustre bien l'extension des normes pratiques au-delà des normes culturelles.

Olivier de Sardan pense que les normes pratiques qui régissent les comportements des acteurs dans le domaine public en Afrique expliquent pourquoi ceux-ci changent difficilement malgré la mise en place de nouveaux modes de gouvernance du type occidental et de techniques de contrôle. Aussi, les formations organisées en faveur des fonctionnaires ne réduisent pas l'écart entre règles officielles et règles réelles. Le changement dans le domaine public doit être porté par les *réformateurs intérieurs*, eux qui sont à même de manipuler normes officielles et normes pratiques, c'est-à-dire les acteurs de mise en œuvre et non les décideurs centraux.

En termes de catégories, il y a des normes pratiques qui sont proches des intérêts des acteurs, comme l'opportunisme et la reproduction de la stratégie, certaines tiennent à des logiques sociales, notamment l'échange de faveurs, la honte de poser un acte pourtant professionnel et l'honneur. D'autres normes pratiques relèvent plutôt des cultures professionnelles, par exemple, face au constat de la non sanction de fautes, on peut recourir à des registres différents pour expliquer cela : registre compassionnel (soutien au collègue), registre réputationnel (soigner son image face aux autres), registre pragmatique (laisser tomber ce qui ne va rien changer) et registre politique (tenir compte de l'influence de la politique sur la structure administrative) (Olivier de Sardan 2010, p.10). Nous nous proposons ainsi, à l'issue de l'analyse du fonctionnement des conseils de gestion selon nos cas étudiés, de décrire les pratiques informelles développées par les acteurs et de tenter de saisir les normes pratiques qui les sous-tendraient.

### 3.3 *Acception des « pratiques informelles »*

La recherche des normes pratiques étant conditionnée par l'appréhension de l'informalité mise en place par les acteurs concernées, nous estimons important de préciser brièvement l'acception selon laquelle nous évoquerons le concept de « pratiques informelles » tout au long de ce travail. Au vu du contenu de notre cadre théorique qui est basé sur les normes pratiques tel que présenté ci haut, nous

sommes amené à aller au-delà de l'acception de l'informalité au sens large qui renvoie simplement aux actes des parties prenantes qui ne sont pas prescrits par les instructions officielles, selon Litterer (1963). Se limiter à cette conception nous obligerait d'adopter une approche binaire des pratiques informelles pour ainsi présenter les pratiques informelles comme étant uniquement le contraire du légal ou de l'officiel. Nous estimons que tous les actes non prévus par les instructions officielles posés par les parties prenantes membres des conseils de gestion scolaires ne seraient pas forcément illégaux. Nous rejoignons à ce niveau le courant néo-institutionnaliste pour épouser l'idée de la complexité de la dimension informelle de la mise en œuvre des politiques publiques. Dalton (1959) conçoit l'informalité comme étant l'ensemble de « *liens spontanés et flexibles établis entre les membres d'une organisation sur la base de sentiments et d'intérêts personnels indispensables au fonctionnement de la partie formelle de l'organisation, mais qui sont trop fluides pour être contenus dans le seul cadre formel* » (Dalton, 1959, p. 219). De cette définition nous pouvons retenir le rôle de l'intérêt dans la circonscription de l'informalité, ainsi que l'impossibilité pour le formel de contenir l'informel. Nous nous rapprocherons beaucoup de la définition proposée par François Geoffroy (2011), qui est d'avis que l'informalité renvoie à l'ensemble de comportements des acteurs qui tendent à défendre leurs intérêts au détriment de ceux de leur hiérarchie. Les pratiques informelles traduisent dans ce sens une interaction locale non officiellement instruite, mais qui a un impact sur les directives officielles. Nous pouvons ainsi souligner que nous évoquerons tout au long de ce travail le concept de « pratiques informelles », sous l'acception de l'ensemble des actes et d'attitudes des parties prenantes membres des conseils de gestion scolaires qui tendent à privilégier leur intérêts, tout en étant ou pas en harmonie avec les directives nationales régissant les mécanismes participatifs à l'échelon local.

## 4. Méthodologie

### 4.1 *La recherche des normes pratiques*

Le programme de recherche des normes pratiques relève de la socio-anthropologie et exige des analyses empiriques basées sur la collecte qualitative de données sur le terrain. Étant donné que ces normes ne sont pas exprimées et connues en tant que telles par les acteurs concernés, il appartient au chercheur de les identifier et de les analyser à partir des pratiques quotidiennes de ces acteurs. On peut les interpréter selon les arguments sociologiques ou selon les arguments anthropologiques, notamment en saisissant : la pression sociale environnante qui plaide l'indulgence, le système clientéliste qui met en présence les protecteurs face à ceux qui sanctionnent les coupables, la morale de la charité, de la pitié et de la honte, la complaisance dans la désignation des responsables selon les logiques des partis politiques, la corruption, l'absence de culture managériale, etc. Cependant, chercher les normes pratiques ne signifie pas écarter les normes officielles, car les deux constituent « deux pôles d'un continuum » qui permettent de comprendre les stratégies des acteurs. Les normes informelles peuvent parfois ressembler à des variétés d'usage des normes officielles, ou apparaître comme une transgression de celles-ci (exemple de la corruption au sens légal). Dans cette recherche, il faut se garder de penser que les membres d'une société partagent tous les mêmes normes culturelles et sont donc concernés par les mêmes normes pratiques face à une question de gouvernance donnée. Il existe bien sûr des normes pratiques transversales pour tous les acteurs comme l'échange de faveurs, mais certaines sont spécifiques au secteur concerné et cela selon les thèmes. L'on verra par exemple que, dans le mode de gouvernance bureaucratique, l'usager est perçu comme un gêneur et en même temps comme une proie, c'est-à-dire qu'on se méfie de lui pour occulter certaines pratiques, mais on a tout de même besoin de lui pour atteindre des objectifs pécuniaires.

#### 4.2 *Opérationnalisation des pratiques informelles et des normes pratiques*

Les normes pratiques d'Olivier de Sardan constituant notre cadre théorique, nous allons ainsi tenter de saisir les écarts existants entre les mesures légales et réglementaires régissant le fonctionnement ainsi que le rôle des conseils de gestion et les pratiques quotidiennes de ses membres dans la gouvernance scolaire locale. Nous nous référons ici au modèle de gouvernance bureaucratique ci-haut présenté étant donné qu'il s'intéresse également aux interactions entre agents publics et citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques. Traitant de la gouvernance participative et percevant tous les membres du conseil de gestion comme des acteurs de la mise en œuvre, nous concevons les directions scolaires, les comités de parents, les comités d'enseignants et les comités d'élèves comme des réformateurs intérieurs qui développent des pratiques informelles, à la différence des réformateurs extérieurs décidant au niveau central à travers notamment les lois et les arrêtés ministériels. Il sera ainsi question pour nous d'aller appréhender ces pratiques informelles des membres des conseils scolaires de gestion et tenter d'expliquer les normes qui les régissent, en prenant en compte l'existence probable des logiques transversales à tous les secteurs publics au Congo et celles spécifiques au secteur de l'éducation.

Au vu de la littérature sur la participation dans l'action publique présentée précédemment, rappelons-le, les limites, les risques et les défis identifiables dans les expériences participatives tiennent essentiellement aux facteurs qui transcendent les aspects organisationnels et réglementaires et se rapportent plutôt aux considérations comportementales et pratiques des acteurs en présence. Etudier le fonctionnement réel de la participation implique ainsi la prise en compte de l'informalité qui se développe dans les structures formelles mises en place, pour approcher des réalités qui répondent aux intérêts et perception des acteurs et qui ne peuvent être appréhendées à travers la simple observation des mécanismes officiels.

Notre démarche consistera à étudier entre autres les pratiques au sein des conseils de gestion scolaires qui transcendent l'argument déficitaire du système

administratif congolais, mais qui sont parfois en disharmonie avec les règles officielles, pour ainsi tenter de surpasser la dichotomie « instructions légales et réglementaires versus tradition congolaise ». La recherche des normes pratiques régissant l'informalité dans le fonctionnement des conseils de gestion pourrait expliquer le fait que certains comités de parents et comités d'enseignants n'amélioreraient que très peu leur travail malgré les projets de renforcement de capacités techniques et d'accompagnement dont ils bénéficient des partenaires internationaux. Nous allons ainsi essayer de déceler et d'expliquer les normes qui tiennent aux intérêts catégoriels directs des directions scolaires, des membres des comités de parents et des comités d'enseignants au conseil de gestion, aussi les normes qui relèvent des logiques propres à la communauté de parents d'élèves. Tout ceci nous a imposé une enquête de terrain que nous expliquons dans les lignes qui suivent.

#### 4.3 *Collecte des données*

L'analyse des pratiques informelles et la recherche des normes pratiques dans la perspective ci-haut décrite, nous a obligé d'aller à la rencontre des acteurs en vue de nous imprégner de la réalité, étant donné que l'informalité ne peut être efficacement appréhendée et expliquée sans faire usage des procédés empiriques appropriés. La recherche de normes pratiques selon Olivier de Sardan (2010), est une analyse socio-anthropologique, qui procède sur le plan schématique notamment par l'observation participante, l'entretien avec les personnes concernées et la recension d'outils existants. L'observation participante implique ici une insertion dans la réalité à l'étude et un rapprochement avec ceux qui la vivent au quotidien, alors que l'entretien consiste à susciter des interactions discursives avec les acteurs sur le terrain (Olivier de Sardan 2003, p.32). Ne disposant pas cependant d'assez de temps pour procéder à l'observation participante vu les conditions de rédaction du présent mémoire, nous avons procédé, afin de mieux comprendre les pratiques des acteurs, à une enquête de terrain basée sur des entretiens semi-directifs. Ces derniers ont consisté à organiser des discussions avec les membres des conseils de gestion des trois écoles sélectionnées, sur base d'un guide d'entretien listant des thèmes

ayant trait à la gouvernance participative locale (Combessie 2007, Quivy et Van Campenhoudt 2006, Pinson et Sala Pala 2007). Nous nous sommes entretenu avec douze responsables des composantes membre des conseils de gestion de trois écoles publiques que sont les comités de parents, les comités d'enseignants, les comités d'élèves et les directions scolaires, à raison de trois répondants par composantes ; et un responsable de la sous-division Kinshasa-centre.

Pour saisir l'écart entre les mesures légales et réglementaires régissant le fonctionnement ainsi que le rôle des conseils de gestion et les pratiques quotidiennes réelles de leurs membres dans la gouvernance locale des écoles, nous avons procédé à une analyse qualitative basée sur les entretiens individuels avec les acteurs concernés par la participation dans le secteur de l'éducation, au niveau local. Sur le plan spatial, nous nous intéressons, dans cette étude, à la ville de Kinshasa (capitale du Congo) qui compte trois divisions provinciales de l'enseignement primaire et secondaire, autrement appelées provinces éducatives, qui sont : Kinshasa-est, Kinshasa-centre et Kinshasa-ouest. Chacune de ces Divisions provinciales comporte plusieurs sous-divisions, dont Kinshasa-centre qui en compte quatre. Etant donné que notre mémoire traite des acteurs locaux, nous devons sélectionner une sous-division, qui est l'échelon administratif gérant directement les établissements scolaires au Congo. Nous avons ainsi circonscrit notre étude à la sous-division Kasavubu, qui compte 25.814 élèves pour 227 écoles (Palmarès Kinshasa-centre, 2016-2017). La sous-division Kasavubu couvre non seulement le quartier où nous avons personnellement vécu à Kinshasa, mais aussi dans lequel nous avons eu à mener des activités éducatives à base communautaire impliquant notamment une collaboration avec les écoles, en tant qu'intervenant d'un organisme à but non lucratif pendant six ans (2008-2014). Ceci nous a quelque peu facilité l'accès aux acteurs locaux du milieu scolaire.

Notre étude s'étale sur la période 2006-2016, pendant laquelle a été mise en œuvre la première politique éducative de la troisième république, c'est-à-dire une stratégie nationale validée juste après l'adoption de la nouvelle constitution (février 2006) et la tenue de la première élection présidentielle à suffrage universel direct et

démocratique (novembre 2006). Cette politique mentionne un partage de responsabilités entre l'État et ses partenaires en vue de favoriser un développement harmonieux du système éducatif congolais (Recueil de directives et instructions officielles 2011, p.39). La même période coïncide surtout avec le changement du statut du conseil de gestion scolaire (2007), il cesse d'être en effet un organe consultatif et devient organe délibératif dans tous les établissements scolaires congolais.

Ayant procédé par une collecte qualitative de données, nous avons sélectionné trois écoles publiques dans la sous-division Kasavubu, dans lesquelles nous avons eu à organiser des entretiens individuels avec un représentant de chacune des quatre parties prenantes du conseil de gestion, à savoir la direction scolaire, les parents, les enseignants et les élèves. Ces entretiens ont privilégié les premiers responsables de ces structures, qui sont respectivement le chefs d'établissements (préfet d'école selon la terminologie congolaise pour l'enseignement secondaire), les présidents des comités de parents, les présidents des comités d'enseignants et les présidents des comités d'élèves. En plus des membres des conseils de gestion des trois écoles, nous nous sommes entretenu avec une personne ressource au niveau de la sous-division, étant en position d'observer et d'expliquer le fonctionnement des différents conseils de gestion scolaire selon l'expérience de la circonscription ainsi que les interactions entre leurs membres respectifs.

Pour parvenir à repérer les normes pratiques dans la gouvernance scolaire, nous avons eu des entretiens avec les répondant sur des thèmes qui touchent au fonctionnement du conseil de gestion et aux interactions ainsi qu'aux rapports de pouvoir entre acteurs. Pour ce qui est du thème lié au fonctionnement du conseil de gestion, les questions de discussion ont globalement abordé les aspects ci-après : (i) les connaissances des acteurs sur le rôle du conseil de gestion, (ii) les réunions et thèmes abordés et (iii) les arrangements locaux. Quant aux interactions et rapports de pouvoir entre acteurs, les questions d'entretien ont dans l'ensemble couvert les sous-thèmes suivants : (i) les caractéristiques de la participation des acteurs, (ii) le rapport de pouvoir et (iii) les intérêts et motivations des acteurs. Les discussions se

sont terminées par une récolte de recommandations des répondants, par exemple sur les procédures officielles à adapter aux réalités locales et les réaménagements dans la répartition de responsabilités et les rôles des acteurs. Ces thèmes et sous-thèmes de discussion ont été traduits en questions d'entretien dans un style approprié afin de mettre l'interlocuteur en état de confiance et ne pas lui donner l'impression de répondre à un interrogatoire ou à un audit d'inspecteur scolaire. Le guide d'entretien (voir annexes) indique la formulation précise de ces questions d'entretien. Les aspects abordés lors des entretiens, tels qu'indiqués ci haut, constituent la structure selon laquelle les données sont présentées au deuxième chapitre de ce mémoire.

#### *4.4 Analyse des données*

En ce qui concerne l'analyse des données, nous avons d'abord comparé la réalité fonctionnelle du conseil de gestion aux mesures officielles, pour ainsi essayer de saisir les écarts et dégager la première configuration de l'informel. Nous avons dégagé des opinions subjectives des répondants les contraintes qui nous ont facilité la compréhension des divers registres qui déterminent l'informalité dans les pratiques des acteurs. L'analyse de ces opinions subjectives des répondants nous a permis ensuite de situer les intérêts, les motivations et les représentations des acteurs, qui nous ont permis de cerner les normes qui régissent leur comportement dans la configuration de l'informel que nous avons appelé « arrangements locaux ».

Cette analyse des données est basée sur notre interprétation des pratiques et perceptions des acteurs, encadrée par les réponses détaillées des membres des conseils de gestions lors des entretiens sur le terrain. Cette interprétation est basée sur les critères de régularité, de rigidité et de routine (Olivier de Sardan, 2010) des pratiques des membres des conseils de gestion scolaires, qui traduisent une certaine coutume dans le comportement et les attitudes des acteurs locaux de l'éducation. Voici comment nous avons opérationnalisé ces critères dans le cas de notre étude. Le critère de régularité veut qu'il soit privilégié dans une certaine mesure les pratiques et attitudes découlant essentiellement de l'informalité, qui semblent se répéter dans le fonctionnement des conseils de gestion des trois écoles étudiées. Le

principe de rigidité renvoie quant à lui à la prise en compte de l'immutabilité de certaines pratiques dans au moins une école. Le principe de la routine veut qu'il soit identifié des pratiques et attitudes qui sont devenues plus ou moins automatiques dans le comportement d'une catégorie des membres des conseils de gestion des trois écoles. Il sied de signaler que les normes pratiques que nous avons identifiées à l'issue de notre analyse de données ne sont pas passées en même temps par les filtres de tous les trois critères ci-haut mentionnés, face à une pratique donnée, notre approche a consisté à dégager la norme qui répond à au moins l'un desdits critères. Il y a des normes qui ont été détectées simplement suite à leur répétition dans au moins deux écoles (régularité) ; certaines étant donné leur caractère interchangeable dans au moins une école (rigidité) ; et certaines d'autres parce qu'elles représentent plus ou moins l'instinct réactionnel d'une de plusieurs catégories de membres des conseils de gestion, c'est-à-dire des gestionnaires, des enseignants, des parents ou des élèves (routine). Bref, les critères de régularité, de rigidité et de routine répondent respectivement aux questions « combien d'écoles sont couvertes par la pratique ? » (au moins deux écoles), « Est-ce que la pratique est institutionnalisée ou presque, dans au moins une école ? » (modus operandi ou modus vivendi d'un conseil de gestion) et « combien de membres de cette catégorie ont confirmé cette information ? » (au moins deux répondants de la même catégorie). Cet exercice laborieux nous permettra de conclure des normes pratiques régissant la gouvernance réelle (informalité) dans les établissements scolaires au Congo, dans les limites de notre cas étudié.

## CHAPITRE I

### PARTENARIATS, MECANISMES PARTICIPATIFS ET POLITIQUES PROCEDURALES DU SECTEUR DE L'EDUCATION AU CONGO

Avant d'aborder la partie empirique du présent mémoire, nous allons succinctement présenter dans ce premier chapitre les dispositions en rapport avec le partenariat État-société civile, les mécanismes participatifs ainsi que les politiques procédurales existants dans le secteur de l'éducation au Congo, selon les directives retrouvables dans les lois, les arrêtés ministériels et autres documents officiels. Le but est ici de poser un cadre référentiel qui offre une vue d'ensemble sur la collaboration entre le gouvernement et les acteurs non-étatiques, à partir duquel sera évaluée dans une certaine mesure la réalité sur le terrain à travers les données collectées, cela dans les limites de notre recherche. Signalons que les politiques participatives congolaises abordées précédemment dans la revue de la littérature sont plutôt basées sur des travaux des chercheurs, bien que leurs études respectives ne soient pas centrées spécifiquement sur la participation citoyenne; alors que les mécanismes participatifs dont il est question dans ce chapitre résultent de notre exploitation des instructions et directives officielles régissant précisément la collaboration entre l'État et les acteurs non-étatiques dans le secteur de l'éducation au Congo.

Les partenariats éducatifs s'avèrent impératifs dans un contexte de déliquescence quasi-totale du secteur de l'éducation congolais, comme le reconnaît d'ailleurs le gouvernement qui se dit obligé de s'appuyer sur les parents, les confessions religieuses, les partenaires internationaux ainsi que les syndicats des enseignants (Loi-cadre de l'enseignement national du 11 février 2014). Le secteur de l'éducation au Congo est caractérisé par une quasi absence de la prise en charge publique, qui a favorisé un système de financement basé sur les contributions des familles et qui irrigue les structures étatiques aux niveaux local, provincial et national, système dans lequel les gestionnaires non-étatiques, principalement les confessions religieuses, deviennent faiseurs de loi. Cette déliquescence a également produit des chefs d'établissements scolaires presque omnipotents, qui mettent en

place des stratégies de contrainte sur les parents quant à la fixation de certains frais à payer, avec comme conséquences l'augmentation du taux d'abandon d'études par les enfants, les exclusions de ceux qui sont débiteurs, la dévalorisation de la fonction d'enseignants qui sont dépendants du paiement des parents et élèves. Cette dégénérescence a pour cause principale la baisse du budget de l'éducation suite à la dégringolade économique qu'a connue le pays dans les années 1970 et dont les effets se cristallisent jusqu'à présent (Mrsic-Garac, 2009).

Cette dépendance de l'État congolais le contraint sans doute à mettre en place des mécanismes permettant la consultation de ses indispensables partenaires mentionnés ci haut et cela à tous les échelons, ce qui fait de l'éducation au Congo une émanation commune de tous les acteurs présents, malgré le fait que le pouvoir organisateur revient officiellement au gouvernement. Ainsi, chacun de ces acteurs, en fonction de son apport et de son pouvoir acquis, prend part aux cadres participatifs et décisionnels qui lui sont ouverts, en privilégiant sa logique et en développant ses propres stratégies au vu des enjeux, du contexte et des stratégies des autres acteurs qui sont également en lice (Palier et Surel, 2005).

#### 1.1. L'éducation congolaise comme une émanation commune d'acteurs en interaction

Comme dit ci haut, l'éducation au Congo est depuis plus de 40 ans un pur produit de l'interaction entre le gouvernement et les autres acteurs, dans le cadre des partenariats diversifiés qui confèrent des droits et des devoirs à chaque partie prenante et occasionnent des coalitions ou regroupements et des antagonismes selon la nature des composantes.

##### *1.1.1 Les partenariats éducatifs au Congo*

Selon Tetica et De Herdt (2011), l'éducation au Congo est un ordre négocié entre l'État et les acteurs non-étatiques dans un contexte de défaillance des pouvoirs publics dont le budget éducatif implose de plus en plus depuis la chute économique des 1970. Suite à l'incapacité de l'État de subventionner l'ensemble du secteur, le gouvernement a signé en 1977 une convention instaurant le système de conseil de

gestion des établissements scolaires avec quatre confessions religieuses (catholique, protestante, musulmane et kimbanguiste), des confessions qui déjà à l'époque coloniale exerçaient presque le monopole dans le domaine éducatif. Ceci a occasionné l'existence de cinq réseaux d'écoles différents (plus le réseau des écoles publiques ou officielles), possédant chacun des structures administratives centrales, provinciales et de district. Depuis les années 1980, les parents d'élèves contribuent au financement du système éducatif congolais à travers le paiement de frais scolaires dont la ventilation prévoit des fourchettes de répartition des fonds qui remontent jusqu'aux institutions centrales du ministère ayant l'éducation dans ses attributions. En 1992, sur proposition des confessions religieuses et avec approbation des syndicats, les parents d'élèves ont accepté de payer de nouveaux frais pour les primes de motivation des enseignants afin d'éviter l'année blanche due aux grèves répétitives du personnel du secteur éducatif. Cette intervention qui était pourtant palliative et ponctuelle s'est institutionnalisée et constitue à ce jour le principe économique de gouvernance dans le secteur. Cette prise en charge des parents justifie la performance du système éducatif congolais par rapport aux autres pays en voie de développement sur le plan du taux de scolarisation (88,52% selon l'UNESCO, 2016). Ces atouts matériels des acteurs non-étatiques (confessions religieuses, parents d'élèves et syndicats des enseignants) donnent à ces derniers beaucoup de droits surtout au niveau central, où les confessions religieuses par exemple, possédant les trois quarts des écoles congolaises, interagissent de manière systématique avec le gouvernement pour faire fonctionner le système éducatif, dans une sorte de partenariat impératif. A cela s'ajoute l'apport des partenaires internationaux (les agences de coopération bilatérale et multilatérale et les ONG), dont l'accompagnement technique et financier influencent sensiblement l'évolution du secteur de l'éducation au Congo. Le concours de tous ces acteurs donne à l'éducation congolaise la physionomie d'une solution concertée et négociée de partenaires interagissant.

Les lois et politiques congolaises consacrent le partage de responsabilités et de tâches entre l'État et des acteurs non-étatiques, dans le sens d'un partenariat destiné à faciliter l'atteinte des objectifs éducatifs communs, à travers des accords

et conventions consentis par toutes les parties prenantes. Ce partenariat, placé parmi les options fondamentales de l'éducation selon la législation congolaise, est entendu comme une mise en commun de ressources humaines, matérielles et financières par l'État et les acteurs non-étatiques, sous une forme de gouvernance participative axée sur l'implication de tous les intervenants dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, la gestion pédagogique, administrative, financière et patrimoniale, à tous les niveaux de l'enseignement national. Les différentes dispositions légales et réglementaires fixent clairement, en relation avec ce partenariat, les droits et devoirs de tous les acteurs impliqués qui sont (i) les parents d'élèves, (ii) les confessions religieuses, (iii) les promoteurs des écoles privées agréées, (iv) les syndicats des enseignants, (v) les communautés de base, (vi) les entreprises nationales publiques et privées, (vii) les ONG, (viii) les provinces, (ix) les entités territoriales décentralisées, (x) les organismes nationaux et internationaux, (xi) les associations socioprofessionnelles à vocation normative, éducative, scientifique et culturelle, (xii) les partenaires bilatéraux et multilatéraux. Il revient aux acteurs non-étatiques notamment le droit de participer activement et démocratiquement aux structures arrêtées, à la définition des finalités, des objectifs et des stratégies et au contrôle, etc. (Loi-cadre de l'enseignement national, 2014).

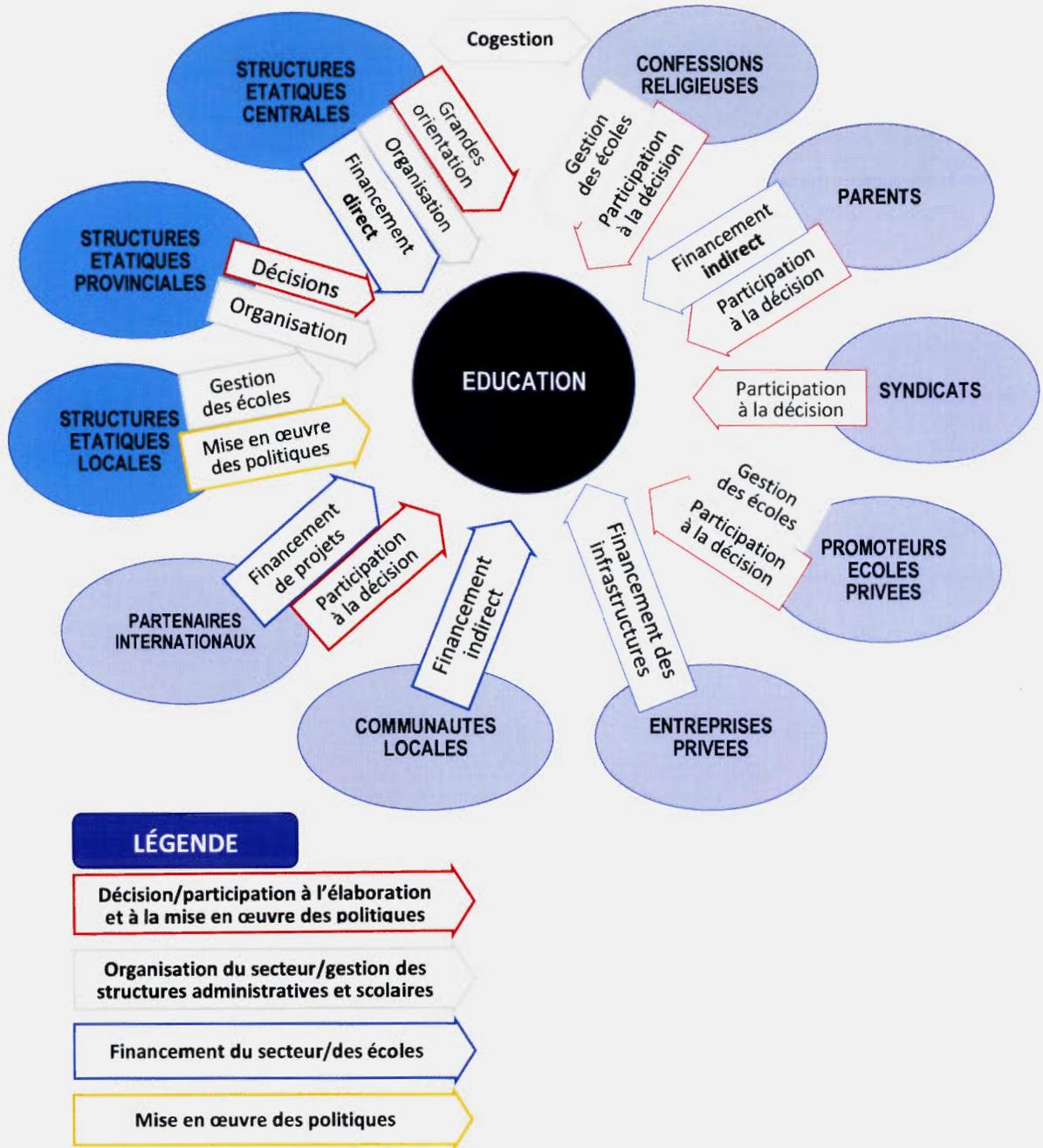
Se disant contre le dirigisme dans la gouvernance de l'éducation sous l'angle économique selon la Politique éducative (2006), le gouvernement congolais privilégie la participation communautaire à la mobilisation des ressources financières pour réaliser les objectifs des plans éducatifs. Le financement du secteur comprend ainsi les dotations directes provenant de l'État (17,9% en 2017) et les dotations indirectes provenant des acteurs non étatiques, dont la contribution des parents est estimée à 73%. Parmi les indications liées au financement de l'éducation figurent également l'appel à contribution lancé entre autres aux confessions religieuses, aux agences de coopération bilatérale et multilatérale et aux ONG internationales et locales (9,1%) (Partenariat Mondial de l'éducation, 2018). Les associations et les syndicats des enseignants et agents du secteur de l'éducation sont officiellement reconnus comme partenaires éducatifs du gouvernement, appelés à apporter une assistance nécessaire y compris sur le plan financier, en vue de garantir

une éducation de qualité (Arrêté ministériel du 15 mai 2006 portant Politique éducative au Congo).

La Stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation (2016) mentionne la nécessité d'impliquer les communautés locales et la société civile dans la gestion des établissements scolaires, afin de pallier les problèmes de transparence en matière de gestion des établissements scolaires et des ressources humaines et financières qui y sont liés. Il est ainsi privilégié notamment le renforcement des capacités des parties prenantes, dont les associations des parents d'élèves, des comités d'élèves, des comités d'enseignants et des comités de gestion scolaires. Cette stratégie met en valeur pour sa réussite, la confiance des usagers et des partenaires du système éducatif, que l'État entend obtenir par la déconcentration des lieux de décision et de concertation. Parmi les principes directeurs de la mise en œuvre de la Stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation, figure notamment l'adhésion pleine et entière de l'ensemble de la communauté éducative, qui découle de la participation des partenaires éducatifs et du consensus obtenu autour des réformes prioritaires. Il est prévu au comité de concertation de la mise en œuvre de la Stratégie, qui a notamment la charge de préparer et d'assurer le suivi de l'exécution des directives, la participation des représentants de la société civile et du secteur privé (entreprises appuyant le secteur de l'éducation au Congo).

Le schéma ci-dessus donne une vue synoptique de ce qu'est officiellement l'éducation congolaise en tant qu'ordre négocié des multiples partenaires en interaction, selon notre lecture des textes législatifs et réglementaires, en intégrant l'aspect lié à la participation des différents intervenants à la prise des décisions ainsi qu'à leur mise en œuvre, sans montrer le rapport de force entre acteurs :

Figure 1.1. Schéma officiel du système éducatif congolais et participation des acteurs



Source : schéma élaboré par l'auteur

### *1.1.2 Les enjeux et logiques des acteurs*

Selon l'ONG britannique Cambridge Education (Rapport de la mini étude sur les cadres de concertations des structures de la société civile de l'éducation, décembre 2017) qui met en œuvre un projet d'appui à la gouvernance dans le secteur de l'éducation au Congo et qui bénéficie d'une grande crédibilité dans le milieu, les antagonismes et les alliances entre les acteurs de ce secteur tournent autour de trois enjeux principaux que nous pouvons nommer de la manière ci-après : les intérêts économiques, le pouvoir politique et la performance du système éducatif. En premier lieu, les questions des subventions publiques, de la contribution financière des parents d'élèves, des financements émanant des partenaires internationaux, des dividendes à tirer du système et des salaires et primes des enseignants semblent dominer l'essentiel du débat au sein du secteur de l'éducation au Congo et déterminer les logiques des acteurs clés et les interactions entre eux. Le financement négocié de l'éducation congolaise dispose certains acteurs à jouer un rôle protecteur du système, soit pour les facilités offertes par l'ordre établi, soit pour les gains matériels directs qui en découlent. À l'opposé, il existe des acteurs dont l'action s'inscrit par exemple dans une logique de déchargement des parents qui prennent en charge notamment les primes de motivation des enseignants, acteurs qui ne sont pas perçus comme bénéficiaires de l'ordre établi actuel. En deuxième lieu, certains acteurs semblent lutter pour maintenir ou renforcer leur positionnement dans l'arène décisionnelle. Cette quête de domination du jeu qui n'est pas forcément justifiée par l'intérêt matériel direct, intéresserait surtout les intervenants qui ont besoin d'entretenir une certaine image sociale et assurer une visibilité stratégique au vu de leur nature. En troisième lieu, il existe des acteurs qui interviendraient plutôt pour la simple amélioration de la gouvernance du secteur et la qualité de l'enseignement, une motivation qui ne se recoupe pas nécessairement avec l'intérêt économique ou le pouvoir politique. Ces intervenants mènent des actions intenses, de manière tant formelle qu'informelle et apparemment sans tirer d'avantages matériels directs du système actuel, en portant notamment les questions de la gratuité de l'enseignement primaire, des réformes administratives et pédagogiques, de la révision des procédures et du renforcement des ressources humaines.

Il est cependant important de noter que les mobiles qui justifient l'action des différents intervenants ne sont pas exclusifs, il existe des acteurs dont les logiques couvriraient deux ou trois enjeux à la fois, c'est-à-dire qu'ils seraient à la fois intéressés par exemple par les retombées économiques directes, par la domination du jeu pour la visibilité dans la vie nationale (pouvoir politique) et également par la défense de certaines idées objectives et d'intérêt général en harmonie avec le développement du système éducatif congolais. Ceci implique que les coalitions et les conflits entre acteurs sont dynamiques au gré des enjeux, des contextes et de leurs logiques traditionnelles respectives. Les faits nouveaux, les événements politiques, la conjoncture économique, ... sont des facteurs pouvant justifier le fait qu'un acteur défende une idée, entreprenne une action ou rejoigne une coalition visiblement en contradiction avec sa nature et ses logiques traditionnelles (Deener, 2016). Les trois enjeux ci-haut énumérés (intérêt économique, pouvoir politique et performance du système) rangeraient les acteurs du secteur de l'éducation au Congo en deux grands groupes au vu de leurs logiques traditionnelles et leurs discours officiels respectifs : groupe à intérêts économiques et groupe à intérêts sociaux.

#### *1.1.2.1 Groupe à intérêts économiques :*

Ce premier groupe réunit des acteurs qui tirent manifestement un profit matériel ou financier du système éducatif congolais dans sa configuration actuelle, c'est-à-dire des intervenants qui sont directement bénéficiaires du financement des parents, de l'abdication partielle de l'État et de la situation courante quant à l'*empowerment* des citoyens ou des usagers de l'éducation congolaise. Nous faisons ici allusion à la position de ces acteurs vue de l'échelon central, tout en n'écartant pas la possibilité de variation interne aux bas échelons étant donné les spécificités propres aux dynamiques locales. Nous citerons en premier lieu dans ce groupe à intérêts économiques qui du reste semblent dominer le débat de l'éducation au Congo, les confessions religieuses, qui gèrent plus des trois quarts des écoles congolaises (Palmarès 2016-2017). Gérer les écoles conventionnées<sup>1</sup> implique le contrôle des

---

<sup>1</sup> Écoles étatiques dont la gestion est confiée aux confessions religieuses selon la convention de 1997.

recettes issues des frais payés par les parents d'élèves et la gestion de 75% de ressources humaines qui font actuellement état de 541 683 enseignants, sans compter les employés administratifs (Rapport SECOPE 2017). Hormis le fait que chaque réseau d'écoles positionne les enseignants qui sont de l'obédience de sa confession (stratégie interne d'emploi), la ventilation des frais payés par les parents d'élèves profite énormément aux coordinations scolaires confessionnelles, qui ont mis en place des structures de gestion à tous les niveaux (districts, coordinations provinciales et nationale) et qui canalisent des fonds vers leurs autorités religieuses respectives.

Il y a en deuxième lieu le gouvernement à travers toutes ses représentations (cabinet du ministre, secrétariat général, directions centrales, services autonomes, programmes spécialisés, inspections, divisions provinciales, sous-divisions et directions d'écoles), qui apparaît également comme bénéficiaire du système actuel, en ce sens que la contribution des parents d'élèves lui permet de compenser d'abord ses insuffisances financières en tant que premier responsable de l'éducation nationale et couvre ensuite certaines lignes budgétaires des structures administratives publiques à tous les échelons. La présence des parents en tant que pourvoyeurs limite entre autres la pression des syndicats des enseignants, des médias et des élèves sur le gouvernement à travers notamment les grèves, les marches et les critiques.

Nous pouvons citer en troisième lieu les enseignants comme étant des bénéficiaires économiques du système, étant donné que leurs primes de motivation sont prises en charge par les parents d'élèves. Nous percevons ceci comme étant un avantage économique que leur offre le système actuel, car il n'y a pas de garantie qu'ils obtiendraient ces primes du gouvernement en cas d'abandon immédiat des parents d'élèves. Rappelons que la prise en charge des primes de motivation par les parents d'élèves a été d'ailleurs convenue, dans les années 1990, pour pallier l'incapacité du gouvernement congolais de pourvoir toute l'enveloppe salariale des employés du secteur de l'éducation.

En quatrième et dernier lieu nous nous permettons de citer les associations des parents d'élèves, précisément leurs comités directeurs à tous les niveaux, c'est-à-dire les comités nationaux, provinciaux, de districts, urbains, communaux et les comités de parents. Ces équipes dirigeantes souvent composées de quatre à six personnes bénéficient de frais de fonctionnement dans la ventilation des frais payés par les parents, ce qui constitue une source de revenu pour certains d'entre eux, surtout aux niveaux national et provincial où les responsables des associations des parents sont parfois des employés permanents. En plus, les membres de ces comités des associations des parents sont souvent associés à des commissions et missions de supervision ou de contrôle dépêchées par les différentes autorités du secteur éducatif et qui ont souvent des retombées financières préalablement budgétisées.

#### *1.1.2.2 Groupe à intérêts sociaux :*

Nous classons dans ce groupe les acteurs dont l'intervention ne produit pas d'intérêt matériel direct ou clairement descriptible, en termes de profit revenant manifestement aux organisations ou à leurs équipes dirigeantes. Ces acteurs seraient essentiellement les partenaires internationaux (partenaires techniques et financiers), les médias, les organismes communautaires (ONG locales) et les entreprises privées. L'action des partenaires internationaux consiste à mettre à contribution l'expertise et les fonds en vue de renforcer le système éducatif et de faciliter l'accès massif des enfants à l'éducation, dans le cadre des multiples programmes et projets mis en œuvre avec le concours des bailleurs de fonds qui sont généralement des agences gouvernementales des pays industrialisés. La logique et le plaidoyer de ces partenaires nous paraissent moins complexes, ils sont opposés à la surcharge des parents par le paiement des primes de motivation des enseignants, à l'abandon budgétaire de l'État et à la non application de la gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques, autant de raisons qui nous permettent de conclure des visées sociales qu'ils privilégient tout au long de leur action dans le secteur éducatif congolais.

Les médias jouent un rôle de dénonciation, de plaidoyer et de pression, qui semble se rapprocher des objectifs poursuivis par les partenaires internationaux, rôle qui

n'a pas visiblement de lien direct avec un profit économique. Bien que certaines productions médiatiques soient commandées par le gouvernement ou les confessions religieuses pour défendre leurs points de vue respectifs, les organes de presse, du moins ceux qui sont indépendants et neutres, semblent mobilisés principalement pour le développement du système éducatif congolais et offrent les mêmes opportunités à tous les acteurs qui désirent faire passer un message.

Les organismes communautaires, autrement appelés au Congo « ONG locales » ou « associations sans but lucratif », rejoignent les partenaires internationaux au vu de leur expertise dans le domaine et leur engagement pour la qualité et l'accessibilité de l'éducation, ils ne bénéficient pas d'intérêts économiques issus du système actuel dans lequel les parents sont pourvoyeurs.

Les entreprises privées, surtout les compagnies téléphoniques, minières et brassicoles, interviennent parfois à la base en appuyant les structures administratives et les établissements scolaires par la rénovation de bâtiments et le don de mobiliers, de matériels didactiques et de livres. Nous avons pensé les classer parmi les acteurs à intérêts sociaux parce que leur action ne vise pas à générer ou à protéger un avantage matériel direct et précis, même s'il est vrai que ces entreprises privées poursuivent en priorité la réalisation du profit et que dans cette logique leur appui aux structures scolaires tout comme aux structures sanitaires, a pour objectif d'assurer leur visibilité afin de renforcer leur clientèle. Le secteur privé est bien sûr listé parmi les acteurs de l'éducation au vu de ses actions caritatives menées, mais il sied de noter que malgré leur soutien financier, les entreprises ne développent pas le désir de marquer une forte présence en milieu éducatif pour prendre part au débat de gouvernance ou influencer la gestion scolaire.

Nous pourrions ajouter à cette classification un autre groupe d'acteurs, dont les intérêts sont indéterminés étant donné la variabilité de leurs logiques. Dans ce lot nous citerons notamment le parlement (assemblée nationale et sénat) qui est un intervenant clé légiférant y compris en matière d'éducation ; les assemblées provinciales qui ont un pouvoir de contrôle sur leurs gouverneurs respectifs qui définissent entre autres la clé de répartition des frais scolaires ; et les communautés

locales qui soutiennent les établissements scolaires surtout en milieu rural par le financement indirect et la main d'œuvre gratuite lors des travaux de construction ou de rénovation de bâtiments.

### *1.1.3 Les acteurs locaux de l'éducation*

Le regroupement des acteurs selon les intérêts économiques ou sociaux tel que présenté ci haut procède d'une cartographie centrale et peut-être provinciale du secteur de l'éducation au Congo. La transposition de cette cartographie d'acteurs aux niveau local fait disparaître certains intervenants, atténue ou renforce la présence des autres ou en crée de nouveaux. Parmi les acteurs que nous considérons comme absents au niveau local figurent notamment le parlement et les médias dans leur grande majorité. Le premier limite sa présence aux échelons central et provincial et les deuxièmes traitent souvent de questions globales de l'éducation, leur présence dans les écoles n'est pas fortement marquée, sauf dans le cas de radios communautaires émettant dans certains milieux ruraux. En ce qui concerne le gouvernement, s'il faut considérer ses différentes structures politiques et administratives comme étant des acteurs à part entière ou des sous-acteurs, nous dirions qu'il est relativement limité au niveau local car représenté seulement par les directions d'écoles et les sous-divisions. Pour ce qui est des nouveaux acteurs qui apparaissent au niveau local, il y a entre autres les promoteurs des écoles privées, le comité d'élèves et la communauté des parents. Nous présentons ci-dessous de manière succincte les acteurs locaux en complétant la liste de Johan Verhaghe (2013, p.5) par les conclusions du rapport de l'ONG Cambridge Education (2017) ci haut évoqué, en les regroupant cette fois-ci selon qu'ils gèrent directement ou pas les établissements scolaires au Congo. Ce regroupement est justifié par le fait que les directives officielles congolaises évoquées tout au long de ce chapitre nous semblent presque toutes revenir sur la collaboration entre les structures qui gèrent l'administration et les établissements scolaires et celles qui ne les gèrent pas directement.

### *1.1.3.1 Acteurs gestionnaires :*

Les établissements scolaires sont directement ou indirectement gérés par quatre acteurs selon qu'il s'agit du réseau d'écoles publiques, conventionnées ou privées : la direction de l'école, la sous-division, la coordination confessionnelle de district et le promoteur de l'école. La direction de l'école est théoriquement l'acteur le plus important dans tous les réseaux, elle est la plus présente car elle gère au quotidien l'établissement et interagit en permanence avec les acteurs non-gestionnaires. Elle fait le pont entre l'établissement scolaire et l'échelon administratif local immédiatement supérieur qui est la sous-division, le district de la confession religieuse ou le promoteur de l'école selon les cas. Elle représente donc l'autorité étatique pour les écoles publiques, l'autorité religieuse pour les écoles conventionnées et la propriété de l'établissement pour les écoles privées. Même s'il est nommé par son autorité administrative immédiatement supérieure, le chef d'établissement, premier responsable de la direction de l'école, a normalement une certaine marge de manœuvre étant donné qu'il est celui qui maîtrise le mieux les dossiers administratifs et pédagogiques de l'école du fait de sa position.

La sous-division, subdivision administrative de la division ou la province éducative, gère plusieurs dizaines voire des centaines d'établissements scolaires et est la représentation étatique de la circonscription pour tous les réseaux d'écoles (publics, conventionnés et privés). Elle traite directement avec les directions des écoles de son ressort pour le cas des établissements publics et associe les coordinations confessionnelles de district pour les écoles conventionnées et les promoteurs pour les écoles privées. L'on peut supposer que l'influence de la sous-division est limitée sur les écoles conventionnées et privées étant donné que leur gestion réelle est respectivement détenue par les confessions religieuses et les promoteurs.

La coordination confessionnelle de district représente l'autorité religieuse, gère les écoles conventionnées de son réseau et rend compte à sa coordination confessionnelle provinciale. Dans certains cas, les directions d'écoles sont directement gérées par des coordinations provinciales étant donné l'absence de coordinations de district, ou encore par les curés d'églises ou les pasteurs dans le

cas des écoles catholiques et protestantes rattachées à des paroisses. Comme on peut le voir, les confessions religieuses sont absentes en tant qu'acteurs dans les réseaux d'écoles publiques et privées.

Les promoteurs d'écoles sont des propriétaires d'établissements scolaires privés et prennent pour ce fait toutes les grandes décisions concernant le fonctionnement de ceux-ci, surtout en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, financières et patrimoniales (Loi-cadre de l'enseignement national, 2014).

#### *1.1.3.2 Acteurs non-gestionnaires :*

Le milieu scolaire local congolais connaît plusieurs acteurs non-gestionnaires dont les principaux sont le comité de parents, le comité d'enseignants, le comité d'élèves, les organismes communautaires (ONG locales), les entreprises privées et les partenaires internationaux.

Elu par l'assemblée générale des parents au début de chaque année, le comité de parents a pour mission officielle, entre autres de participer à l'élaboration du budget de l'école, apprécier la gestion administrative, financière et patrimoniale, assurer la liaison entre l'établissement scolaire et les parents, suivre l'application du Programme national d'enseignement (PNE) et veiller à l'application de la gratuité de l'enseignement primaire. Le comité de parents se réunit une fois par mois et est composé de six personnes dont un président, un vice-président, un secrétaire et un trésorier et deux conseillers, tous élus pour un mandat d'une année dont le nombre de renouvellement dépend d'un réseau d'écoles à un autre ou d'une province à une autre. Le comité de parents élabore des rapports d'activités ainsi que des programmes d'action et les soumet à l'approbation de l'assemblée générale des parents qui elle se réunit deux fois l'an (Recueil de directives et instructions officielles 2011, p.193-195). Au vu de ses missions, le comité de parents est donc censé jouer le rôle de contrepoids face à la direction de l'école dans la prise des décisions et la mise en œuvre des politiques nationales et provinciales, cela en gardant le lien avec la communauté des parents lui ayant confié mandat. Quant à la hiérarchie, le comité de parents est normalement géré par l'association des parents

de son réseau d'écoles, qui a des représentations aux niveaux de la sous-division, de la division, du district ou de la province selon les cas, ainsi qu'au niveau national.

Les enseignants sont organisés en comité pour participer à la prise de décisions et défendre leurs intérêts face aux acteurs impliqués dans la gestion de l'école. A travers ce comité ils délèguent leur représentant au conseil de gestion scolaire qui y assume d'ailleurs les fonctions de secrétaire. Ce mécanisme de représentation des enseignants permet de compenser l'absence de la majorité des syndicats à la base, comme le soutient Verhaghe qui note que seules trois structures syndicales (SYECO, SYNECAT et CDT) sur la dizaine qui est active au Congo, sont représentées dans toutes les provinces du pays (Verhaghe 2013, p.6). Il existe donc des écoles où aucun enseignant n'est syndiqué et dont seul le comité d'enseignants constitue le cadre à travers lequel les membres interagissent officiellement avec la direction, les parents et les élèves, afin de défendre leurs intérêts. Même dans le cas des écoles qui sont couvertes par les syndicats, certains enseignants n'en sont pas membres effectifs et ils restent tournés vers le comité d'enseignants pour négocier avec les autorités scolaires.

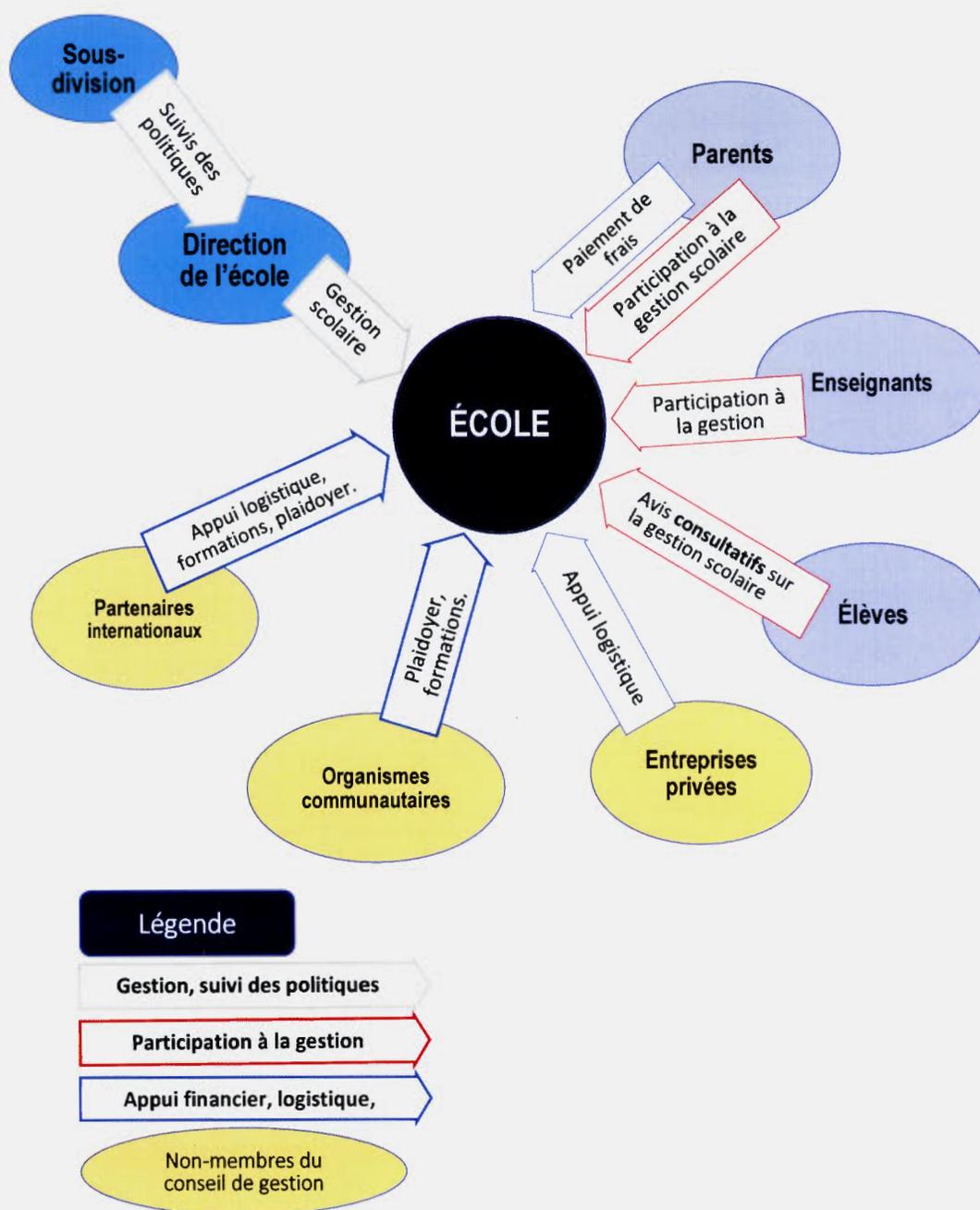
Le comité d'élèves a été institué dans le but de promouvoir les bonnes pratiques auprès des élèves, comme les valeurs de bonne gouvernance, de démocratie, de paix, de vie communautaire, des libertés, de protection de l'environnement, de genre, de droits et obligations, etc. Il est chargé de relations entre les élèves et le personnel administratif et enseignant de l'école et émet des avis consultatifs sur les décisions principales projetées par la direction, cela sous le leadership d'un président et d'un gouvernement élus au début de chaque année scolaire pour un mandat d'un an. Cependant, dans son fonctionnement et ses initiatives, le comité d'élèves doit toujours se référer à la direction de l'école qui lui donne des directives et des moyens financiers pour mener ses activités (Arrêté ministériel du 24 septembre 2008 portant institution du comité d'élèves, articles 3-7).

Les partenaires internationaux, les organismes communautaires et les entreprises privées sont également actifs au niveau local et y reproduisent presque le même rôle qu'ils jouent aux niveaux national et provincial. Les partenaires internationaux,

bien qu'en nombre limité au niveau local, apportent de l'appui logistique aux écoles, des formations pour personnel administratif et enseignant, des outils de gestion, etc. Les organismes communautaires, y compris ceux à vocation communale et de quartier, interviennent à la base notamment par la prise en charge des frais de scolarité pour les enfants en situation difficile, le plaidoyer pour l'accès gratuit de ces enfants à l'enseignement primaire, la formation et la sensibilisation des élèves sur diverses thématiques notamment la santé sexuelle et reproductive et le monitoring du respect des standards du Programme national d'enseignement. Les entreprises privées agissent également dans les écoles sous forme de dons, leur appui est essentiellement logistique et consiste à rénover les bâtiments et apporter le matériel utile à la viabilité des établissements scolaires.

Le schéma ci-dessous présente le rôle des acteurs locaux selon le modèle du réseau des écoles publiques, essentiellement en milieu urbain, en indiquant ceux qui participent et ceux qui ne participent pas officiellement à la gestion scolaire :

Figure 1.2. Rôle des principaux intervenants locaux et participation des acteurs non-gestionnaires (modèle du réseau des écoles publiques)



Source : schéma élaboré par l'auteur

## 1.2. Les mécanismes participatifs dans le secteur de l'éducation au Congo

Les mécanismes de participation citoyenne ou des usagers dans le secteur éducatif au Congo sont clairement identifiables dans la Loi-cadre de l'enseignement national du 11 février 2014, qui en son article 127 énumère les organes de l'administration de l'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel et mentionne parmi eux le comité provincial, la Commission provinciale, le conseil de gestion scolaire de l'établissement et le comité scolaire des parents.

### 1.2.1 *Les mécanismes participatifs centraux et intermédiaires*

La société civile participe à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques de l'éducation au niveau central au Congo à travers l'Observatoire du partenariat éducatif (OPE), qui est une structure nationale consultative et de concertation entre tous les intervenants impliqués dans le partenariat du système éducatif. L'OPE réunit les confessions religieuses, les associations des parents, les syndicats des enseignants, les promoteurs des écoles privées, les organismes communautaires ainsi que le Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et Initiation à la nouvelle citoyenneté (MEPS-INC) et enregistre les problèmes liés à l'application des conventions, la gestion des ressources humaines, financières et logistiques, l'exécution des règlements et la mise en œuvre des programmes nationaux. L'Observatoire est dirigé par le Bureau permanent du partenariat éducatif (BPPE), qui fonctionne comme une direction du MEPS-INC mise sous autorité directe du secrétaire général qui est le plus haut fonctionnaire du secteur, avec un règlement intérieur approuvé par le ministre (Arrêté ministériel du 26 août 2004 portant création d'un observatoire du partenariat éducatif au Congo).

Au niveau intermédiaire, les partenaires éducatifs participent d'abord à travers la Commission provinciale de l'enseignement, qui est fonctionnelle dans chaque province éducationnelle ou division éducative. La Commission provinciale de l'enseignement permet aux pouvoirs publics de l'échelon provincial d'interagir avec les responsables provinciaux des écoles conventionnées (dirigeants des confessions religieuses), des syndicats des enseignants, des associations des

parents, des associations des promoteurs des écoles privées agréées, les représentants des partenaires internationaux et des organismes communautaires. Placée sous l'autorité du gouverneur de province ou de son représentant dans la province éducationnelle, la Commission provinciale de l'enseignement a pour mission d'émettre des avis sur les mesures visant le fonctionnement du système éducatif (planification, infrastructures, personnel et financement), de faire appliquer et d'assurer le suivi des directives et instructions officielles dans toutes les structures du secteur de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel. Il existe ensuite le comité provincial de suivi et de contrôle de la gestion du matériel scolaire (CPSCG), qui réunit les pouvoirs publics provinciaux et quatre délégués représentant respectivement les confessions religieuses, les comités d'élèves, les syndicats des enseignants, et les autres organisations de la société civile actives dans la province. Le rôle de ce comité provincial de suivi est essentiellement de synthétiser les besoins, d'informer les autorités centrales ou provinciales ainsi que les autres partenaires impliqués, de contrôler la gestion du matériel et de formuler des recommandations en vue d'améliorer les projets d'approvisionnements (Recueil de directives et instructions officielles, 2011).

### *1.2.2 Les mécanismes locaux de participation*

Au vu des dispositions de la Loi-cadre de l'enseignement national (2011), de la Stratégie sectorielle d'éducation et de la formation (2016) et des différents arrêtés ministériels, deux mécanismes participatifs sont officiellement mis en place dans le système éducatif congolais à l'échelon local, à savoir l'assemblée générale des parents et le conseil de gestion scolaire. Bien que l'assemblée générale des parents soit le cadre où ces derniers désignent leurs représentants au conseil de gestion scolaire, les deux cadres méritent d'être considérés comme étant deux mécanismes participatifs distincts, parce que le premier permet à toute la communauté de parents – sans sélection ni représentation – de se prononcer en tant qu'usagers de l'éducation sur la gestion administrative, financière et pédagogique de l'école et d'échanger directement avec la direction de l'établissement scolaire ; alors que le deuxième lui, plus délibératif, regroupe des représentants de toutes les composantes

directement concernées par la gouvernance scolaire locale, à savoir les parents, les enseignants, les élèves et les membres de la direction de l'école.

L'assemblée générale des parents se tient aux mois de septembre (début de l'année) et de mai (fin de l'année) et permet aux participants de discuter avec les responsables de l'école notamment des questions de la fixation des frais scolaires et des projets de rénovation de bâtiment ou d'équipement. L'assemblée générale des parents est également appelée à élire les membres du comité de parents et à approuver son programme d'action et son rapport annuel d'activités. Le comité de parents élu par l'assemblée générale des parents est chargé d'assurer la liaison entre les parents d'élèves et l'école et a entre autres la mission de participer à l'élaboration du budget de l'établissement scolaire et de suivre son exécution, d'apprécier la gestion administrative et financière, de veiller à l'application de la gratuité de l'enseignement primaire et à la mise en œuvre du Programme national d'enseignement. Se réunissant une fois par mois, le comité de parents s'attèle à donner des avis et considérations en ce qui concerne les résolutions à prendre sur les plans pédagogique et financier, à formuler des recommandations à l'endroit du conseil de gestion sur la marche de l'école et à se prononcer sur la prestation des enseignants et autres employés de l'établissement. Quant à la durée de leur mandat, les membres du comité de parents se réfèrent au règlement de leur réseau d'écoles ; mais toutefois, cette durée de mandat est tributaire de l'appréciation de la communauté des parents les ayant élus et elle varie généralement entre un et cinq ans. L'assemblée générale des parents se tient en présence d'un représentant du MEPS-INC et avec interdiction d'interférence de la part de la direction de l'école dans la désignation des membres du comité de parents. Ces derniers sont élus sur base d'un certain nombre de critères, notamment la condition d'avoir une activité génératrice de revenu (Arrêtés ministériels du 02 septembre 2011, modifiant et complétant l'arrêté ministériel du 23 novembre 2007 portant organisation et fonctionnement des comités de parents d'élèves au sein des établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire).

Le conseil de gestion scolaire est quant à lui un organe délibératif fonctionnant en tant que tel depuis l'année 2007 et qui a été redynamisé en 2011 dans le contexte de l'application de la gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques. Son rôle est d'orienter et de contrôler le fonctionnement de l'école, de suivre les activités pédagogiques, d'examiner l'encadrement et les dossiers disciplinaires des élèves et de se prononcer sur toutes les questions financières et patrimoniales. Le contrôle du conseil de gestion en matière financière consiste à analyser la perception et l'utilisation de frais scolaires, les subventions et les dons divers ainsi qu'à approuver les rapports financiers qui doivent être préalablement signés par le président du comité de parents. En matière pédagogique, le contrôle du conseil de gestion scolaire se rapporte essentiellement au suivi de l'exécution du Programme national de l'enseignement et au contrôle de la qualité de la formation au sein de l'école. Pour les écoles secondaires, le conseil de gestion est composé de neuf membres à savoir : le Chef d'établissement, le Directeur des études, le Directeur de discipline, l'un des conseillers pédagogiques, le délégué des enseignants, le président du comité d'élèves et trois membres du comité de parents. Ayant un mandat de trois ans renouvelable une seule fois (uniquement pour les représentants des parents et des enseignants), les membres du conseil de gestion se réunissent normalement deux fois par trimestre sous la présidence du Chef d'établissement. Des réunions extraordinaires peuvent toutefois avoir lieu à la demande du tiers des membres (trois membres des neuf) ou du comité de parents. Malgré ses prérogatives sur le contrôle financier et pédagogique, le conseil de gestion transmet ses décisions pour approbation à l'assemblée générale des parents pour ce qui est des questions liées au budget et se réfère aux autorités gestionnaires hiérarchiques (responsables de la sous-division pour le cas des écoles publiques) en ce qui concerne notamment les questions pédagogiques et disciplinaires (Arrêté ministériel du 06 septembre 2011 modifiant et complétant l'arrêté ministériel du 11 octobre 2007 portant organisation et fonctionnement du conseil de gestion au sein des établissements scolaires d'enseignement maternel, primaire et secondaire et professionnel).

### 1.3. Les acteurs non-étatiques dans les politiques procédurales au niveau local

Il existe au Congo une multitude de mesures impliquant les acteurs non-étatiques dans les procédures de gouvernance, essentiellement les parents d'élèves et les syndicats des enseignants, surtout en ce qui concerne les questions liées aux ressources financières et humaines. Ces politiques procédurales précisent officiellement les droits et le rôle des parents d'élèves, des enseignants et même des confessions religieuses dans les processus décisionnels et opérationnels locaux, dans le but de créer un contrepoids face aux gestionnaires étatiques qui sont principalement les directions d'écoles et les sous-divisions du MEPS-INC. De la Loi-cadre de l'enseignement national (2014) aux notes circulaires de Secrétariat général en passant par les différents arrêtés ministériels et les documents de politiques, autant de mesures qui soutiennent vigoureusement le partenariat et l'interdépendance entre le gouvernement et les acteurs non-étatiques et garantissent manifestement la participation de ces derniers à travers des mécanismes tant délibératifs que consultatifs.

Sur le plan financier, la Loi-cadre de l'enseignement national stipule que le financement des établissements scolaires provient de subventions du gouvernement ou des tiers (personnes physiques ou morales), des contributions des parents d'élèves, des produits de l'autofinancement des écoles et des dons et legs divers. Les contributions des parents d'élèves ici mentionnées ne constituent pas uniquement un devoir, mais elles témoignent également du rôle assigné auxdits parents déjà en amont, c'est-à-dire dans la mobilisation des fonds nécessaires au fonctionnement du secteur de l'éducation. Les parents d'élèves prennent en charge six des sept types de frais exigés de chaque élève, tels que fixés par le MEPS-INC et les gouverneurs de provinces chaque année, à savoir : le minerval (frais d'inscription annuelle dans les écoles publiques, culture héritée du système belge), la prime d'assurance, les frais d'intervention ponctuelle des parents (FIP), les frais des épreuves de fin de cycle, d'internat et d'administration. Seuls les frais de fonctionnement ne concernent pas les parents d'élèves étant donné qu'ils sont

alloués par le gouvernement central (Loi-cadre de l'enseignement national 2014, articles 169-172).

En ce qui concerne la gestion des frais dont il est question ci-haut, les procédures imposent officiellement la participation des parents d'élèves et des enseignants, tant dans l'allocation des fonds que dans le suivi budgétaire au niveau des écoles. Bien que le Chef d'établissement soit le gestionnaire principal du budget de l'école, il exerce son pouvoir sous le contrôle du conseil de gestion pour ce qui est de l'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel. En tant que gestionnaire de crédit de l'école, le Chef d'établissement autorise les dépenses, mais en se conformant aux orientations du conseil de gestion (Loi-cadre de l'enseignement national 2014, article 177). Même si les besoins sont déterminés par le MEPS-INC en ce qui concerne l'utilisation des frais de fonctionnement dans les écoles, toutes les dépenses sont exécutées conformément à une liste approuvée par le conseil de gestion scolaire et le comité de parents, qui du reste ont le droit d'identifier d'autres besoins au-delà de ceux indiqués par le gouvernement central. Cela voudrait dire que tout en se référant aux instructions officielles pour l'année scolaire concernée, le Chef d'établissement ordonnance en principe les dépenses préalablement validées par le conseil de gestion. A chaque réunion du conseil de gestion scolaire, le gestionnaire de crédit qui est le chef d'établissement, est tenu de présenter aux membres un rapport sur l'affectation des fonds issus des frais payés par les parents ainsi que ceux reçus du trésor public. Ceci permet aux autres membres du conseil de gestion scolaire de comprendre notamment la justification des montants alloués aux primes des enseignants. Après utilisation de fonds, le Chef d'établissement est dans l'obligation légale de marquer au tableau d'affichage de l'école le montant trimestriel de fonds de fonctionnement reçus du gouvernement ainsi que le rapport de leur utilisation, de faire valider le rapport des dépenses par le comité de parents et de rendre compte de la gestion financière aux parents d'élèves lors de l'assemblée générale de fin d'année (au mois de mai). Ce mécanisme a pour objectif d'établir une liaison directe entre les responsables de l'école et l'ensemble des parents, malgré la représentation permanente de ces derniers dans le conseil de gestion à travers le comité de parents. Les enseignants

et les élèves ont également la possibilité à travers ce mécanisme, d'accéder directement à l'information sur la gestion financière en plus des rapports mis à leur disposition par leurs délégués respectifs au conseil de gestion. En plus de ces rapports rendus publics, le comité de parents a le droit d'accéder à tous les documents comptables tenus par le caissier de l'école et cela à tout moment, afin de s'assurer de l'orthodoxie dans la gestion financière (Arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> février 2008 pourtant instructions relatives à l'utilisation des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement primaire, secondaire et professionnel, articles 6-22).

Les procédures financières et administratives officielles ne se limitent pas uniquement au rôle des acteurs non-étatiques dans la gestion ou la comptabilité, elles s'étendent également à la fixation des fourchettes d'allocation des fonds perçus des parents. Il existe dans chaque province une « clé de répartition » indiquant la manière dont les sommes doivent être ventilées entre neuf rubriques principales, parmi lesquelles se trouvent le fonctionnement du comité de parents et du syndicat des enseignants, ainsi que les activités du comité d'élèves.

En ce qui concerne les ressources humaines du secteur de l'éducation au Congo, les politiques existant aux niveaux tant central, provincial que local témoignent de l'ouverture du gouvernement face à ses partenaires qui sont les confessions religieuses et les parents d'élèves pour ce qui est du recrutement et du suivi disciplinaire des enseignants. Le monopole des structures étatiques dans la gestion des ressources humaines du secteur de l'éducation a été évité il y a plus de quarante ans à travers la Convention de gestion de 1977 signée entre l'État et les confessions religieuses, qui donne à celles-ci la latitude de recruter le personnel enseignant et administratif dans les établissements scolaires appartenant à leurs réseaux d'écoles respectifs. Selon la procédure, les coordinations des confessions religieuses identifient, sélectionnent les candidats et les emploient provisoirement en attendant la confirmation officielle de l'embauche par les structures étatiques qui sont légalement habilitées à recruter le personnel de la fonction publique. Même si la Loi-cadre de l'enseignement national reconnaît au gouvernement central le

monopole de nommer et d'affecter entre autres les coordinateurs provinciaux, sous-provinciaux, diocésains et communautaires des réseaux d'écoles conventionnées, cela est fait sur proposition des représentants légaux des confessions religieuses concernées. Ceci est une preuve du pouvoir réel que détiennent ces acteurs non-étatiques en matière des ressources humaines du secteur de l'éducation au Congo. Le conseil de discipline qui est habilité à se prononcer en dernier ressort notamment sur la révocation d'un enseignant au niveau de chaque province, comprend huit membres, dont un syndicaliste qui remplit les fonctions de secrétaire et un représentant des parents dont la présence est requise pour rendre valide toute délibération. Dans les écoles publiques, la Commission locale qui organise le concours de recrutement du personnel enseignant des établissements maternels, primaires et secondaires, comprend un représentant des parents et un délégué syndical parmi les six membres qui la composent, dont l'absence empêche le quorum et les délibérations au sein de la structure (Loi-cadre de l'enseignement national 2014, Arrêté ministériel du 17 avril 2004 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire du personnel des établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire et professionnel, Arrêté ministériel du 17 avril 2004 portant institution du concours de recrutement du personnel des établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire et professionnel).

Les mécanismes participatifs du secteur éducatif au Congo tels que présentés ci haut nous semblent poser quelques problèmes sur le plan des principes et du fonctionnement. D'abord, malgré le fait que les parents sont pourvoyeurs, le comité de parents nous semble avoir officiellement un pouvoir très limité en ce sens que son rôle est essentiellement consultatif, il donne simplement des avis et considérations sur la gestion de l'école et ne dispose pas de moyen de contrainte sur la direction de l'école qui, du reste, contrôle le jeu à travers notamment sa majorité au sein du conseil de gestion scolaire. Ensuite, le comité de parents dans son nouveau fonctionnement depuis 2011, a la mission principale de veiller à l'application de la gratuité de l'enseignement primaire et du Programme national d'enseignement, alors que les questions de gestion financière et administrative

semblent être les plus sensibles pour les parents d'élèves. Enfin, depuis 2011, le gouvernement a décidé de laisser à chaque réseau d'écoles la liberté de déterminer la durée de mandat des comités de parents, alors que selon l'ancien arrêté ministériel d'octobre 2007, la durée de mandat était d'une année renouvelable une seule fois pour les écoles de toutes les tendances. Cette liberté conduirait à l'affaiblissement du pouvoir des parents dans la mesure où les coordinations des différents réseaux d'écoles pourraient mettre en place des règlements permettant aux directions scolaires d'influencer le maintien ou le remplacement des comités de parents selon qu'ils sont contrôlables ou incontrôlables. Ce nouvel arrêté ministériel du 02 septembre 2011 a également réduit le nombre d'assemblées générales des parents à deux (à la rentrée et la clôture de l'année scolaire) contre les trois qui étaient prévues par les anciennes dispositions à raison d'une assemblée par trimestre (Arrêté ministériel du 23 novembre 2007 et arrêté ministériel du 02 septembre 2011).

La direction de l'école nous semble également avoir une mainmise sur les délibérations au sein du conseil de gestion, car en plus du fait qu'elle y est représentée par quatre responsables contre trois pour les parents alors que les décisions sont prises à la majorité simple de membres, la présidence de cette structure participative et délibérative est tenue par le Chef d'établissement, qui est remplacé par le Directeur des études ou le conseiller pédagogique en cas d'empêchement. Les fonctions de rapporteur du conseil de gestion reviennent par ailleurs au délégué du comité d'enseignants. Sur le plan de l'imputabilité, le conseil de gestion scolaire semble quasiment échapper au contrôle de l'assemblée générale des parents car celle-ci ne prend connaissance de ses décisions qu'à la fin de l'année lors de sa deuxième et dernière réunion, ce qui est un rapportage tardif car cela ne permet pas aux participants de procéder au recadrage en cas de nécessité. En ce qui concerne les questions pédagogiques et disciplinaires, la direction de l'école, selon la Loi-cadre de l'enseignement national (2014), ne rend pas compte au conseil de gestion, car elle est instruite à se référer aux autorités gestionnaires hiérarchiques, qui sont les responsables de la sous-division dans le cas des écoles publiques. Ces mêmes autorités ont le pouvoir d'approbation du règlement intérieur qu'élabore chacun des comités de gestion de leur ressort et peuvent ainsi privilégier la logique

étatique ou gouvernementale dans le fonctionnement de ces mécanismes participatifs.

Rappelons que notre problématique de recherche consiste à analyser le fonctionnement du conseil de gestion pour mesurer la participation réelle des citoyens dans la gestion des établissements scolaires au Congo. Dans ce cadre, nous pouvons déjà à ce niveau noter que les mécanismes participatifs officiels accusent clairement des faiblesses de part les limites imposées au contrôle des parents sur le processus décisionnel et de suivi tant au sein du conseil de gestion que lors de l'assemblée générale des parents. Un décalage entre l'officiel et le réel étant toujours possible, les chapitres qui suivent vont ainsi nous permettre d'évaluer le paradigme participatif dans le vécu des écoles publiques de notre circonscription à l'étude (sous-division Kinshasa-Kasavubu), selon les entretiens réalisés sur le terrain avec les différents acteurs, qui sont des experts du quotidien selon l'expression de Michel Monbeig (2005), pour ce qui est du fonctionnement du conseil de gestion scolaire.

## CHAPITRE II

### PRESENTATION DES DONNEES

Il est présenté dans ce chapitre les données que nous avons collectées dans la sous-division Kinshasa-centre auprès de treize répondants, du 11 au 29 mai 2018. Comme indiqué dans la méthodologie, ces répondants sont catégorisés comme suit : douze responsables des composantes membre des conseils de gestion de trois écoles publiques que sont les comités de parents, les comités d'enseignants, les comités d'élèves et les directions scolaires, à raison de trois répondants par composantes ; et un responsable de la sous-division Kinshasa-centre. Ces trois écoles, codées A, B et C, ont été sélectionnées essentiellement sur base de leur caractère étatique et leur accessibilité pour notre collecte des données ; l'une d'entre elles est classée parmi les établissements de rang plus ou moins élevé car elle est fréquentée par des élèves issus de familles quelque peu aisées et les deux autres sont connues pour leur caractère populaire. Les entretiens, variant entre 30 et 50 minutes, ont tous été organisés dans les installations des écoles concernées, tout en s'assurant de bonnes conditions pour la discrétion et la protection des répondants. Ces données sont présentées de sorte à montrer les variations entre les trois écoles et les particularités de chacune des quatre composantes membres du conseil de gestion, sans forcément privilégier les informations qui se recoupent. Nous référant à notre cadre théorique, nous avons regroupé les données autour de deux principaux points ci-après qui constituent les sections de ce chapitre : fonctionnement du conseil de gestion et interactions et rapports de pouvoir entre acteurs. A ces deux points s'ajoute la troisième section de ce chapitre, qui présente les recommandations formulées par les répondants.

#### 2.1 Fonctionnement du conseil de gestion

##### *2.1.1 Connaissances sur le rôle du conseil de gestion*

La perception du rôle du conseil de gestion scolaire semble varier selon les catégories des répondants. Les membres de la direction (le chef d'établissement ou

directeur d'école, le directeur des études, le directeur de discipline, les conseillers pédagogiques, le secrétaire, le caissier et les surveillants) mentionnent le principe de conseil de gestion avec les parents et les enseignants à travers le conseil de gestion scolaire, qui constitue l'idéal ou l'objectif normalement poursuivi par la mise en place de ce cadre délibératif. La connaissance théorique du rôle du conseil de gestion par les responsables de la direction se rapproche très étroitement des missions qui lui sont assignées par les directives officielles nationales, notamment la délibération sur les principales questions administratives et pédagogiques, la définition des orientations générales liées à la marche de l'école, la concertation sur toutes les décisions et besoin, etc. Le contrôle du fonctionnement de l'école, l'examen des dossiers disciplinaires, la gestion financière et patrimoniale, le suivi financier (perception et utilisation des frais scolaires et des subsides publics), sont autant d'éléments auxquels ont fait allusion les responsables des directions scolaires, montrant ainsi leur compréhension du rôle délibératif du conseil de gestion consacré dans les politiques procédurales nationales.

Les membres des comités de parents ont quant à eux semblé avoir une perception inscrivant le conseil de gestion dans un rôle essentiellement consultatif, en ce sens que leurs réponses à ce sujet ont principalement tourné autour de la fonction de conseiller que les autres membres sont censés jouer face aux directions scolaires, hormis le président du comité de parents de l'école C qui a fait montre d'une bonne connaissance de la mission officielle de sa structure à l'instar des responsables des directions. Les membres des comités de parents présentent dans l'ensemble leur structure comme un acteur ayant mission d'apporter appui à la direction scolaire afin que celle-ci parvienne, comme l'a mentionné l'un des répondants, à prendre « des décisions de gestion qui soient équitables pour toutes les parties prenantes », c'est-à-dire les enseignants et les usagers de l'éducation. La codécision n'a pas semblé être conçue comme principe de gestion par les membres du comité de parents des écoles A et B dans leur collaboration avec la direction, surtout que l'un des répondants a insisté sur la propriété publique des établissements scolaires en soutenant la prépondérance des avis du chef d'établissement dans les processus

décisionnels. Le conseil de gestion est perçu comme étant un organe destiné à résoudre les problèmes qui surviennent au sein de l'école, à préparer le budget annuel, fixer les frais scolaires additionnels et de suivre l'application des résolutions de l'assemblée générale des parents prises en début d'année.

Les membres du comité d'enseignants semblent avoir une perception proche de celle des responsables des directions scolaires quant au rôle du conseil de gestion, car dans les trois écoles, ils décrivent globalement ses principales missions qui se rapportent à la délibération sur les questions pédagogiques, administratives et financières. Cependant, les enseignants mettent en évidence l'aspect financier et le présentent comme le pilier du fonctionnement de ce cadre délibératif, en insistant explicitement sur leurs primes locales qui émanent du paiement des frais scolaires par les parents. La perception du rôle du conseil de gestion pour les membres des comités d'élèves prend une nature un peu particulière, parce que ces derniers citent quelques éléments en lien avec le contrôle administratif et font également allusion aux grandes orientations dans la gestion de l'école, mais en mettant beaucoup plus l'accent sur le volet disciplinaire et le respect du règlement intérieur. En plus, les membres des comités d'élèves ne font pas allusion au caractère délibératif du conseil de gestion en tant que cadre fédérateur.

### *2.1.2 Réunions et thèmes abordés au conseil de gestion*

Pour saisir le fonctionnement réel du conseil de gestion scolaire, il nous a semblé utile d'épingler quelques éléments liés aux réunions ainsi qu'aux sujets abordés par les parties prenantes, car cela permet de mesurer la matérialité de la structure, étant donné qu'il est question ici de la participation des acteurs en milieu scolaire qui est censée partir des rencontres entre intervenants et des types de discussions organisées. Notons premièrement que les réunions ordinaires du conseil de gestion ne sont pas strictement mensuelles au sein des écoles telles que prévues par les directives nationales. La fréquence des réunions a plutôt une tendance trimestrielle, car les rencontres de toutes parties prenantes se tiennent de manière générale trois fois au maximum sur l'année. Selon les parents et les enseignants, l'irrégularité des rencontres est due aux reports et au silence des directions scolaires, qui évoquent

notamment la surcharge de leurs membres et la gestion des urgences pour justifier la non convocation des réunions. Les rencontres dépassant la fréquence trimestrielle sont plutôt observées dans l'école B où le conseil de gestion est présidé par un acteur socioéconomique privé issu de la communauté locale qui a financé la construction d'un nouveau bâtiment scolaire en 2016 et qui exige des discussions permanentes entre toutes les parties prenantes y compris la direction. Ces réunions trimestrielles du conseil de gestion, devenues coutume pour les écoles A et C, sont parfois tenues sur demande des parties prenantes, surtout sur pression des enseignants qui identifient souvent des problèmes à régler et réclament les rencontres, ils essaient de mobiliser également les comités de parents à cet effet. Dans l'expérience de l'école C, en cas d'absence de réclamation commune des enseignants et des parents, la direction procède à des réunions bilatérales avec le membre de la composante ayant soulevé une préoccupation liée à la gestion de l'établissement. Soulignons que cette fréquence trimestrielle des réunions concerne plutôt les comités d'enseignants et les comités de parents, car la situation des comités d'élèves s'avère encore plus délicate en ce sens qu'ils ne sont pratiquement pas conviés aux rencontres et restent ainsi souvent sous-informés des activités du conseil de gestion, y compris à l'école B dont le conseil de gestion tient des réunions quasi régulières.

En ce qui concerne les thèmes abordés au conseil de gestion, les questions financières s'imposent sans équivoque comme matière fondamentale qui alimente les discussions entre parties prenantes. Bien que les membres des différentes composantes évoquent pour la plupart d'autres sujets de discussion tels que l'analyse des dossiers disciplinaires et l'évaluation du calendrier scolaire, la pratique révèle que les questions financières constituent plutôt le contenu essentiel du travail du conseil de gestion scolaire. Dans l'entendement de certains acteurs, participer au conseil de gestion pour évaluer la manière dont l'école est gérée par la direction, est synonyme de contrôler les finances. La définition des grandes orientations pour l'école telle que mentionnée au niveau de la perception du rôle du conseil de gestion, revient pour ces acteurs à négocier les prévisions et les implications budgétaires. Ces questions financières telles qu'abordées au conseil de

gestion se rapportent entre autres à la proposition des montants des frais scolaires, à la fixation des frais additionnels, aux conditions de recouvrement des frais, à l'ajustement des primes des enseignants, à la mise en œuvre des projets et dépenses diverses, à la ventilation des montants vers les différents destinataires selon la clé de répartition officielle et aux rapports financiers séquentiels. Quant au sujet lié à la discipline, les conseils de gestion, dans les trois écoles, traitent parfois des cas des élèves et des enseignants qui auraient posé des actes ou affiché des attitudes contraires au règlement intérieur ou à la déontologie. Les dossiers disciplinaires sont constitués sur base des plaintes reçues par la direction émanant de n'importe quelle partie prenante et pour lesquelles des études préliminaires ont été menées par les gestionnaires de l'école en collaboration avec le comité de la composante concernée (enseignants ou élèves). Il sied de souligner que les dossiers disciplinaires traités au conseil de gestion concernent normalement des cas d'une gravité considérable qui requièrent l'implication de toutes les composantes dans le processus décisionnel. Ils aboutissent généralement à de sévères sanctions pouvant aller jusqu'à l'exclusion ou la révocation. Concernant le calendrier scolaire, il est également traité au conseil de gestion de l'école A, l'évaluation de ses prévisions pédagogiques selon le Programme national d'enseignement et la planification locale, dans l'idée de suivre l'atteinte des objectifs par étape. Au-delà des thèmes des finances, de la discipline et du calendrier scolaire, le conseil de gestion peut également aborder d'autres thèmes en fonction des problèmes qui se posent au sein de l'école et dont une solution concertée des parties prenantes est recommandable. Pour prendre l'exemple de l'école B qui se distingue aussi sur le plan de la diversité des thèmes abordés au conseil de gestion, ces problèmes peuvent se rapporter notamment aux projets de construction, de rénovation ou d'équipement.

Au-delà de l'information liée à la perception (connaissance théorique) du rôle du conseil de gestion scolaire et de son fonctionnement interne réel, quelques éléments ont aussi été mentionnés sur le rôle que jouent les différents acteurs sur le plan pratique, en tant qu'intervenants en interaction. Le comité d'enseignants, surtout dans les cas des écoles A et B, s'attèle beaucoup plus à conseiller la direction scolaire sur les choix à opérer en vue de protéger l'intérêt de l'école qui est un bien

commun. Le comité d'enseignants joue également au quotidien le rôle de pont entre ses membres et la direction, notamment pour transmettre aux employés les informations sur les finances et gérer les primes locales selon l'enveloppe mensuelle mise à sa disposition par les gestionnaires de l'école. Les membres du comité de parents de l'école A indiquent qu'en cas de problème, ils aident la direction à sensibiliser les parents sur les mesures prises par cette dernière ou sur des décisions probables. Le président du comité de parents signe ainsi un communiqué contenant le message que la direction souhaite transmettre et le fait parvenir aux parents à travers les élèves, ceci étant souvent en lien avec les mesures d'austérité impliquant par exemple le paiement de frais additionnels. Notons aussi que les comités d'élèves des écoles B et C procèdent à des contrôles hebdomadaires de salubrité, pour s'assurer du respect par les élèves des règles de maintenance dans l'enceinte des établissements, comme le ramassage de bouts de papiers dans les salles de classe et le rangement des matériels scolaires après utilisation. Pour le cas de l'école C, le rapport de ces contrôles ainsi que celui de la discipline générale, sont présentés aux membres du conseil de gestion par la direction, en absence du comité d'élèves qui en est l'auteur. Selon la majorité des répondants, la sensibilisation pour le changement de comportement au sein des écoles constitue le principal apport du comité d'élèves en tant que composante membre du conseil de gestion scolaire.

## 2.2 Arrangements locaux

L'interaction entre acteurs connaît des pratiques et réalités qui paraissent soit comme étant contradictoires aux directives nationales, soit comme étant complémentaires à celles-ci. Ces écarts avec l'officiel sont entre autres constitués des arrangements locaux entre acteurs, des mécanismes alternatifs au conseil de gestion et des accommodations procédurales. Le conseil de gestion de l'école B est constitué de six membres dont un acteur socioéconomique privé ayant financé la construction d'un nouveau bâtiment scolaire, le chef d'établissement (vice-président), le secrétaire de la direction, le président du comité de parents, le délégué des enseignants et son adjoint. La présidence du conseil de gestion a été confiée à

l'acteur socioéconomique privé sur proposition du chef d'établissement et ce dernier occupe la vice-présidence qui a été créée au vu des circonstances. Le secrétariat du conseil de gestion est quant à lui tenu par l'adjoint du délégué des enseignants. Le design participatif scolaire de cette école B est bien sûr un dispositif quadrangulaire, mais dont le quatrième intervenant est un individu qui a été associé aux discussions pour son apport matériel et qui a pratiquement pris la place du comité d'élèves. La proposition du chef d'établissement d'associer l'acteur socioéconomique au conseil de gestion et de lui en confier la présidence a été totalement soutenue par les comités de parents, estimant que le concerné n'aurait pas d'intérêt direct lié à sa participation et qu'il serait par conséquent neutre et impartial. Alors que le conseil de gestion de l'école B a opté pour six membres dans le but d'alléger la structure selon le chef d'établissement, celui de l'école C a lui augmenté le nombre et comprend onze membres, soit un excédent de deux participants en référence aux directives nationales. Si dans le cas de l'école B la réduction du nombre de participants a enlevé à la direction scolaire et au comité de parents respectivement deux représentants chacun, le surnombre de l'école C renforce plutôt la représentation de la direction, qui passe de quatre à cinq participants. Selon le chef d'établissement, le caissier et le secrétaire de l'école ont été ajoutés au conseil de gestion, étant donné que leur travail est directement en lien avec les questions les plus évoquées par les parties prenantes. L'école A présente un conseil de gestion dont la composition reste plutôt dans les limites des directives nationales à l'exception de l'exclusion du comité d'élèves, c'est-à-dire neuf membres à raison de quatre pour la direction, trois pour le comité de parents et un pour le comité d'enseignants. La seule particularité que présente l'école A est le fait que le secrétariat du conseil de gestion est plutôt assumé par un membre de la direction et non par le délégué des enseignants. Celui-ci estime que cela a été une demande du chef d'établissement, à laquelle il n'a pas opposé une résistance étant donné que « ce n'est pas forcément stratégique de garder le secrétariat ».

Les arrangements locaux se constatent aussi en ce qui concerne les alternatives au conseil de gestion, que les acteurs locaux choisissent pour résoudre les problèmes en lieu et place du cadre délibératif officiel qui est censé unir toutes les quatre

parties prenantes. Parmi ces alternatives se trouve le « mini conseil » mis en place par l'école A, qui est composé de quatre participants dont le chef d'établissement, le directeur des études, le délégué des enseignants et le président du comité de parents. Le chef d'établissement de l'école A explique que le mini conseil est mis en place dans le but de résoudre les problèmes urgents et éviter la lourdeur du conseil de gestion dont les réunions doivent normalement attendre la fin du mois, avec l'obligation d'atteindre le quorum afin de siéger valablement. Le mini conseil est convoqué et présidé par le chef d'établissement qui est le mieux placé pour constater l'urgence pouvant subvenir dans la gestion de l'école et mobiliser aisément les trois autres participants pour y répondre avec promptitude. Cependant, la tendance est à l'institutionnalisation du mini conseil au détriment du conseil de gestion traditionnel, en ce sens que la direction privilégie finalement les réunions de ce groupe restreint, qui ne se limite plus à la gestion de l'urgence et étend finalement ses résolutions à toutes les questions liées à la gouvernance scolaire et qui sont en principe abordées au conseil de gestion. Elle justifie cela par l'absentéisme des autres membres du comité de parents et l'indisponibilité générale des membres de la direction. L'école C procède par des rencontres bilatérales entre le comité de parents et la direction ou entre celle-ci et le comité d'enseignants, suite à l'irrégularité des réunions du conseil de gestion. Cette alternative aux discussions du grand groupe permet à la direction de répondre aux préoccupations des parents et des enseignants ou d'avoir leurs avis respectifs sur un sujet donné, sans la contrainte de réunir toutes les parties prenantes aux mêmes lieu et moment. Les rencontres bilatérales peuvent consister en une série de réunions entre le président du comité de parents et le chef d'établissement, elles n'exigent pas la présence de tous les délégués des parents au conseil de gestion ou la participation des membres de la direction. Parce qu'elles visent la récolte des avis ou les réponses aux préoccupations des acteurs non-gestionnaires, les rencontres bilatérales peuvent être initiées tant par la direction que par les parents ou les enseignants. Il n'a pas été identifié d'alternative au conseil de gestion dans l'expérience de l'école B, où les réunions sont quasiment régulières (rencontres mensuelles comme prévu par les directives nationales) et connaissent souvent la participation de tous les membres.

Les procédures internes du conseil de gestion font également l'objet de quelques accommodations pratiques décidées localement, notamment dans le cas de l'école A dont les réunions du conseil de gestion tournent essentiellement autour des problèmes préalablement identifiés par les membres. Chaque composante est ainsi appelée à enquêter sur les failles, les défis, les besoins ou les préoccupations en lien avec le fonctionnement de l'école sur différents plans et à proposer des mesures et actions concrètes pour y répondre. Ces propositions sont partagées avec tous les membres avant la réunion du conseil de gestion, afin de permettre à chaque participant d'en prendre connaissance pour une discussion plus efficace à la rencontre. Ceci voudrait signifier que le conseil de gestion scolaire de l'école A privilégie l'approche réactive ou curative, qui consiste à répondre aux problèmes identifiés ou identifiables par les membres, au détriment de l'approche évaluative et prévisionnelle qui voudrait que soient passés en revue tous les aspects de gouvernance scolaire pour les planifier et les recadrer de manière concertée. Même si tous les aspects de la gouvernance scolaire ne sont pas abordés au conseil de gestion et que les discussions sont généralement orientées vers les finances, cette approche d'identification individuelle des problèmes permet aux membres de toucher à tous les sujets, mais selon les informations à leur disposition. En termes de procédure interne, le conseil de gestion de l'école B privilégie le consensus comme procédé de délibération. Cette procédure adoptée par tous les membres du conseil de gestion a été proposée par le comité de parents qui disait craindre d'être écrasé par la direction et le comité d'enseignants, qui sont représentés par deux membres chacun. Le consensus consiste à trouver des options de compromis plus ou moins acceptées de tous les participants, dans le but d'éviter les décisions tranchées qui produiraient des gagnants et des perdants. Cependant, ce consensus est parfois difficile à dégager, surtout en ce qui concerne les primes des enseignants, étant donné qu'à ce propos chaque composante privilégie ses intérêts. Il arrive ainsi que la direction ramène tous les participants à sa propre vision en tant que gestionnaire, cela avec l'appui du président du conseil de gestion, qui est un intervenant privé. Dans l'expérience de l'école C, la procédure interne ne fait pas l'objet d'un arrangement local particulier, car les discussions au conseil de gestion

sont généralement sanctionnées par le vote des membres présents pour dégager les résolutions selon les sujets abordés.

Les questions financières font toujours l'objet de multiples arrangements locaux, il existe dans chacune des trois écoles enquêtées une particularité en ce qui concerne la ventilation des fonds issus des frais scolaires payés par les parents. Dans la pratique de l'école A, la grille de répartition locale convenue à l'assemblée générale des parents prévoit notamment de réserver 60% des frais aux primes des enseignants, 8% à la construction/rénovation des bâtiments et équipement de l'école et 4% au relèvement de la caisse scolaire locale. Ces fourchettes sont automatiquement exécutées après chaque période de recouvrement, indépendamment du compromis trouvé avec les parents sur le montant des frais à payer pour l'année concernée et cela quelles que soient les recettes. Pour l'école B, 60% des fonds issus des frais payés par les parents sont également orientés vers les primes des enseignants, cependant, les frais scolaires sont fixés en fonction du budget annuel élaboré par l'école en s'assurant que la fourchette réservée aux enseignants dégage un montant consistant pour chaque employé de l'établissement. Ceci voudrait dire que lors de l'assemblée générale qui est ouverte à tout tuteur ayant au moins un enfant dans l'école, il est d'abord rappelé aux parents le principe d'allocation des 60% des frais aux primes des enseignants et les discussions s'ouvrent ensuite pour déterminer ce que représenterait le montant précis pour chaque enseignant au vu du nombre d'employés présents pour l'année en cours et au regard du traitement minimum applicable pour l'école. Le compromis est ainsi dégagé de telle sorte qu'après répartition des 60% réservés pour les enseignants, chaque prime reste supérieure ou égale au traitement minimum applicable convenu localement. L'arrangement local de l'école C se rapproche de la réalité de l'école B, il est basé sur une adaptation de l'enveloppe salariale des enseignants selon les chiffres au recouvrement. Ceci consiste à négocier chaque trimestre les montants des primes avec les enseignants au vu de la situation de la caisse, en réajustant les autres rubriques et en prenant en compte les priorités restantes. Il s'agit dans ce cas de discussions quasi permanentes et réalistes avec les employés, une pratique qui tourne parfois en défaveur des enseignants étant donné le caractère aléatoire de la

base de calculs utilisée. Signalons que dans les trois écoles, ces accommodations ne sont pas en contradiction avec la clé de répartition arrêtée par le gouverneur (première autorité politique de la province), les acteurs locaux nagent plutôt dans la fourchette de plus ou moins 78% de fonds qui constituent l'enveloppe globale allouée à l'école, dans laquelle se trouvent les primes des enseignants, les frais de rénovation ou d'équipement ainsi que d'autres rubriques. Les accommodations locales concernent aussi les avantages accordés à chaque membre des composantes du conseil de gestion (comité de parents, comité d'enseignants et direction scolaire), qui sont notamment l'exonération totale ou partielle des frais scolaires pour un seul élève étant sous sa tutelle, pendant toute la durée du mandat. Cette pratique qui semble courante et répandue dans la majorité des écoles congolaises, a été au départ développée pour encourager la participation des usagers à travers les comités de parents. Elle est effective dans les écoles que nous avons enquêtées et a d'ailleurs été présentée comme constituant l'objectif pour lequel certains citoyens postulent au comité de parents lors de leur assemblée générale.

### *2.2.1 Interactions et rapports de pouvoir*

#### *2.2.1.1 Caractéristiques de la participation des acteurs*

La participation des membres du conseil de gestion scolaire varie selon les composantes, alors que la collaboration entre acteurs tient beaucoup plus aux particularités de chacune des trois écoles. Cette évaluation de la participation des acteurs au sein du conseil de gestion ne concerne pas la direction scolaire qui, en tant que structure gestionnaire, est toujours présente et aux commandes des processus décisionnels ; il s'agit plutôt ici de mesurer l'implication des intervenants non-gestionnaires que sont les parents, les enseignants et les élèves. L'implication des parents au conseil de gestion connaît un handicap analogue dans les trois écoles, celui de l'absentéisme ou l'abandon d'une partie des membres du comité de parents, dont le président et le vice-président restent généralement les personnes les plus actives. Ceci voudrait dire que les comités de parents sont déjà léthargiques en ce qui concerne les activités internes et cela limite leur capacité à analyser la gouvernance scolaire, à exercer le contrôle sur les gestionnaires et à proposer des

solutions aux problèmes qui surviennent. L'école A qui constitue le meilleur exemple à ce propos présente une situation caractérisée par quatre à cinq réunions du comité de parents par an (au lieu de dix réunions officielles), avec une participation de quatre membres au maximum sur les six qui ont été élus par l'assemblée générale. Pour les écoles B et C, les réunions internes du comité de parents sont quasiment inexistantes et la participation au conseil de gestion est plutôt tributaire de l'engagement de la personne du président, qui traite avec les nombreux membres de la direction en cas d'absence de réunions formelles. Cet abandon des membres des comités de parents serait à la base de la limitation de leur quota à un seul représentant au conseil de gestion de l'école B, où la direction et les enseignants comptent chacun deux délégués. Aux conseils de gestion des écoles A et C où les parents sont représentés par plus d'un membre, le président du comité se retrouve parfois seul lors des réunions, ce qui limite l'implication de sa composante dans les discussions et les processus décisionnels qui sont souvent basés sur le vote de résolutions par les participants présents à la rencontre.

Au-delà du défaut de présence, le comité de parents semble être limité sur le plan de la compétence et du dynamisme au sein du conseil de gestion, comme dans le cas de l'école B qui renseigne selon les autres acteurs, sur une passivité du représentant des parents qui a tendance à approuver toutes les propositions et initiatives de la direction. Malgré la présence des parents, l'on est en face d'une participation inégalitaire, comme à l'école A, dominée par la direction et les délégués des enseignants qui se montrent plus entreprenants. C'est plutôt le comité de parents de l'école C qui se distingue par sa vivacité et ses initiatives dues à l'engagement du président qui a été élu dans un contexte de vote sanction contre un comité acquis à la direction et qui a pris part à une formation de l'UNICEF sur la participation des parents dans la gouvernance scolaire. Les directions des écoles estiment généralement que les comités de parents ne sont pas assez outillés pour aborder les questions de gouvernance scolaire, telles que celles liées à la pédagogie ou aux ressources humaines, même si les directives nationales l'exigent. C'est ainsi que ces directions préfèrent traiter de ces questions uniquement avec les inspecteurs du MEPS-INC qui viennent en supervision, estimant que les parents font parfois

des propositions contraires aux directives nationales. Ce manque de connaissance générale sur les mesures officielles du secteur de l'éducation s'expliquerait par le fait que les comités de parents ne bénéficient pas d'un encadrement adéquat notamment de la part de leurs coordinations situées aux échelons supérieurs (coordinations de la commune ou de la ville). Les comités de parents sont beaucoup plus impliqués dans la mobilisation des parents et leur sensibilisation autour des projets décidés au conseil de gestion ou des initiatives de la direction, ce qui est plus remarquable au sein de l'école B dont le président joue souvent un rôle très actif pour convaincre les parents de payer les frais additionnels. Bref, l'implication des parents au conseil de gestion nous semble essentiellement entravée par les défauts de présence et de compétence.

A la différence du comité de parents, le comité d'enseignants est lui très actif en milieu scolaire, étant donné la présence permanente de ses membres dans les établissements, justifiée par leur travail. Dans les trois écoles, le comité d'enseignants tient régulièrement ses réunions et reste réactif aux problèmes liés à la gouvernance locale. Aussi, son apport s'avère généralement très important et remarquable dans les discussions au sein du conseil de gestion et les processus de résolution des problèmes qui se posent à l'échelon local, ce qui permet de dire que les enseignants sont un peu plus outillés en cette matière. Les défauts de présence et de compétence qui entraveraient l'implication des parents ne semblent pas observables pour la composante « enseignants », la nature et l'expertise de cette dernière justifient les atouts de ses membres. Parlant de la compétence en termes de connaissance de questions de gouvernance scolaire, disons que les membres des directions scolaires sont dans leur grande majorité issus du corps enseignant et sont ainsi promus par la hiérarchie administrative en considérant leurs capacités justifiées par la proximité avec la gestion scolaire qu'ils ont l'avantage d'observer au quotidien. Selon les répondants de l'école A, les rares réunions du conseil de gestion tenues au cours de l'année 2017-2018, l'ont été sur réclamation ou sur insistance des enseignants. Cependant, bien qu'impliqués efficacement dans la gouvernance scolaire de manière générale, les enseignants sont caractérisés par une monotonie de revendication au sein du conseil de gestion, qui consiste à s'appesantir sur les

questions financières et précisément sur celles liées à leurs primes locales. Bien que les comités d'enseignants proposent parfois d'autres thèmes de discussion au conseil de gestion comme l'évaluation du calendrier scolaire (école A) ou les questions liées à la discipline des élèves (école C), le débat salarial semble demeurer la préoccupation centrale dans leur implication en tant qu'acteur au sein du conseil de gestion, une lacune qui peut être définie comme un défaut de diversification et qui indique que leur participation est guidée par la défense de leurs propres intérêts.

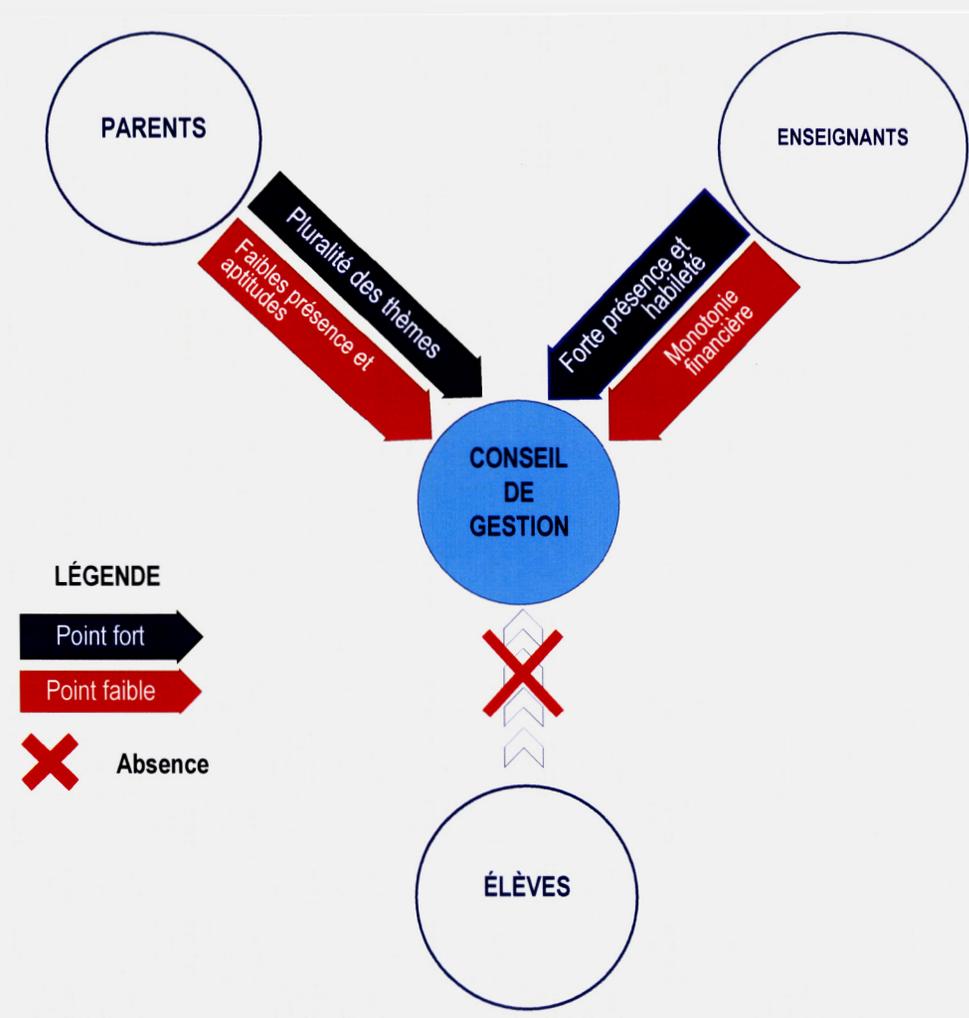
L'implication des élèves présente quant à elle une particularité à travers les trois écoles, bien que certaines variations soient observables notamment sur le plan de la collaboration avec les autres acteurs. En effet, si les défauts de présence et de compétence ainsi que de diversification qui caractérisent respectivement l'implication des parents et des enseignants comme mentionné ci-haut tiennent beaucoup plus à la responsabilité de ces mêmes acteurs, l'implication des élèves, qui reste la moins effective, connaît plutôt des freins qui découlent de la résistance des autres acteurs. La réalité commune aux trois écoles est que le comité d'élèves ne prend pas part à toutes les réunions du conseil de gestion bien que celles-ci soient déjà irrégulières. L'observation de la composition des conseils de gestion des écoles A et B selon les arrangements locaux présentés précédemment, révèle que les élèves ont été écartés du cadre délibératif car leur représentation n'est pas prévue dans les structures et les quotas tels que répartis. Le mini conseil de l'école A qui est sa structure participative la plus fonctionnelle, n'implique pas les élèves car il regroupe deux membres de la direction, un représentant du comité de parents et un délégué des enseignants. La reconfiguration du conseil de gestion de l'école B qui place un intervenant privé à la tête de la structure, avec ensuite deux membres de la direction, deux délégués des enseignants ainsi qu'un représentant des parents, ne prévoit pas de quota pour le comité d'élèves. L'école C qui a élargi quant à elle le conseil de gestion à onze membres avec le renforcement du quota de la direction tout en conservant bien sûr la place du comité d'élèves de manière officielle, n'a pas protégé la participation de celui-ci aux réunions dans la pratique. Le comité d'élèves n'a pris part qu'à une seule réunion, celle organisée en début d'année, qui a un caractère inaugural et permet une prise de contact avec les nouveaux membres

des différents comités. Les comités d'élèves ne prennent donc pas part aux processus décisionnels, ils sont plutôt mis en posture de recevoir et d'exécuter les instructions émanant des directions scolaires. Pour les écoles A et B, les présidents des comités disent même ne pas être au courant de la tenue des réunions de leurs conseils de gestion respectifs. Cependant, ces comités d'élèves ne semblent pas réclamer leur implication auprès de la direction et des autres auteurs, ni manifester une frustration du fait d'être écartés. Le président du comité d'élèves de l'école A se dit d'ailleurs dégoûté et désintéressé par les activités du conseil de gestion parce qu'aucune de ses suggestions n'a été prise en comptes à la première réunion. L'école C est celle qui représente une dynamique revendicative des élèves, avec un comité bien sûr écarté des réunions du conseil de gestion, mais qui réclame la réintégration en discutant avec les membres de la direction et du comité d'enseignants. Suite à la suspension du versement des frais de fonctionnement, le comité d'élèves de l'école C a écrit à la direction en réservant copie au comité de parents et à la sous-division, pour demander d'être rétabli dans ses droits et pour mentionner sa volonté de contribuer à la bonne marche de l'école par la participation au conseil de gestion. Ce comité d'élèves a réussi à obtenir un siège au conseil de discipline de l'école qui traite des sanctions contre les élèves récalcitrants et qui était réservé aux membres de la direction et aux enseignants, où il est parvenu à faire revenir une ancienne directrice de discipline affectée à une autre fonction. En effet, le comité d'élèves a proposé que l'ancienne directrice de discipline revienne au poste étant donné que le nouveau directeur faisait montre de largesse envers les élèves de qui il était devenu presque ami et cela entachait l'image de l'école.

Mais à la différence du comité de parents dont la tendance est à la léthargie interne, le comité d'élèves, malgré son isolement du conseil de gestion, est fonctionnel dans les trois écoles, c'est-à-dire qu'il tient ses réunions et organise régulièrement des activités avec ses membres, même si celles-ci portent essentiellement sur le ludique et la sensibilisation pour le changement de comportement. Les directions des écoles justifient la non-implication du comité d'élèves par le fait que les apprenants ne seraient pas à la hauteur des questions abordées au conseil de gestion selon eux et

qu'ils sont plutôt utiles dans la sensibilisation pour le respect du règlement intérieur scolaire. Les élèves sont perçus comme étant des enfants avec lesquels les relations sont essentiellement monodirectionnelles, c'est-à-dire qu'ils doivent d'abord rester récepteurs d'injonctions et non émetteurs d'avis et suggestions. Cette perception est contestée par certains membres des comités d'élèves qui estiment qu'il y a parmi les apprenants des personnes majeures, capables de réfléchir sur la gouvernance scolaire, à l'image du président du comité d'élèves de l'école C qui est âgé de dix-neuf ans et qui se prend en charge quant au paiement de la scolarité.

Figure 2.1. Implication des acteurs non-gestionnaires dans le conseil de gestion



Source : Schéma élaboré par l'auteur

La collaboration entre acteurs en milieu scolaire est influencée par leur degré d'implication, en ce sens que les acteurs les moins impliqués ou ceux qui se sentent limités, ont tendance à s'appuyer sur ceux qui semblent être mieux positionnés ou outillés selon les sujets et les contextes. La plus grande collaboration et qui est redoutée de la direction est celle qui rapproche le comité de parents du comité d'enseignants. En effet, étant donné que les parents sont souvent considérés par les directions scolaires comme étant des profanes en matière de gestion scolaire, ils s'appuient ainsi sur les enseignants pour leur expertise et leur position afin de s'informer et de s'outiller sur la réalité de la gouvernance. A l'inverse, les enseignants se basent aussi sur les parents étant donné que ces derniers sont pourvoyeurs de l'éducation et qu'ils défendent généralement les intérêts des employés. Cette collaboration entre experts et pourvoyeurs produirait une force à même de contraindre la direction à l'ouverture dans une certaine mesure, d'où les gestionnaires des établissements scolaires, développeraient des astuces pour empêcher ou au moins limiter le rapprochement entre enseignants et parents, à l'image de l'école C dont le chef d'établissement s'est opposé à la tenue de réunions trimestrielles entre les deux composantes en 2016. Ces réunions se tenaient à l'initiative du comité de parents et lui permettaient d'échanger avec les employés sur la marche de l'école et les projets pouvant améliorer les conditions d'encadrement des élèves. Certains estiment que la direction scolaire tiendrait à s'imposer en intermédiaire entre les parents et les enseignants, elle avait avancé que ces réunions étaient injustifiables pendant les heures de service. Dans le cas de l'école A, ce sont plutôt les enseignants qui se rapprochent des parents pour fournir des éléments techniques liés à la gestion de scolaire, une démarche que la direction a fustigée et demandé d'être formalisée à travers une transmission officielle d'informations avec copie réservée au chef d'établissement. Le comité d'élèves, dans le cas des écoles A et C, collabore également avec le comité de parents en ce qui concerne le comportement des enseignants. Ce rapprochement est initié par les élèves et consiste à dénoncer les égarements ou les abus afin de stimuler une action curative de la part de la direction suite à une interpellation émanant des parents. C'est dans cet objectif que le comité de élèves collabore parfois directement avec

les membres de la direction. Mais il sied de signaler que la collaboration entre le comité d'élèves et le comité de parents de l'école C reste informelle pour ce qui est des questions liées au comportement des enseignants. Il existe aussi une collaboration entre les enseignants et la direction en ce qui concerne la discipline des élèves, une question face à laquelle les parents penchent très souvent pour la largesse en faveur de leurs enfants. Les enseignants approchent ainsi les membres de la direction à ce propos en vue d'une intransigeance maximale dans le respect du règlement intérieur et des codes de conduite. Le milieu scolaire local ressemble finalement à un système empli d'interconnexions, dans lequel chaque élément collabore avec tous les autres.

Le fonctionnement du conseil de gestion n'est pas uniquement déterminé par ses forces et faiblesses internes, il existe aussi des facteurs externes qui agissent sur cet organe participatif. Ces facteurs peuvent être la présence des acteurs non officiellement reconnus comme participants au conseil de gestion, soit des contextes divers conditionnant les décisions de celui-ci ou impactant la collaboration des membres. La sous-division est identifiée parmi les acteurs externes qui exercent une étroite influence sur le conseil de gestion, en jouant essentiellement un rôle de soutien à la direction scolaire dont elle est l'autorité hiérarchique immédiate. Plusieurs exemples évoqués précédemment montrent comment la sous-division intervient, surtout dans les écoles A et C, pour prendre la défense de la direction scolaire dans ses actions et positions, y compris en cas de conflit avec les autres acteurs. Ces derniers pensent pour la plupart que la sous-division est constamment solidaire avec les gestionnaires locaux des écoles, au nom d'un rapprochement justifié par la logique étatique et dirigiste. Il sied cependant de noter que l'intervention de la sous-division résulte souvent d'un appel lancé par les gestionnaires de l'école, c'est-à-dire que ce sont plutôt les directions d'écoles qui choisissent de se référer à l'autorité hiérarchique locale pour la mise en œuvre de certains projets et initiatives qui normalement doivent être discutés au sein du conseil de gestion. Il ne s'agit pas donc d'une auto-invitation de la sous-division dans les affaires internes du conseil de gestion. Dans le cas de l'école B, l'acteur extérieur principal qui influence le conseil de gestion est plutôt le sponsor (acteur

socioéconomique privé) ayant financé la construction d'un bâtiment scolaire comme mentionné précédemment, même si son extériorité devient discutable à partir du moment où il est associé audit conseil.

Les partenaires internationaux (bailleurs de fonds et ONG internationales), dont l'action est visible au niveau local, influencent également le fonctionnement du conseil de gestion. Le matériel scolaire et l'équipement divers que reçoivent les écoles de ces partenaires introduisent de nouvelles discussions au conseil de gestion qui requièrent des décisions concertées des membres. Cette aide vient en effet résoudre certains problèmes et permet d'éliminer notamment des rubriques budgétaires, ce qui ouvre des discussions sur la réallocation des ressources et la gestion des dons reçus des partenaires. Des protocoles d'accords sont parfois signés entre ces partenaires et les directions scolaires sur la mise en œuvre de projets d'appui, ceci impliquant de facto un processus de suivi et d'évaluation dans lequel le conseil de gestion est censé jouer un rôle déterminant au vu du principe participatif et inclusif. Ainsi, l'aide des partenaires internationaux ne vient pas uniquement résoudre des problèmes, mais elle vient également en créer d'autres qui sont liés aux nouvelles discussions, à l'implication de tous les acteurs dans les projets mis en œuvre ou dans la gestion des dons reçus. Selon la sous-division, cette intervention des partenaires internationaux est plutôt imposée par le gouvernement central et non totalement appréciée des gestionnaires locaux, parce qu'elle vient décourager les efforts des parents car ces derniers la perçoivent comme une substitution à leur prise en charge habituelle. Ceci a donc pour conséquence la baisse de recettes, qui conduit à des coupes dans les primes des enseignants. En plus de l'appui matériel, les formations fournies par ces partenaires ont un impact sur les compétences et les attitudes des acteurs non gestionnaires prenant part au conseil de gestion, qui sont les membres de comités de parents et des comités d'enseignants. Ces formations souvent organisées par l'UNICEF, la Coopération technique Belge (CTB), Cambridge Education et World Vision International (WVI), portent essentiellement sur les questions de gouvernance et de la mission des acteurs non-étatiques dans le contexte participatif. Le nouveau président du comité de parents de l'école C dit avoir pris part à une formation sur la gouvernance scolaire locale

qui a totalement changé sa vision, organisée par un partenaire international une année après son élection par l'assemblée générale des parents. Cette formation lui a permis de mieux comprendre le rôle qui est attendu de lui en tant que défenseur des parents auprès des autres parties prenantes, ce qui lui a amené un changement d'attitudes qui n'est pas du reste apprécié du chef d'établissement, d'où les relations tendues entre les deux composantes. Mais comme on peut le voir, cette influence des partenaires internationaux n'est pas directe et active, elle tient simplement à l'aide apportée dans les écoles ou au renforcement de capacités des acteurs et non à la présence de ces organismes et ONG en milieu scolaire local en tant qu'acteur à part entière ; ce qui est différent de l'ascendant de la sous-division dont l'interventionnisme est manifeste.

En ce qui concerne les contextes divers conditionnant le fonctionnement du conseil de gestion, notons brièvement que la conjoncture économique du Congo oppose beaucoup de contraintes aux parents quant au paiement des frais scolaires, d'où le développement permanent des mesures particulières de largesse au conseil de gestion, afin de gérer efficacement et équitablement les cas des élèves débiteurs. Ces mesures ne sont pas seulement permanentes, elles sont également dynamiques selon les écoles, pour répondre à l'évolution de la situation socioéconomique du pays ou de la ville de Kinshasa. À l'école A, le conseil de gestion a suspendu le renvoi des élèves débiteurs dont les parents sont employés de l'établissement, étant donné la modicité des salaires. Cette mesure est étendue à l'école B jusqu'aux apprenants qui sont membres du comité d'élèves étant donné leur statut de bénévole, cela contre l'avis de la direction qui avait voté contre cette résolution lors des discussions au conseil de gestion. Cependant à l'école C, depuis deux ans, sur proposition du comité de parents, le conseil de gestion a opté pour la retenue sur salaire des frais scolaires pour les employés ayant des enfants inscrits dans l'établissement. Cette variation des mesures montre comment les conseils de gestion réagissent de différentes manières face aux problèmes socioéconomiques du Congo et élucide les objectifs des acteurs.

### 2.2.1.2 *Rapports de pouvoir :*

Chaque acteur tire son pouvoir d'une source correspondant à sa nature et à son rôle lui assigné dans les directives nationales, même si l'usage des outils officiels peut connaître des variations selon les écoles. Les directions scolaires se basent premièrement sur leurs prérogatives de convoquer et de présider les réunions du conseil de gestion en tant que représentantes du gouvernement, qui leur permettent de choisir les moments et de proposer des contenus des réunions qui peuvent leur être favorables. Elles ont ensuite la latitude de mettre en place des principes locaux qui conditionnent les autres acteurs. Par exemple, l'assemblée des parents, discute généralement des options proposées par le chef d'établissement et désigne ses représentants au conseil de gestion sur la base d'un critérium défini par la direction. Même dans le cas de l'école B où l'assemblée de parents est étroitement influencée par un acteur socioéconomique privé, l'on constate que celui-ci a été proposé par la direction comme président du conseil de gestion. Dans les écoles A et C, les comités de parents portent souvent les suggestions des directions scolaires notamment sur la fixation des frais scolaires et sensibilisent les parents autour de cela, bien que sous réserve de la dynamique de participants à l'assemblée générale. Les directions ont également la possibilité de suspendre les frais de fonctionnement des comités de parents et d'initier des projets locaux au milieu de l'année, qui peuvent impliquer le paiement des frais additionnels non convenus avec les parents. Par exemple, le conseil de gestion de l'école B a organisé, sur proposition de la direction, trois assemblées générales au cours de l'années 2015-2016, dont une session au milieu de l'année pour adopter la majoration des frais scolaires. Les prérogatives des directions scolaires leur permettent d'être les seules à connaître et à manipuler de bout-en-bout tous les processus de la gestion financière qui du reste intéressent le plus les enseignants, ce qui voudrait signifier que les gestionnaires ont un ascendant sur ces derniers. Le principe de l'imputabilité, qui permet aux gestionnaires d'assumer leurs responsabilités et de prendre des mesures qui s'imposent face à certains problèmes particuliers, est également une base sur laquelle s'appuient les directions des écoles pour poser des actes qui contraignent dans une certaine mesure les acteurs non-gestionnaires. C'est ainsi que la direction peut au nom de l'austérité,

comme dans le cas de l'école A, créer de nouvelles rubriques budgétaires qui impactent l'allocation des fonds issus des recettes locales, avec comme conséquence la diminution des montants des primes des enseignants et des frais de fonctionnement des différents comités qui participent à la gouvernance scolaire locale. Ce principe d'imputabilité n'est pas clairement évoqué dans les directives nationales portant sur les mécanismes participatifs locaux, mais il reste l'une des règles clés de l'administration publique congolaise, y compris dans le secteur de l'éducation. Les directions utilisent souvent l'argument de l'efficacité, qui leur permet de transcender la dimension participative et de privilégier la responsabilité en tant que gestionnaires scolaires. C'est aussi dans ce sens que la direction peut, comme dans l'expérience de l'école B, influencer la convocation par le conseil de gestion d'une assemblée générale des parents en plein milieu d'année, dans le but de faire valider le paiement par les parents des frais additionnels liés aux urgences ou aux contributions pour des activités ou événements spéciaux organisés en faveur des élèves. La brèche laissée aux écoles par les directives nationales de trouver des ententes locales notamment sur la durée du mandat des membres du comité de parents semble aussi tourner en faveur des directions scolaires. Ces dernières utilisent ce moyen pour influencer le changement des règles selon les relations qu'elles entretiennent avec les comités de parents en place. Si pour les écoles A et B il existe un règlement intérieur du comité de parents officiellement adopté, l'école C en revanche rediscute de manière intermittente la durée du mandat des représentants des parents, sur initiative de la direction. Selon les autres acteurs, cela dépend du fait que la direction entretient ou pas des relations harmonieuses avec le comité de parents en place. En effet, face à un comité de parents farouche, la direction défend les valeurs d'alternance démocratique ; et elle bascule dans l'argumentaire de la stabilité et de l'expérience du comité de parents au cas contraire. Les directions scolaires s'érigent en acteur principal et intermédiaire entre les trois autres suite à leur maîtrise des questions liées à la gouvernance scolaire et étant donné les faiblesses internes de ses interlocuteurs. L'absentéisme des parents, l'immobilisme des enseignants dû à leur intérêt salarial et la passivité des élèves, permettent largement à la direction de mener le jeu.

Les comités de parents se basent quant à eux sur le pouvoir des assemblées générales qui ont lieu au début et à la fin de l'année et qui réunissent les citoyens dont émanent les ressources financières sans lesquelles les écoles ne peuvent fonctionner. Ces assemblées sont convoquées et présidées par les comités de parents et elles sont censées se dérouler sans ingérence des directions scolaires. Au-delà de ses faiblesses liées notamment au mutisme de la majorité des participants, les assemblées générales des parents restent un outil dont les comités de parents peuvent se servir, comme dans l'exemple de l'école A où ils ont réussi à faire voter une résolution rejetant l'achat obligatoire par les élèves d'un uniforme scolaire vendu par l'école ainsi que les frais de confirmation de l'inscription en début d'année. Ces sujets ont eu à faire l'objet des discussions au conseil de gestion à l'issue desquelles le comité de parents n'avait pas obtenu gain de cause suite à la résistance opposée par les membres de la direction. L'assemblée générale lui a ainsi offert l'opportunité de convaincre facilement les parents et de les amener à imposer leur volonté en tant qu'usagers et pourvoyeur de l'éducation. L'assemblée générale de l'école B ne paraît cependant pas fonctionner comme un outil à la disposition du comité de parents, étant donné qu'elle est dirigée par une personne neutre devenue actrice suite à sa contribution financière et qui semble développer de l'autorité lors des discussions avec les parents en début d'année, alors qu'elle bénéficie par ailleurs d'un remarquable soutien de la part de la direction scolaire. Signalons que cet acteur privé devenu président du conseil de gestion sur proposition de la direction, ne fait pas partie des usagers de l'école B étant donné qu'il n'est ni parent, ni tuteur d'un élève inscrit dans cet établissement. L'assemblée générale constitue aussi un outil à la portée des parents, qui peuvent y saisir l'occasion de démettre un membre du comité de parents qu'ils estiment acquis à la direction, comme vécu à l'école C avec le vote sanction contre le président du comité de parents qui était accusé de jouer contre les intérêts de ses collègues. Ces derniers ont ainsi voulu mettre en place un comité capable de travailler avec les responsables de l'école sans être rallié pour travailler contre la volonté des usagers. C'est ainsi qu'un autre candidat au poste de président du comité de parents a obtenu 3% des voix car il était soupçonné d'être un proche du chef d'établissement. Vu de la direction, le comité

de parents est la composante la plus importante des trois acteurs non-gestionnaires car il facilite la collaboration entre les pourvoyeurs de l'éducation et l'école, malgré ses compétences limitées, ce qui nous permet de retenir que la structure parentale constitue un acteur normalement puissant mais qui ne fait pas fréquemment usage de ses possibilités.

En tant que corporation professionnelle, les enseignants utilisent premièrement la menace de grève comme moyen de pression sur les directions scolaires et les assemblées générales des parents, notamment pour influencer les discussions sur leurs primes. Ensuite, ils se servent de leur permanence en milieu scolaire et de leur contact permanent avec les élèves pour observer et palper la réalité de gouvernance locale, un avantage que n'a pas le comité de parents. La présence des enseignants à l'école leur permet par exemple de saisir les détails de certains problèmes administratifs comme le non-respect de prévisions pédagogiques et budgétaires ou des normes règlementaires ainsi que les nouvelles questions demandant une réaction commune des acteurs. A travers le contact permanent avec les élèves, les enseignants prennent connaissance des aspirations de ces derniers et parviennent à capter dans une certaine mesure les points de vue de leurs parents. Tout ceci permet au comité d'enseignants entre autres de s'outiller et de mettre en place des approches de contrôle sur la direction ainsi que de développer des arguments à dérouler lors des discussions au conseil de gestion. C'est dans ce sens que le comité d'enseignants de l'école B a pu prouver au conseil de gestion que les activités parascolaires prévues pour l'année scolaire 2015-2016 n'ont pas été menées dans leur intégralité, alors que les frais s'y rapportant ont bel et bien été perçus auprès des élèves. Les enseignants usent également de la facilité de contrôler leurs délégués au conseil de gestion, d'évaluer leur prestation et de les sanctionner en cas de besoin. Ce moyen de contrôle et de sanction découle de leur communication permanente en tant que corps professionnel, de la facilité de mobilisation et de réunion et de leur niveau de connaissance sur les questions administratives ainsi que sur les enjeux s'y rapportant. S'il n'a pas été identifié de pratiques de contrôle et de sanction des délégués des enseignants des écoles A et C, l'établissement scolaire B a lui vécu une expérience où le comité d'enseignants a été démis par les

membres suite à ses attitudes qualifiées de « systématiquement favorables à la direction ». Alors que leurs réunions se tiennent ordinairement à la fin du mois, les enseignants de l'école B ont eu à organiser une rencontre extraordinaire en tout début du mois de février 2018 et procédé au remplacement de tous les 5 membres du comité, cela après 3 mois d'avertissements et observation. Ayant agi contre l'avis de la direction et de la sous-division qui se sont montrés solidaires avec le comité déchu, les enseignants ont su imposer leur choix après avoir bénéficié du soutien des syndicats qui étaient mobilisés à cet effet. L'expérience de l'école C renseigne plutôt sur une action inverse, celle d'un soutien total des enseignants envers leur délégué au conseil de gestion malgré les efforts de la direction de le faire remplacer au nom du principe d'alternance démocratique.

En ce qui concerne les élèves, il nous a été difficile d'étudier leur source de pouvoir étant donné leur absence du conseil de gestion dans les trois écoles.

## 2.2.2 *Intérêts et motivations des acteurs*

### 2.2.2.1 *Intérêts divergents des acteurs*

La première thématique dans laquelle il convient de situer les intérêts des acteurs et leurs divergences est les finances, qui constituent le sujet central de discussions au sein du conseil de gestion. En ce qui concerne la gestion financière, l'objectif des parents selon tous les acteurs est celle de la diminution des frais scolaires, de la transparence et de la canalisation maximale vers les principaux bénéficiaires que sont les enseignants. Lors des assemblées générales des parents tenues en début d'année, malgré les démonstrations budgétaires des directions scolaires pour justifier les montants proposés et les tentatives des membres des comités de parents et d'enseignants pour convaincre, les participants s'obstinent à payer le minimum possible, en avançant les difficultés liées à la conjoncture économique du pays. Cet objectif paraît pourtant contradictoire avec le désir des parents de faire bénéficier à leurs enfants une éducation de qualité, d'autant plus qu'ils posent parfois des questions liées au programme d'enseignement et aux compétences des enseignants recrutés. La minoration des frais scolaires dépend cependant du standing des écoles,

en ce sens qu'un montant considéré comme maximal dans une école peut être minimal dans une autre et l'intensité des discussions diffère selon les établissements. L'école C qui est majoritairement fréquentée par les familles plus ou moins aisées selon les conditions de vie de Kinshasa, est classée parmi les plus chères de la sous-division Kinshasa-Centre et ses assemblées générales ne s'attardent pas en général sur les montants des frais scolaires. A l'inverse, pour les écoles A et B, la fixation des frais scolaires est un véritable sujet de divergence, car leurs assemblées générales connaissent la participation des familles moins nanties, qui tiennent beaucoup à la minoration des dépenses globales des ménages. Les deux situations présentent donc des assemblées générales des parents ayant le même argumentaire de minoration des frais, mais avec des doses de divergence différentes. Nous évoquons ici la divergence parce que les parents tendent à diminuer leur charge financière pendant que les enseignants et les directions scolaires tiennent à maximiser leur profit. L'intérêt des enseignants est celui de l'optimisation, qui consiste à maximiser les frais scolaires et jouir des meilleures retombées possibles. Dans ce sens, les comités d'enseignants sensibilisent les parents pour obtenir un maximum de sacrifice de leur part, puis interagissent avec les directions et les comités de parents pour la priorisation des primes et la transparence dans le processus comptable. C'est dans cette logique que les enseignants des écoles B et A ont respectivement proposé la remise des fonds directement aux enseignants et la bancarisation du paiement des frais scolaires. La vision de la direction est celle du management, c'est-à-dire qu'elle joue pour que le sacrifice soit consenti des deux côtés : forte volonté de paiement des parents et flexibilité des enseignants quant aux montants des primes. La direction de l'école B s'est opposée à cette proposition du versement direct de frais auprès des enseignants, évoquant l'existence d'autres besoins administratifs au-delà des primes des employés, un refus qui s'inscrit dans la vision managériale.

Les questions procédurales sont aussi parmi les sujets à divergence de vues, car les enseignants s'affichent comme étant des défenseurs de la suprématie du conseil de gestion, souhaitant ainsi que les décisions scolaires soient systématiquement prises à travers des processus inclusifs pour tous les intervenants, même s'ils n'insistent

par sur la participation des élèves. C'est dans cette logique que les comités d'enseignants des écoles A et C réclament la tenue de réunions et fustigent les initiatives prises par les directions scolaires en dehors des conseils de gestion. Le comité d'enseignants de l'école B n'exprime pas d'inquiétudes en rapport avec la tenue de réunions du conseil de gestion étant donné que celles-ci sont régulières, mais il se plaint également des mesures non concertées émanant de la direction. Les directions scolaires utilisent quelques fois l'argumentaire de l'efficacité ou de la nécessité, qui leur permet d'agir pour le bien des établissements scolaires selon eux, sans s'obliger d'attendre l'implication de tous les acteurs concernés. Selon les chefs d'établissements, il ne s'agit pas de contourner le conseil de gestion, il est plutôt question de privilégier la qualité et l'agilité notamment dans la réaction aux problèmes qui se posent. Les directions scolaires ne semblent pas développer la conception d'un conseil de gestion souverain et omnipotent, c'est ainsi qu'elles se réfèrent parfois à la hiérarchie administrative pour couvrir certaines décisions dont les thèmes font pourtant l'objet des discussions au conseil de gestion. Dans ce sens, la direction de l'école C est celle qui recourt le plus à la sous-division pour protéger ses initiatives unilatérales, suivi de celle de l'école B. Les parents d'élèves, comme tout acteur non-gestionnaire, s'inscrivent aussi dans une vision de centralisation du conseil de gestion afin de pouvoir prendre part aux processus décisionnels. Cependant, les parents ne s'accrochent pas manifestement à l'idée d'un conseil de gestion parfaitement inclusif, ce qui est fondamental pour eux serait leur présence en milieu scolaire ou leur collaboration avec la direction dans tous les actes liés à la gestion des écoles. C'est ainsi que les présidents de comités de parents acceptent de prendre part à des cadres participatifs restreints ou initient des rencontres bilatérales, pourvu que leur présence soit marquée dans la gouvernance scolaire. De manière claire, la différence entre la vision participative des parents et celle des enseignants se situe sur les plans des thèmes et des acteurs à prioriser. Même si les enseignants sont dans une vision d'un conseil de gestion suprême, ils privilégient toujours le thème financier, comme pour dire qu'il s'agit plutôt de la conception d'un cadre délibératif où se prennent toutes les mesures se rapportant aux frais scolaires et aux primes des employés, avec la participation active de tous les

intervenants non-gestionnaires. Pour les parents, il est plutôt question d'un cadre délibératif où tous les thèmes substantiels de l'éducation locale sont abordés, dans lequel le comité de parents est indispensable.

Les intérêts divergents des acteurs sont également perceptibles en ce qui concerne les questions disciplinaires, précisément l'exclusion des élèves ayant des dossiers de violation grave du règlement intérieur. Les parents ne soutiennent généralement pas l'exclusion des élèves des écoles pour raison d'indiscipline alors qu'ils paient difficilement les frais scolaires pour leurs enfants. Pour eux, l'élève devrait être considéré comme un client qui contribue à renflouer la caisse scolaire. Le président du comité de parents de l'école C a par exemple refusé de signer le procès-verbal de la réunion du conseil de gestion ayant décidé de renvoyer trois élèves de l'école pour raison de manquement grave au règlement intérieur. Pour les enseignants, les élèves ayant des dossiers disciplinaires lourds devraient être exclus sans longue procédure car cela impacte négativement sur l'image de l'école. C'est ainsi qu'il se tient des réunions appelées « conseil de discipline » entre enseignants et membres de la direction pour statuer sur certains cas, auxquelles les parents des élèves concernés sont conviés selon la gravité des dossiers. Seul le comité de parents de l'école C a réussi à obtenir une place au conseil de discipline pour essayer de défendre les élèves selon les cas. Les directions scolaires auraient quant à elles une position équilibrée par rapport aux deux extrémités que représentent les parents et les enseignants, elles essaient de relever aussi quelquefois la culpabilité des enseignants pendant que ces derniers accusent les élèves d'indiscipline.

Les intérêts divergents décrits ci haut traduisent en effet l'existence de tensions permanentes entre acteurs locaux de l'éducation, sans pour autant signifier l'éclatement des conflits qui paralysent la collaboration entre ces acteurs. Quelques mécanismes sont ainsi mis en place dans les écoles pour essayer de gérer ces divergences de vues entre acteurs et favoriser la convergence vers des objectifs communs à certains sujets. En ce qui concerne les finances, l'école A a décidé d'associer les enseignants à la perception des frais au quotidien, afin qu'ils puissent observer l'entrée des fonds, l'une des activités étant souvent à la base des

suspensions. Cette implication des enseignants consiste à permettre aux personnes qui se portent volontaires de travailler avec le caissier de l'école et d'accéder aux documents comptables. Le mécanisme tel que conçu rassure quelque peu les parents qui souvent souhaitent que les enseignants assurent la surveillance des mouvements financiers dans la mesure du possible, eux qui sont destinataires principaux des frais scolaires. Ce mécanisme rencontre cependant deux limites qui sont l'impossibilité d'avoir un enseignant disponible et volontaire chaque jour et le fait que cette observation n'est bornée qu'à la perception des frais, elle ne concerne pas les autres étapes de la gestion financière. La même école a développé l'habitude de gérer les divergences entre acteurs à travers le mini conseil évoqué précédemment, qui privilégie le consensus quand il s'agit d'initiatives ou décisions qui portent sur les sujets à conflit, pour éviter que les résolutions produisent littéralement des gagnants et des perdants. À l'école B, les divergences de vues sur différentes questions sont soumises à la prochaine l'assemblée générale des parents afin de départager les acteurs membres du conseil de gestion, car l'avis de la communauté de parents est considéré comme étant prépondérant en cas d'absence de consensus entre composantes. Il s'agit généralement des conflits et débats portant sur les montants des primes des enseignants et autres rubriques budgétaires proposées par la direction. Mais l'assemblée générale des parents privilégie souvent le compromis entre les composantes concernées, pour garantir la mobilisation de tous les acteurs autour des résolutions prises. L'expérience de gestion des divergences entre acteurs à l'école C repose quant à elle sur la sollicitation de l'intervention de la sous-division. Cette dernière, souvent sur invitation de la direction, délègue des représentants pour assister les acteurs membres du conseil de gestion scolaire à trouver des compromis ou dissiper le mal entendu sur une question donnée. Même si la sous-division s'inscrit souvent dans la vision de la direction étant donné la nature étatique que partage les deux structures, la présence des délégués de l'échelon administratif immédiatement supérieur aux établissements scolaires rassure dans une certaine mesure les acteurs membre du conseil de gestion scolaire.

#### 2.2.2.2 *Facteurs de motivation et de démotivation des acteurs*

Les facteurs de motivation et de démotivation des acteurs membres du conseil de gestion scolaire des trois écoles tournent autour des idées pour les uns et des intérêts pour les autres. En ce qui concerne les idées, les comités de parents nous semblent motivés par le souci de transparence dans la gestion des recettes par les directions scolaires. Cette motivation est due au fait que ces recettes émanent des parents dont la contribution financière est vitale pour le système éducatif congolais. C'est ainsi que le comité de parents de l'école A est favorable à l'idée de banqueriser le paiement des frais scolaire et de cogérer le compte bancaire avec la direction, car cela permettrait de retracer tous les mouvements financiers et d'asseoir les budgets de l'établissement sur une base pécuniaire réelle, précise et connue de tous les acteurs concernés. Lors des assemblées générales des trois écoles, les parents recommandent entre autres à leurs comités élus de suivre tous les processus financiers afin de s'assurer de la satisfaction des enseignants et de la couverture des autres dépenses nécessaires au bon fonctionnement des établissements scolaires. Le président du comité de parents de l'école B dit avoir mis en avant son profil de professionnel des finances lors de l'assemblée générale des parents, pour être élu à son actuel poste. Ceci témoignerait du rôle que les participants aux assemblées générales confient implicitement aux comités de parents et de la raison de motivation de ces derniers dans l'arène des acteurs locaux de l'éducation. Nous pensons qu'être motivé par la transparence signifierait aussi viser la qualité de l'éducation des enfants, car une gestion efficace des frais scolaires garantit un meilleur traitement salarial des enseignants. En même temps, certains membres des comités de parents, après élection par l'assemblée générale, s'absentent systématiquement des réunions internes et de celles du conseil de gestion pour ceux qui sont concernés. Cette démotivation, dans l'expérience de l'école C, serait due au fait que ces individus élus par l'assemblée générale n'ont généralement pas une bonne connaissance de leur mission. Pour l'école A, dont le comité de parents dans son ensemble n'est pas très engagé dans l'interaction avec la direction, la démotivation est entre autres due au fait que les gestionnaires de l'école se montrent peu ouverts à la participation effective des acteurs non-gestionnaires. Par principe,

les membres dont les avis ne sont pas considérés se découragent de participer au conseil de gestion, y compris certains représentants de la direction scolaire. L'école B présente une particularité en ce sens que son conseil de gestion semble fonctionner de manière efficace comparativement aux autres, malgré l'abandon des certains membres du comité de parents qui serait dû aux mêmes raisons évoquées dans le cas de l'école A. Des répondants pensent que certains membres des comités de parents abandonnent après l'assemblée générale parce qu'ils trouvent les discussions internes soit moins intéressantes, soit trop élevées. Certains écoliers seraient aussi motivés à participer au conseil de gestion malgré leur exclusion actuelle, on peut le voir par les efforts consentis par le comité d'élèves de l'école C en vue de retrouver sa place aux côtés des autres acteurs et prendre part aux discussions. L'idée motivante dans le cas de cette école est d'abord le prestige pour les plus jeunes de participer à ce cadre où se prennent les décisions scolaires qu'est le conseil de gestion et puis le désir d'apprendre de la pratique de la gouvernance. Cette envie d'être valorisé en tant qu'apprenants par la participation au conseil de gestion et ce désir d'apprentissage se transforment en facteur de démotivation en cas de manque d'ouverture de la part des autres partie prenantes et surtout de la direction scolaire qui est mieux placée pour impliquer les élèves dans les processus décisionnels. Les directions scolaires sont également concernées par des idées motivantes, notamment celle de tenir à la viabilité des établissements, objectif à propos duquel elles se sentent obligées de rassurer les parents qui sont pourvoyeurs, en les approchant à travers le conseil de gestion. Même si elles ne paraissent pas très convaincues de la vision participative telle que conçue par le gouvernement central, les directions scolaires tâchent de maintenir la collaboration avec les parents, parfois en modifiant les mécanismes (mini conseil, recomposition du conseil de gestion et les rencontres bilatérales). Ces modifications de mécanismes laissent en effet transparaître le fait que les directions scolaires privilégient les parents en tant qu'acteur. Les directions scolaires se détournent cependant du conseil de gestion, entre autres, suite à la lourdeur des processus. Répondant à la logique bureaucratique de l'État comme dans la plupart des systèmes administratifs africains, les directions scolaires sont démotivées de rester dans les limites du

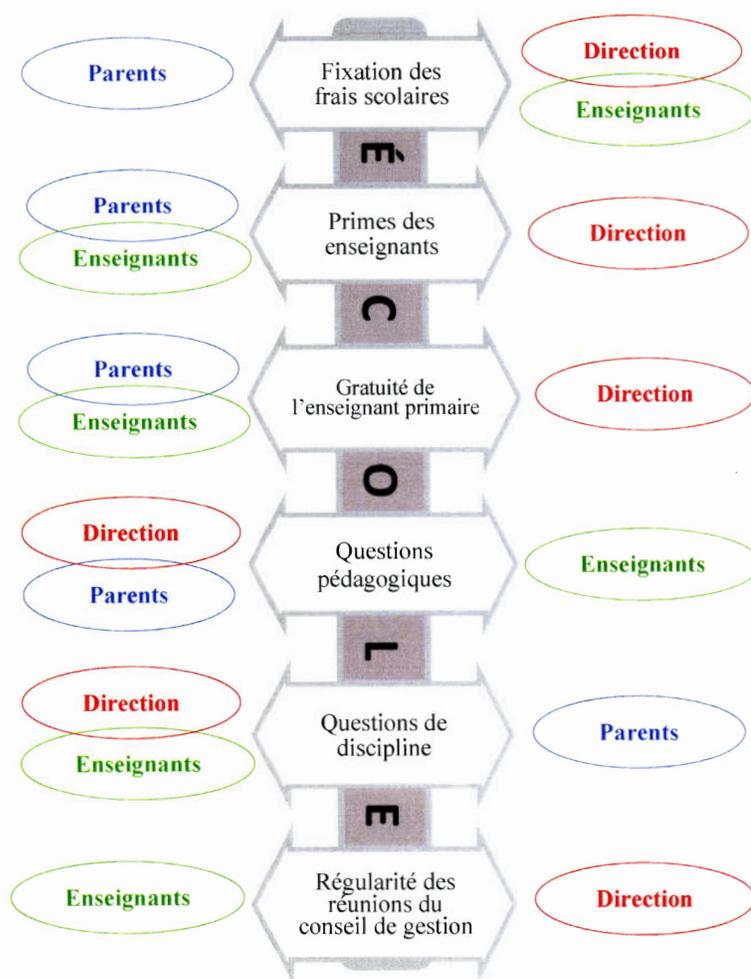
conseil de gestion et choisissent parfois la promptitude ou la rapidité administrative et la redevabilité devant la sous-division et les inspecteurs provinciaux. En prenant régulièrement part au conseil de gestion, une direction scolaire peut aussi être motivée par l'objectif de mettre les enseignants et les parents en contact afin de les laisser négocier directement les montants des primes, ce qui est le cas de l'école B selon son chef d'établissement.

La participation des enseignants au conseil de gestion semble être beaucoup plus motivée par les intérêts que par les idées. Le sujet de redistribution des frais scolaires sous forme des primes, comme dit précédemment, reste en effet l'objectif principal de leur interaction avec les directions scolaires et les comités de parents, car ils considèrent en général que les fonds sont gérés avec une opacité qui ne leur permet pas de bénéficier d'une rémunération convenable. À travers la participation à la perception des frais scolaires, la contestation des enveloppes salariales, les propositions de bancarisation et de remise directe des frais par les parents aux enseignants, on observe clairement l'insistance de ces derniers sur un sujet qui constitue simplement leur mobile de participation au conseil de gestion. Mais les intérêts concernent également les autres acteurs membres du conseil de gestion, au-delà de leurs idées. Depuis plus de dix ans, les parents bataillent pour obtenir l'effectivité de la gratuité de l'enseignement primaire qui est prévue par la constitution du pays, espérant ainsi se décharger des frais scolaires qui sont continuellement en majoration. Même s'il est difficile de saisir l'engagement des comités de parents quant à cet objectif, la gratuité de l'enseignement primaire reste parmi les plus grandes aspirations de la masse des parents qui prend part aux assemblées générales en milieu scolaire. Les enseignants sont également favorables à cet idéal de la gratuité car cela suppose une prise en charge décente de leurs rémunérations par l'État, même s'ils tiennent encore à la couverture de leurs primes par les parents étant donné l'incertitude. Sur le plan individuel, certains membres des comités de parents et d'enseignants viseraient plutôt l'exonération des frais scolaires pour leurs enfants comme indiqué ci-haut dans les arrangements locaux, ce qui justifie leurs candidatures aux différents postes lors des élections internes des structures membres du conseil de gestion. Les comités d'élèves seraient motivés à

participer au conseil de gestion pour défendre leurs activités, à l'image de l'école C qui donne un exemple de plaidoyer mené par le président des élèves pour reprendre sa participation aux réunions d'ensemble en vue d'obtenir le financement de son plan d'activités 2017-2018. L'intérêt concerne aussi les directions scolaires qui ont entre autres l'objectif de maximiser les recettes afin de couvrir les innombrables dépenses liées au fonctionnement de leurs établissements, ce qui justifie leur tendance à augmenter les frais scolaires et diminuer les primes des enseignants, une réalité observable dans les trois écoles. Soulignons cependant qu'au-delà des intérêts, tous les acteurs membres du conseil de gestion semblent considérer l'école comme un patrimoine commun qui nécessite leur implication. Cela est perceptible dans les concessions que les différentes composantes font face aux problèmes qui se posent, malgré leurs idées et intérêts divergents.

Figure 2.2. Coalitions selon les intérêts et motivations des acteurs

Les intérêts divergents et les facteurs de motivation et de démotivation des acteurs tels que décrits ci-haut produisent des coalitions entre membres du conseil de gestion selon les différents thèmes abordés. Le schéma ci-dessous montre comment les coalitions et les antagonismes varient selon les enjeux que représentent les thèmes qui intéressent le conseil de gestion, sans considérer les élèves comme acteur étant donné leur exclusion réelle.



Source : Schéma élaboré par l'auteur

### 2.3 Recommandations formulées par les répondants

Nous allons clore ce chapitre par la présentation des recommandations formulées par les répondants lors de la collecte des données, qui ne sont pas à confondre avec les idées que nous suggérerons dans la conclusion de ce mémoire pour l'amélioration du fonctionnement du conseil de gestion en tant que principal mécanisme participatif et cadre délibératif du milieu scolaire local au Congo. Le plus grand nombre de recommandations émane des représentants des comités d'enseignants, qui ont tous mentionné d'abord l'importance pour le gouvernement de reprendre ses responsabilités en fournissant les subsides et le matériel scolaire pour que le conseil de gestion sache se pencher sur les vraies questions de la gestion scolaire au-delà des primes des employés, comme les ressources humaines et les abus des enseignants sur les élèves. Selon les enseignants, tant que les parents paieront les frais d'intervention ponctuelle, le conseil de gestion ne saura efficacement fonctionner, car les discussions tourneront toujours autour des exigences salariales des employés et des doléances des parents, alors que les directions scolaires tenteront continuellement d'utiliser les comités de parents contre leurs assemblées générales. La mise en place d'un système de contrôle de gouvernance a été aussi proposée, c'est-à-dire la création d'un corps d'inspecteurs provinciaux spécialistes des questions de gestion, qui pourront veiller notamment au respect des principes de la participation et de la transparence. A l'image des inspecteurs de la pédagogie qui ont réussi dans leur domaine, les inspecteurs de la gouvernance pourraient également parvenir à faire fonctionner normalement le conseil de gestion, notamment en s'assurant de la participation effective des élèves. Toujours en relation avec le fonctionnement du conseil de gestion, il est suggéré la possibilité pour les parents de renouveler leurs comités même en plein milieu d'année si besoins il y a et la latitude pour tous les acteurs non-gestionnaires d'impliquer la division provinciale de l'enseignement en cas d'immobilisme de la sous-division. La formation régulière des membres du comité de parent a également été soulignée, afin de leur permettre de mieux comprendre leur mission. Cette formation est conçue sous une approche qui permet de former toutes les parties prenantes ensemble. Les enseignants proposent aussi la bancarisation du paiement

des frais scolaires et la déduction automatique des frais de fonctionnement des trois comités membres du conseil de gestion scolaire (parents, enseignants et élèves).

Les recommandations des comités de parents sont essentiellement axées sur la diminution du pouvoir des directions scolaires. Premièrement, il est proposé le retrait des chefs d'établissement de la gestion financière des écoles et la remise cette dernière à la compétence d'un comptable attitré recruté pour cette fin. Au-delà des questions financières, les parents proposent même que la présidence du conseil de gestion scolaire leur soit confiée au détriment des chefs d'établissements qui font montre de beaucoup de dirigisme. En plus, ils suggèrent l'équilibrage des quotas des quatre composantes au conseil de gestion, pour qu'elles soient également représentées, afin d'enlever l'avantage « gratuitement donné » aux directions scolaires par les directives nationales. Il est aussi recommandé de confier la gestion des écoles aux experts qui ne sont pas fonctionnaires de carrière, à travers des contrats à durée déterminée, en vue de diminuer l'autorité de l'État dans la gouvernance scolaire. Les comités d'élèves insistent quant à eux sur leur participation et recommandent l'adoption de mesures officielles qui imposent leur présence effective au conseil de gestion et qui contraignent les directions scolaires et les enseignants à prendre en considération leurs aspirations et avis, au-delà de leur implication dans tous les processus décisionnels et discussions qui concernent l'école. Dans ce sens, il a été mentionné l'importance de mettre en place des structures de concertation de comités d'élèves à tous les niveaux (sous-divisions, divisions provinciales et niveau central). Les mesures officielles devraient également imposer l'octroi des moyens financiers aux comités d'élèves pour garantir leur fonctionnement. Une seule recommandation particulière émane des chefs d'établissements et se différencie de toutes les autres énumérées ci haut, celle qui propose l'allègement de la procédure pour certaines décisions urgentes en donnant officiellement le plein pouvoir d'action aux directions scolaires, car le filtrage de tous les processus décisionnels au conseil de gestion s'avère parfois lourd et inefficace.

Ce deuxième chapitre aura fourni une panoplie d'informations et des liens complexes qui décrivent les relations et l'interaction entre acteurs locaux de l'éducation congolaise selon les divers angles explorés. Nous allons ainsi essayer d'interpréter ces informations au chapitre suivant pour tirer nos conclusions, rappelant que nous sommes à la recherche de normes pratiques qui régissent le fonctionnement du conseil de gestion scolaire dans la sous-division Kinshasa-Centre, cela dans les limites méthodologiques et théoriques du présent mémoire.

### CHAPITRE III

#### ANALYSE : LES NORMES PRATIQUES

Rappelons qu'au vu de notre cadre théorique, nous étudions dans ce travail les écarts existant entre la gouvernance officielle et la gouvernance locale réelle du secteur de l'éducation au Congo. Nous sommes à la recherche de normes pratiques qui transcendent l'aspect administratif et permettent de saisir l'informalité qui se développe dans les structures formelles selon les intérêts et les idées des réformateurs de l'intérieur que sont les directions scolaires, les comités d'enseignants, les comités de parents et les comités d'élèves. Ces normes répondent aux critères de régularité, de rigidité et de routine comme expliqué précédemment dans la méthodologie. Elles peuvent ressembler à des variétés d'usage ou à une transgression des normes officielles et peuvent être spécifiques au secteur à l'étude ou transversales à plusieurs secteurs ; elles ne sont pas forcément déterminées par la culture africaine. Le concept étant simplement exploratoire (pas analytique), il n'identifie pas de modèles précis, il revient au chercheur d'identifier les normes pratiques notamment à travers des entretiens avec les acteurs concernés. Les normes pratiques peuvent être regroupées autour de trois catégories : les normes proches des intérêts des acteurs, les normes proches des logiques sociales et les normes proches de la culture professionnelle (Olivier de Sardan, 2010).

L'analyse des données issues de nos entretiens avec les membres des composantes mobilisées dans la gouvernance locale de l'éducation, telles que présentées au deuxième chapitre, nous a amené à identifier et proposer sept normes pratiques qui régiraient le comportement des acteurs membres des conseils de gestion scolaires, selon les cas des trois écoles étudiées dans le cadre de ce mémoire. Nous avons réparti ces normes pratiques en deux catégories, en présentant premièrement les normes proches des intérêts des acteurs et deuxièmement les normes proches des représentations des acteurs sur les rôles sociaux.

### 3.1 Normes proches des intérêts des acteurs

Il est présenté dans cette section les normes pratiques se rapportant aux intérêts des composantes membres des conseils de gestion scolaires, intérêts qui comprennent les objectifs poursuivis par les acteurs selon les enjeux et les contextes et selon qu'il s'agit de communautés d'utilisateurs, de corporations professionnelles ou de gestionnaires publics. Cinq normes pratiques sont proposées ici comme émanant des intérêts des acteurs, à savoir (i) la restriction de la gouvernance scolaire à la gestion financière, (ii) la participation fructueuse, (iii) l'implication assujétissante du citoyen, (iv) la méfiance réciproque et (v) la fusion des directives nationales dans les moules des intérêts locaux.

L'ordre de présentation des normes pratiques dans cette catégorie est déterminé par ce que nous pouvons appeler « l'échelle de perceptibilité », c'est-à-dire que nous partons des normes « faciles » aux normes « difficiles » à percevoir ou à identifier. Les normes facilement perceptibles sont celles qui sont suffisamment manifestes et nettes dans les pratiques de fonctionnement des conseils de gestion à la lumière des données présentées au deuxième chapitre. Les normes difficilement perceptibles sont plutôt celles qui sont décelées après une certaine dissection et certains rapprochements et raccordements des données collectées, elles transparaissent dans les gestes des acteurs et peuvent être subtiles ; elles répondent moins clairement aux critères de régularité et de routine mentionnées dans la partie méthodologique.

#### *3.1.1 La restriction de la gouvernance scolaire à la gestion financière*

Les questions financières ne s'imposent pas seulement comme thème principal de discussions au sein des conseils de gestion, elles constituent par ailleurs l'objectif participatif que semblent poursuivre les parties prenantes au niveau local. Nous avons tout au long du deuxième chapitre souligné la monotonie financière et le défaut de diversification des thèmes de discussion pour les enseignants, qui imposent le débat sur la gestion des frais scolaires et l'allocation de leurs primes.

Les parents accordent également beaucoup d'importance aux questions financières, notamment pour la transparence dans la gestion des frais scolaires, ce qui est par ailleurs leur motivation en tant que composante membre du conseil de gestion. Les discussions les plus houleuses dans les assemblées générales des parents sont également basées sur les frais scolaires. Les arrangements locaux, les procédures internes du conseil de gestion, les sujets à divergence de vues..., tournent pour l'essentiel autour des finances. Les stratégies et moyens que développent les directions scolaires pour contourner le conseil de gestion ou contraindre les autres acteurs, portent principalement sur les questions financières : frais additionnels, création de priorités dans les prévisions budgétaires, diminution ou suspension des frais de fonctionnement des autres structures membres des conseils des gestion, etc. Dans son plaidoyer de réclamation pour réintégrer le conseil de gestion, le président du comité d'élèves de l'école C indique clairement son objectif d'y aller pour obtenir le financement de son plan d'action. L'on peut ici se poser la question de savoir comment une composante en réalité exclue du conseil de gestion et qui manifestement n'a pas connaissance du contenu des discussions de ce dernier, peut partager avec les autres acteurs la même idée de l'intérêt financier.

Ce qui s'érige ici en norme pratique c'est précisément le fait pour les acteurs locaux de choisir délibérément de se borner principalement au débat financier dans leur participation aux conseils de gestion, alors qu'ils ont la latitude d'aborder d'autres thèmes tout autant vitaux au bon fonctionnement des établissements scolaires. Cette norme concerne beaucoup plus les membres des directions scolaires et les enseignants qui font montre d'une bonne connaissance du rôle et de la mission du conseil de gestion (voir page 61), mais qui dans la pratique semblent se détourner des principes dont ils sont informés. Les recommandations formulées par les enseignants soutiennent davantage leur conscience et connaissance du vrai rôle du conseil de gestion, car ils mentionnent en premier lieu la prise en charge de leurs salaires par le gouvernement afin que ledit conseil sache s'atteler aux « vraies questions de la gestion scolaire au-delà des primes des employés, comme les ressources humaines et les abus des enseignants sur les élèves » (page 95). Le débat sur les finances n'est pas exclusif des autres thèmes, il est possible que les parties

prenantes se penchent en même temps sur les autres questions importantes tout en discutant de la gestion des frais scolaires et des primes des enseignants. Mais les acteurs semblent faire un tri de sujets selon l'intérêt qu'ils comportent, comme pour dire que le conseil de gestion ne fonctionnerait pas même dans la moindre mesure si les écoles ne procédaient pas à la mobilisation locale des fonds qui est devenu visiblement le principal facteur de conflits, de motivation et de démotivation des parties prenantes. Le conseil de gestion se serait finalement transformé en un « conseil de gestion financière scolaire ».

### 3.1.2 *La participation fructueuse*

La norme de « la participation fructueuse » s'observe avec une certaine clarté dans les facteurs de motivation des membres des conseils de gestion et de tous les membres des comités de parents, qui bénéficient chacun de l'exonération complète ou partielle des frais scolaires pour au moins un élève étant sous sa tutelle. Cette norme pratique concerne essentiellement les membres du comité de parents, qui sont censés participer bénévolement à la gouvernance scolaire, considérant que leur contribution aux discussions avec les autres acteurs leur profiterait, en ce sens que les décisions locales seront prises de manière concertées et donc « acceptée » des usagers. Quand on observe le fait que lors des assemblées générales les participants se portent candidats aux comités des parents souvent sans avoir bonne connaissance de la mission qui sera la leur en tant que représentants des citoyens auprès des gestionnaires publics (voir page 61) ; et que certains parents candidats sont poussés à postuler par les animateurs des séances afin de combler les fonctions prévues par les directives nationales en ce qui concerne le comité de parents, on est amené à remettre en cause le sens du bénévolat sur lequel est censé se baser la participation des citoyens à la gouvernance de l'éducation, comme cela est le cas dans la gouvernance participative des autres secteurs. Le gain personnel étant identifié comme l'objectif que poursuivent les membres des comités de parents de manière générale, ou mieux la motivation principale de la « participation » des usagers aux structures délibératives, l'on pourrait ainsi comprendre le pourquoi de

l'immobilisme des comités des parents au sein des conseils de gestion scolaire, c'est-à-dire le défaut de compétence mentionné au deuxième chapitre (page 71).

La participation fructueuse identifie précisément le monnayage de la participation des parents aux conseils de gestion scolaires, sachant d'ailleurs que la mesure locale d'exonération des frais de scolarité pour les usagers qui participent aux structures délibératives ou consultatives est conçue par les gestionnaires scolaires comme une astuce d'encouragement, au-delà de la norme d'implication assujétissante décrite précédemment. Ceci nous permet d'expliquer la participation des parents dans la gouvernance scolaire comme étant un « bénévolat rentable », qui reste officiellement axé sur la nécessité d'impliquer les citoyens dans les processus décisionnels y compris au niveau local, alors que la principale raison de la présence des usagers dans les comités de parents et les conseils de gestion est vraisemblablement le gain matériel. Cette norme est soutenue par ce que nous pouvons appeler une « *sous-norme* de la convergence d'intérêts » des acteurs membres des conseils de gestion, qui consiste à garantir la gratuité de la scolarité de leurs enfants y compris pour les participants absentéistes ou ayant abandonné leurs fonctions. Cette solidarité des membres des conseils de gestion face à leurs intérêts s'étend jusqu'à la largesse des directions scolaires, qui ne sont pas rigoureuses avec les élèves débiteurs dont les parents ou tuteurs sont membres des conseils de gestion, des comités de parents ou des comités d'enseignants. La poursuite du gain matériel par la participation aux comités de parents explique par ailleurs l'abandon récurrent de certains de ses membres après leur élection à l'assemblée générale, en ce sens qu'ils poursuivraient l'avantage économique qu'on leur fait miroiter, sans une réelle volonté de prendre part aux discussions sur la gouvernance scolaire et de défendre les intérêts des usagers, des citoyens ou de la communauté locale.

### 3.1.3 *L'implication assujétissante du citoyen*

Les directions scolaires et les comités des enseignants semblent vouloir maintenir un certain rapprochement avec les comités des parents, qui serait interprété comme une volonté de leur part d'écouter et de d'impliquer ces derniers dans la gestion

scolaire. Les arrangements locaux et les mécanismes alternatifs aux conseils de gestion, notamment les rencontres bilatérales, qui sont du reste étroitement influencées par les directions scolaires, tendent souvent à accorder une certaine priorité aux parents, parfois au détriment des enseignants. Dans l'informel, les comités d'enseignants se rapprochent des comités de parents en leur fournissant des informations techniques en vue d'une action qui leur soit favorable, ce qui témoignerait de la volonté des employés d'appuyer la participation des usagers. Sur le plan de la structure, les parents paraissent occuper une bonne place dans tous les mécanismes et arrangements locaux. Cependant, les objectifs et les stratégies des directions scolaires et des comités d'enseignants ne soutiennent pas en réalité un positionnement des parents dans la gouvernance scolaire en tant qu'usagers ou citoyens ayant des doléances et du pouvoir.

Premièrement, comme cela est explicité au point lié à la divergence d'intérêts (page 84), les comités d'enseignants et les directions scolaires ont constamment une position diamétralement opposée à celle des parents quant aux fluctuations des frais scolaires. Alors que les usagers plaident en effet pour la baisse des frais, la tendance est indéfiniment à la hausse des montants et donc à la surcharge des parents que l'on semble par ailleurs courtiser. Dans leur détermination de maximiser les primes, les comités d'enseignants, avant de se montrer sévères envers les directions scolaires pour une gestion financière orthodoxe et qui priorise les rémunérations des employés, sont d'abord intransigeants envers les parents dans les processus de négociation des frais scolaires, notamment lors des assemblées générales. Les enseignants attendent insatiablement un maximum de volonté et de sacrifice de la part des parents et tiennent par la suite à l'implication de ces derniers dans le suivi des processus financiers afin de canaliser au maximum les fonds vers les primes des employés. Les directions scolaires sont également dans la logique de maximisation des recettes qui renvoie également à la surcharge des parents. Deuxièmement, la problématique de la gratuité de l'enseignement primaire, contexte dans lequel le conseil de gestion a été mis en place en tant que cadre délibératif (voir page 53), a été carrément abandonnée des comités d'enseignants et des directions scolaires. Bien au contraire, ces acteurs se sont engagés dans une

direction opposée comme décrit ci-haut et le discours de la gratuité est quasiment omis de leurs actions. Les enseignants semblent avoir fait un choix entre l'idéalisme de la gratuité et le réalisme de la survie, en optant de se tourner pleinement vers la prise en charge de l'éducation par les parents, au lieu de lutter pour l'augmentation des subventions de l'État.

Cette situation nous amène ainsi à proposer la norme de « l'implication assujettissante du citoyen », qui traduit une volonté de la part des gestionnaires et des employés scolaires d'approcher les parents d'élèves en tant que pourvoyeurs de l'éducation, dans un objectif qui serait celui de les astreindre au financement des établissements scolaires. La participation des parents d'élèves aux processus de négociation des différents frais, en l'occurrence au conseil de gestion avec toutes ses alternatives, les contacts informels et les assemblées générales, constituent en effet un moyen de contrainte psychologique qui les disposent à accepter les montants convenus, qui sont par ailleurs à la limite de leur capacité financière pour la plupart d'entre eux. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, ce sont les directions scolaires et les enseignants qui dominant le jeu dans les discussions et font des propositions et démonstrations sur les prévisions budgétaires, face à des usagers généralement moins outillés et sans arguments. Considérant la situation socioéconomique du Congo qui est caractérisée par l'indigence de la majorité des familles, nous dirions que la participation des parents dans la gouvernance est en réalité un apprivoisement des pauvres pour les dépouiller et les exploiter et non pour les impliquer dans la mise en œuvre des politiques publiques en tant que citoyens. Les enseignants et les membres des directions ont bonne connaissance de la situation de pauvreté dans laquelle se trouvent les parents d'élèves car ils sont également concernés dans une certaine mesure, mais ils miseraient sur le fait que les familles sont contraintes de scolariser leurs enfants malgré leurs problèmes économiques. Cela produit ainsi le scénario d'un acheteur soumis au fournisseur et contraint à la consommation.

### 3.1.4 *La méfiance réciproque*

En dépit du fait que les membres des conseils de gestion se montrent solidaires dans la protection des faveurs communes tel que décrit précédemment dans la norme de « la participation fructueuse », les relations entre acteurs restent tout de même caractérisées par une certaine méfiance réciproque qui oblige chaque participant à maintenir un minimum de vigilance. Cette méfiance se manifeste par les initiatives que prennent les acteurs pour se surveiller mutuellement dans certains domaines précis de la gestion scolaire et par la nature des moyens utilisés à cette fin. De manière générale, les enseignants perçoivent les directions scolaires comme étant prédisposées à l'opacité surtout dans la gestion financière et semblent pour cela émettre des craintes permanentes pour leurs primes. C'est dans ce sens que les enseignants incitent les parents à la surveillance des processus financiers notamment en proposant la bancarisation des versements, ou veulent eux-mêmes se rapprocher des opérations de perception des frais scolaires, comme cela a été illustré dans le cas de l'école A (page 85). Les enseignants suivent également la mise en œuvre de la planification annuelle scolaire pour s'assurer de la fidélité des directions scolaires, ce qui leur a permis de déceler par exemple à l'école B, le cas d'une prévision dont la dépense a été ordonnancée alors que l'activité n'a jamais été tenue (page 84). C'est ainsi que les enseignants s'appuient souvent sur les parents pour contraindre les directions à l'ouverture, c'est-à-dire au maximum de transparence dans la gestion financière et la mise en œuvre effective des résolutions prises de manière commune. La confiance des enseignants à l'égard des parents serait elle aussi limitée notamment à propos de la question de la discipline des élèves, ils estiment en effet que lesdits parents travaillent généralement pour un relâchement de la rigueur disciplinaire.

Ce rapprochement entre usagers et employés est dans certains cas initié par les parents, qui paraissent aussi se méfier des directions scolaires surtout quant à la gestion financière. Cela peut s'observer par exemple dans le fait que lors des assemblées générales les parents exigent systématiquement des bases de calculs soutenant les chiffres proposés par les gestionnaires. Ensuite, les parents insistent

sur la canalisation maximale des frais scolaires vers les primes des enseignants, car ils estiment que les directions orienteraient les fonds vers d'autres fins. Surtout, les chiffres proposés par les directions scolaires sont souvent contestés malgré les démonstrations, ce qui explique aussi le fait que les parents s'obstinent à minorer le plus possible les montants des frais. En ce qui concerne les procédures internes, la proposition du mode de décision par consensus faite par le comité de parents de l'école B traduirait également un manque de confiance envers les gestionnaires qui seraient enclins à contraindre numériquement les autres acteurs à travers le vote des résolutions. La méfiance s'observe également entre parents et enseignants, en ce sens que les premiers soupçonnent les seconds par exemple sur les abus commis envers les élèves. C'est dans ce sens que les comités des parents sont à l'écoute des élèves afin de parvenir à la dénonciation et la sanction des cas prouvés. Les parents paraissent aussi méfiants envers les enseignants en ce qui concerne leurs doléances sur les primes qui sont perçues comme exacerbées et leur tendance à amplifier les cas d'indiscipline des élèves.

Les directions scolaires ne sont, quant à elles, pas en reste de la méfiance envers les autres acteurs. L'on a vu précédemment que le rapprochement entre enseignants et parents inquiéterait les directions et ces dernières réagissent soit pour empêcher cette coalition entre usagers et employés, soit pour s'imposer en intermédiaire afin d'être informées du contenu des échanges ayant lieu entre les deux composantes. Face aux enseignants, les directions scolaires n'écartent pas souvent la possibilité d'exagération dans les plaintes liées à la discipline portées contre les élèves, ce qui justifie la position équidistante des gestionnaires qui a été évoquée précédemment à propos de cette question.

La norme de la méfiance réciproque explique donc le fait qu'en milieu scolaire les acteurs se soupçonnent, se surveillent et se contrattaquent, essentiellement en ce qui concerne les questions financières, disciplinaires et procédurales. Cependant, les mêmes acteurs méfiants collaborent entre eux, font des coalitions et les alternent selon les contextes et les objectifs comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Ceci voudrait dire que la norme de la méfiance réciproque s'accompagnerait d'une

autre norme antinomique qui pourrait être formulée comme l'axiome du « réalisme stratégique », qui explique pourquoi les acteurs sont contraints de se coaliser malgré le déficit de confiance. Les intérêts et les motivations imposent aux acteurs un certain réalisme qui leur permet de créer des alliances et de les changer selon les thèmes, de telle sorte qu'un allié sur les questions financières peut devenir adversaire par exemple sur les questions pédagogiques (voir figure 2.2). Finalement, la méfiance réciproque combinée au réalisme stratégique, produit un environnement éducatif où chaque acteur est perçu par les autres en même temps comme rival et comme allié.

Nous estimons qu'il convient d'identifier dans cette norme de la méfiance réciproque entre acteurs, la sous-norme de la « dissimulation de connaissances » par les membres des directions scolaires dans leur cohabitation avec les usagers. Les données sur la connaissance du rôle du conseil de gestion scolaire étalent une considérable disparité de perception entre les membres des comités de parents et les autres composantes (directions scolaires et comités d'enseignants). Les parents font preuve d'un manque criant de connaissance théorique sur le rôle du cadre participatif dans lequel ils sont appelés à interagir avec les autres acteurs, y compris sur leur propre mission en tant que structure représentative des usagers ; ceci déterminant ainsi l'efficacité de leur action citoyenne. Ce manque de connaissance sur le rôle du conseil de gestion scolaire a pour cause la sous-information sur les directives nationales s'y rapportant, qui ne sont pas innombrables et complexes par ailleurs. Avant d'évoquer le manque d'encadrement des comités de parents par leurs coordinations situées aux niveaux communal et urbain pour expliquer de déficit de connaissance de la part des représentants des usagers, il serait pratique d'observer le fait que ces comités de parents cohabitent et interagissent avec les membres des directions scolaires qui eux sont suffisamment informés sur le rôle du conseil de gestion ainsi que sur les missions de ses structures membres, étant donné leur maîtrise des directives nationales s'y rapportant. L'on se poserait ici la question de savoir pourquoi les directions scolaires ne partagent pas les connaissances ou les informations portant sur les mécanismes participatifs avec les citoyens qu'ils prétendent impliquer dans la gouvernance scolaire. Les chefs d'établissements des

trois écoles ont tous mentionné que les parents font parfois des propositions contraires aux directives nationales (pages 71-72) et l'un d'eux a en plus mentionné que « c'est aux associations des parents d'encadrer leurs comités locaux et de mettre à leur disposition les textes officiels ». Ceci traduirait un manque de volonté de la part des gestionnaires scolaires de partager le simple contenu des directives nationales avec leurs partenaires afin de faciliter l'interaction et rendre efficace l'action des conseils de gestion.

La vulgarisation des textes législatifs et réglementaires influencerait très considérablement les attitudes et l'action des comités de parents et mettrait les directions scolaires et les comités d'enseignants face à des citoyens informés du motif et des objectifs participatifs. L'absence d'échanges au sein des conseils de gestion à propos des directives nationales portant sur les mécanismes participatifs locaux et leurs structures connexes, expliquerait en partie pourquoi les comités de parents s'attèlent à des tâches parfois contraires à leur mission, comme la sensibilisation persuasive des parents sur les initiatives des directions scolaires. Par le silence des gestionnaires scolaires locaux sur les textes officiels liés à la participation, l'administration publique se présente comme étant elle-même un obstacle à une action publique efficace basée sur les aspirations des citoyens (Trefon, 2010). Notons que la formation de l'UNICEF ayant permis au président du comité de parents de l'école C d'avoir la bonne connaissance de sa mission et de rendre plus efficace son action (voir page 71), a été organisée sur un seul jour ; ce qui veut dire les multiples contacts entre acteurs membres des conseils de gestion sont assez suffisantes pour permettre aux parents d'apprendre leur rôle dans la gouvernance scolaire locale.

La sous-norme de la dissimulation de connaissances par les directions scolaires ne se limiterait pas uniquement à expliquer l'immobilisme des comités de parents, elle pourrait également permettre de comprendre pourquoi les gestionnaires locaux du secteur de l'éducation, face aux usagers, entreprennent parfois d'agir en disharmonie avec les textes réglementaires et cela avec une certaine régularité, malgré leur connaissance des prescrits. L'égoïsme des gestionnaires scolaires à ce

propos produit des participants faciles à gérer étant donné leur ignorance qui est déjà perceptible en amont notamment par le fait que les parents prennent difficilement la parole lors de leurs assemblées générales.

### 3.1.5 *La fusion des directives nationales dans les moules des intérêts locaux*

Le fonctionnement des conseils de gestion scolaires tel que présenté sous plusieurs angles au précédent chapitre permet d'observer avec une certaine facilité la primauté des intérêts des acteurs locaux sur les énoncés des directives nationales. Cependant, cette primauté ne voudrait pas forcément signifier un rejet en bloc de ces directives nationales par les composantes membres des conseils de gestion, il s'agirait plutôt d'une mise en œuvre des instructions officielles tout en les réinterprétant selon une volonté commune et tacite des acteurs locaux, dictée par leurs intérêts. Réinterpréter les directives nationales peut aussi signifier la dilution, l'ajout ou le raffermissement d'un règlement, selon les objectifs d'un ou de plusieurs acteurs à la fois.

Par les thèmes abordés au conseil de gestion, l'on peut déjà remarquer l'adaptation du rôle de ce cadre délibératif aux priorités de ses membres qui sont essentiellement les questions financières, alors que les arrêtés ministériels s'y rapportant prévoient des thèmes diversifiés qui touchent à tous les aspects de fonctionnement des établissements scolaires. L'adaptation de la structure et du fonctionnement des conseils de gestion dans les trois écoles justifie aussi cette norme de fusion des directives nationales dans les moules des intérêts locaux, comme on peut le voir notamment à travers l'implication des acteurs extérieurs. La participation de l'acteur socioéconomique privé et surtout sa prise des fonctions de président du conseil de gestion de l'école B, s'expliquent par le profit qu'a tiré l'établissement de son intervention, tel qu'apprécié par les parties prenantes. Dans le même sens, la participation du caissier et du secrétaire de l'école C au conseil de gestion suite à la nature de leur travail (page 66), montre la capacité des acteurs locaux à rallonger ou à distordre les directives nationales au gré de leurs intérêts ou des réalités locales. Ceci est également soutenu par les exemples des alternatives aux conseils de gestion

tels que présentées au deuxième chapitre (pages 66-67). Alors que les frais de fonctionnement paraissent comme le seul droit matériel officiellement reconnu aux structures faisant partie des conseils de gestion, ces derniers ont su aller plus loin dans le sens des avantages pour créer l'exonération des frais de scolarité pour les élèves dont les parents sont membres de ces structures (page 70). Les ajouts aux directives nationales paraissent aussi dans les frais additionnels que créent les directions scolaires en concertation avec les autres participants aux conseils de gestion ou de manière unilatérale, comme mentionné à la page 81 de ce mémoire. Ces frais additionnels sont en réalité un moyen de rallonger ou de contourner les fourchettes officielles fixées par le gouverneur de province. Dans le même sens, les directions scolaires se permettent souvent, avec le soutien des parents, de varier les montants des primes des enseignants en utilisant l'argument des urgences et des priorités de l'école. L'on remarquera simplement que chacune des trois écoles aura apporté au moins une modification à son conseil de gestion, soit dans la structure, soit dans le fonctionnement.

Bref, les arrangements locaux entre acteurs locaux du secteur de l'éducation consistent beaucoup plus à mouler les directives nationales dans les priorités et sensibilités des parties prenantes, cela étant renforcé par le fait que le financement du secteur va de bas en haut étant donné l'abdication du gouvernement. Les réalités locales deviennent extrêmement contraignantes et même prioritaires dans la mise en œuvre des directives nationales, au détriment des motivations qui ont prévalu à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Mais la primauté des arrangements locaux sur les énoncés des directives nationales n'est pas synonyme d'anarchie, car ces arrangements sont motivés, structurés et ne semblent pas comporter uniquement des inconvénients. Certains arrangements locaux peuvent en effet être perçus comme des correctifs justifiables des directives nationales, comme le cas du mode de décision par consensus à l'école B au lieu du vote, qui répond au problème du déséquilibre de la représentation des acteurs au sein du conseil de gestion scolaire. La fusion des directives nationales dans les moules des intérêts locaux peut aussi paraître comme un « pragmatisme dérogatoire » qui peut être constructif sous certains angles.

### 3.1 Normes proches des représentations des acteurs sur les rôles sociaux

Cette section présente des normes qui sont déterminées dans une certaine mesure par les représentations que se font les acteurs sur les rôles sociaux et leurs perceptions de la gouvernance scolaire. Deux grandes normes ont ainsi été identifiées à savoir, (i) la reproduction de l'autorité formelle (comportant trois sous-normes) et (ii) la subordination de l'élève.

#### 3.2.1 *La reproduction de l'autorité formelle*

Les données présentées dans cette deuxième partie renseignent avec clarté sur une attitude partagée des acteurs membres des conseils de gestion scolaires, consistant à s'incliner devant l'autorité formelle ou la hiérarchie officielle. Cette reproduction de l'autorité formelle reposerait sur trois sous-normes que sont la « suprématie du gestionnaire », le « plein pouvoir de l' élu » et la « solidarité bureaucratique ».

La reproduction de l'autorité formelle en milieu scolaire se constate premièrement par la prédominance des directions d'écoles qui est exceptionnellement remarquable à travers une exploration même superficielle des données présentées au deuxième chapitre, du premier au dernier point. La « suprématie du gestionnaire » scolaire dans le jeu d'acteurs locaux de l'éducation au Congo, du moins dans les trois cas qui sont étudiés dans le présent mémoire, est très manifeste. Nous estimons que cette prédominance des directions scolaires, au-delà de leurs rôles officiels, de leurs compétences et de leurs moyens, tiendrait à la perception que l'on a du pouvoir du gestionnaire public. Le mythe de l'État (Cassirer, 1993), dans une logique de reproduction de l'autorité formelle, produirait dans la gouvernance participative scolaire locale la sous-norme de la « suprématie du gestionnaire », basée sur une mentalité partagée de la communauté de parents, admettant l'omnipotence des pouvoirs publics et considérant l'éducation comme une propriété totale et exclusive du gouvernement, lequel peut gérer les établissements scolaires avec pleine autorité. En même temps, les parents se sentent, malgré la pauvreté généralisée, obligés de sécuriser la scolarisation de leurs enfants ; et ils seraient pour cela disposés à se livrer à une sorte de vénération du gestionnaire scolaire. Dans le même

sens, les enseignants tiennent à sécuriser leurs emplois ainsi que leurs primes locales qui sont largement dépendants de la volonté des directions scolaires ; et les élèves voudraient quant à eux éviter leur exclusion des établissements scolaires, tout ceci renforçant l'ascendant des gestionnaires des écoles sur les autres acteurs. Les directions scolaires ont une influence tant sur les assemblées générales et les comités de parents que sur les comités d'enseignants, à travers la suspension ou la diminution des frais de fonctionnement. Ils influencent étroitement le volume des enveloppes des primes des enseignants et réussissent souvent à contourner les conseils de gestion notamment à travers des actes unilatéraux, en faisant usage du principe de l'imputabilité. Ceci traduit non seulement la perception qu'ont les usagers et les enseignants du pouvoir des gestionnaires qui explique pourquoi les comités de parents se comportent parfois comme des structures exécutantes des directions scolaires (sensibilisation des parents sur les actions des chefs d'établissements, ...), mais aussi l'auto-surestimation des responsables administratifs des écoles, au vu de leur technicité en matière de gouvernance de l'éducation. Les directions scolaires sous-estiment les parents car elles semblent convaincues de leur monopole de connaissance technique en matière de gouvernance des écoles, ce qui explique leur réflexe d'exercer un contrôle intégral sur tous les mécanismes et processus locaux.

L'auto-surestimation des gestionnaires scolaires serait dans une certaine mesure justifiée par leur rôle et leur apport dans la gouvernance des établissements, en ce sens qu'ils sont les seuls à tenir au fonctionnement efficace et à la viabilité des établissements (répartition de fonds, prise en compte des tous les aspects administratifs et des priorités des écoles, équidistance sur les questions de discipline des élèves, ...); les autres acteurs membres des conseils de gestion (comité d'enseignants et comité de parents) paraissent essentiellement mobilisés par leurs intérêts égoïstes (primes locales, exonération des frais scolaires, frais de fonctionnement, ...). Cependant, la sous-norme de la suprématie du gestionnaire scolaire soulève le paradoxe du « pourvoyeur docile » que sont les parents, qui fournissent les moyens financiers nécessaires au fonctionnement du secteur de l'éducation, tout en restant sujets de domination des directions scolaires. En

d'autres termes, la suprématie du gestionnaire pose un problème de la conscience des parents de leur pouvoir ou de leurs possibilités en tant que contributeurs principaux du secteur, qui est en lien avec leur conception du conseil de gestion comme étant un cadre consultatif et non délibératif (page 61). La sous-norme de la suprématie du gestionnaire comporte aussi l'axiome de l'autonomie des directions d'écoles qui, à la lumière des pratiques décrites au chapitre précédent, semblent être convaincues de leur pouvoir à tout inventer, y compris en nageant littéralement à contrecourant face aux directives nationales : limitation des thèmes de discussion au conseil de gestion, restructuration de l'organe, décisions unilatérales, suspension de frais de fonctionnement des différents comités, etc.

La reproduction de l'autorité formelle en milieu scolaire se constate deuxièmement par le « plein pouvoir de l' élu », une sous-norme qui concerne particulièrement la composante « parents d'élèves ». L' élu dont il est question dans cette sous-norme est le membre du comité de parents qui a été désigné par l'assemblée générale afin de représenter les usagers dans la gestion scolaire en interagissant avec les autres acteurs concernés. Dans le point portant sur les caractéristiques de la participation des acteurs au chapitre précédent (page 70), nous avons globalement montré que l'influence des parents sur la gouvernance scolaire est sérieusement limitée, en résumant cela par les défauts de présence et de compétence. Parmi les raisons de cette faible influence figurent en effet l'immobilisme des comités de parents, les motivations personnelles de leurs membres et les entraves posées par les autres acteurs. Ce qui nous paraît notable ici c'est le fait qu'au-delà de l'inactivité relative des comités des parents en milieu scolaire, leurs membres manifestent une certaine attitude de non-conformisme face à la communauté des parents. Selon certains membres des conseils de gestion scolaires, la communauté de parents ne semble pas non plus exiger de la redevabilité de ses élus (affirmation prise en compte sous réserve de l'avis des membres de la communauté de parents qui n'étaient pas parmi les cibles de nos entretiens). A propos de la connexion entre les comités de parents et les assemblées générales, nous n'avons pas identifié de mécanisme d'évaluation de l'action des élus ou de procédure obligeant les membres des comités de parents à rendre compte de leurs mandats respectifs. Le vote sanction contre un président

du comité de parents à l'école C auquel nous avons fait allusion dans les caractéristiques de participation des parents, a été en soi une initiative des enseignants qui ont dénoncé l'alliance du concerné au chef d'établissement et sensibilisé les parents pour un changement d'animateurs. L'assemblée générale des parents reste une source de pouvoir pour les comités de parents, mais le principe de redevabilité ne semble pas de mise ; les élus reçoivent explicitement ou implicitement des missions, entre autres de suivre la canalisation des frais scolaires vers les primes des enseignants, mais les électeurs ne donnent pas l'impression d'avoir conscience de leur souveraineté face à leurs représentants. Ces derniers se comportent en plénipotentiaires et agissent parfois en l'encontre des attentes des usagers, notamment en soutenant la majoration des frais ou le paiement de frais additionnels que proposent souvent les directions scolaires, alors que le souhait des parents est celui de l'application de la gratuité de l'enseignement primaire telle prévue par les dispositions légales. Le comité de parents se comporte parfois comme un outil de sensibilisation et de mobilisation des usagers, par moments utilisé par les directions scolaires pour étouffer la dynamisme des assemblées générales des parents. Au-delà du défaut de compétence, cette attitude traduirait également la large liberté dont jouissent les comités de parents face à leurs électeurs, ceci pouvant s'expliquer par une conception du plein pouvoir accordé aux élus, qui serait partagée par les deux parties.

La grande liberté des comités de parents est déjà perceptible dans leur léthargie interne caractérisée par l'irrégularité des réunions et la crise d'initiatives, des faiblesses qui peuvent être considérées comme une sorte de trahison à leur mission classique. Au-delà du fait que les politiques nationales ne facilitent pas des rencontres de suivi en pleine année scolaire pour contraindre les membres des comités de parents à la redevabilité, il se développe une accumulation de pouvoir par ces derniers, qui les amène jusqu'à une surestimation de leurs prérogatives, une démesure qui paraît acceptée de leurs électeurs. Certains membres des comités de parents deviennent inactifs immédiatement après leur élection par l'assemblée générale, mais ils ne sont généralement pas sanctionnés ; par contre, au nom de la solidarité entre acteurs membres des conseils de gestion scolaires, leurs avantages

matériels sont conservés, en l'occurrence l'exonération des frais de scolarité pour leurs enfants. La sous-norme du « plein pouvoir de l'élu » permettrait donc de comprendre pourquoi les représentants des parents semblent agir en vase-clos et se servir en priorité et parfois contre les objectifs traditionnels de l'électeur qui censé être souverain.

La reproduction de l'autorité formelle en milieu scolaire se constate troisièmement par la « solidarité bureaucratique », sous-norme se rapportant spécifiquement aux directions scolaires qui font recours à la sous-division Kinshasa-centre pour obtenir la couverture de leurs initiatives unilatérales qui ne font généralement pas l'objet d'une décision concertée au sein des conseils de gestion. Cette sous-norme ne fait pas allusion au fait que la sous-division se montre toujours solidaire avec les directions scolaires et appuie leurs projets – ce qui est clairement souligné au chapitre précédent – elle explique plutôt le réflexe des gestionnaires scolaires qui consiste à faire intervenir leurs responsables hiérarchiques quand ils désirent contourner les conseils de gestion. En recourant à l'arbitrage de la sous-division pour résoudre les conflits internes aux conseils de gestion, les directions scolaires, dans leur subconscient, semblent incitées par la nature de la structure externe à laquelle elles font appel. Face à tous les membres des conseils de gestion, la sous-division paraît comme un acteur hiérarchique indiqué pour régler les contentieux et éventuellement rappeler les directions scolaires à l'ordre pour plus d'ouverture face aux acteurs non-gestionnaires. Le fait pour la sous-division de recevoir en premier les directives nationales de tous types et de les diffuser auprès des établissements scolaires, lui confie naturellement la responsabilité de suivre leur application et de répondre aux préoccupations locales qui y sont liées. C'est dans ce sens que les parents, les enseignants et les élèves saisissent officiellement la sous-division sur certains faits, en espérant une intervention impartiale de sa part. Bref, toutes les composantes du conseil de gestion scolaire semblent de manière générale compter sur l'implication de la sous-division pour régler leurs différends, comme ils l'expriment d'ailleurs dans leurs recommandations telles que présentées à la fin du chapitre précédent. Cependant, les gestionnaires scolaires estiment que la nature administrative ou étatique de la sous-division rendrait impossible l'impartialité de

son arbitrage dans les conflits internes des conseils de gestion scolaire et le pousserait vers la défense des directions scolaires qui sont ses structures subalternes. La posture bureaucratique des directions scolaires crée une incitation latente à l'implication de la sous-division qui paraît comme un juge théoriquement accepté de toutes les parties prenantes, mais qui a tout de même un penchant tout autant bureaucratique, ce qui entraîne les deux structures dans une dynamique de perpétuation et du renforcement de la logique étatique dans la gestion scolaire, opposée à la gouvernance participative.

### 3.2.2 *Subordination de l'élève*

La norme pratique de la subordination de l'élève est parmi les plus manifestes quand on observe le comportement et les attitudes des acteurs locaux concernés par la gouvernance des établissements scolaires. Les données présentées au deuxième chapitre prouvent clairement l'exclusion de l'élève de la gouvernance scolaire malgré sa participation théorique prévue par les directives nationales. Cette exclusion des élèves des discussions de la gouvernance scolaire locale nous paraît pourtant voulue et acceptée de toutes les parties prenantes, y compris les concernés qui restent résignés de manière générale, hormis le comité d'élèves de l'école C dont le président a mené un plaidoyer pour réintégrer le conseil de gestion scolaire. D'ailleurs, l'objectif poursuivi par ce président du comité d'élèves en demandant la participation aux réunions du conseil de gestion était, selon ses dires, d'obtenir le financement de son plan d'activités comme nous l'avons mentionné précédemment. Cette sorte de consensus qui se dégage autour de la mise à l'écart des élèves, alors que les politiques s'y rapportant recommandent leur participation pour apprentissage de la gouvernance, serait fortement basée sur le fait que les écoliers sont de manière générale perçus comme étant totalement des novices à tous égards, des subordonnés et des incompetents en matière de participation à la gestion des établissements scolaires. Il s'agirait plutôt d'une appréciation basée sur les capacités et sur l'estime portée envers l'acteur concerné, en lieu et place d'un raisonnement axé sur les droits des citoyens dans la problématique de la participation au cycle des politiques publiques ; et dans ce sens les acteurs

penseraient beaucoup plus à l'apport des élèves dans les discussions sur la gestion scolaire, au lieu de tableur sur leurs droits en tant qu'usagers. Les élèves sont perçus par les gestionnaires scolaires comme étant des inhabiles qui ne peuvent être soumis qu'à l'apprentissage ; et les enseignants semblent avoir la même perception car ils occupent une position d'encadreur comme les directions. Les parents ne se présentent pas non plus comme étant des défenseurs des élèves, ils semblent considérer ces derniers comme étant uniquement des enfants, donc des incompetents quant à la participation à la gouvernance des établissements scolaires. Les attitudes des parents sont quelque peu inexplicables si l'on procède du raisonnement selon lequel leur soutien à la participation des élèves changerait le rapport de force au sein du conseil de gestion scolaire, parce que cela créerait un contrepoids face aux gestionnaires qui sont officiellement majoritaires dans ce cadre délibératif.

Au-delà de leur infériorité et leur incompetence telles que perçues par les gestionnaires, les enseignants et les parents, les élèves font pourtant preuve de dynamisme à travers les activités qu'organisent leurs comités respectifs dans les trois écoles, ils tiennent plusieurs activités mobilisant leurs collègues, bien qu'essentiellement autour des thèmes portant entre autres sur la discipline et la salubrité. Cependant, les comités d'élèves ne semblent être pas conscients de leurs possibilités, celles de contraindre les directions et les enseignants à leur implication dans la gouvernance locale, notamment par les grèves, les marches, ainsi que d'autres types de manifestations. Les acteurs locaux de l'éducation semblent penser qu'il n'y a plus besoin d'inclure les élèves étant donné que leurs parents sont déjà impliqués. L'élève apparaît ainsi comme un « acteur » en réalité écarté, résigné et donc inefficace face au thème de la gouvernance scolaire locale.

Ce troisième chapitre aura fait le lien entre la formalité et l'informalité qui sont au centre du fonctionnement des conseils de gestion scolaires et les normes extra-administratives qui les sous-tendent selon les données collectées dans les trois écoles étudiées. En fonction des réalités locales du fonctionnement des conseils de gestion scolaires et au vu de des sept normes pratiques qui en ont été proposées

comme fondements, nous allons essayer de formuler des recommandations dans la conclusion ci-dessous, qui iront dans le sens de brèves suggestions pour la redynamisation des mécanismes participatifs locaux du secteur de l'éducation au Congo.

## CONCLUSION

L'objectif de ce travail était d'étudier la participation des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques du secteur de l'éducation au Congo, par l'analyse du fonctionnement du conseil de gestion scolaire qui est officiellement le principal mécanisme participatif et délibératif au sein des écoles tant publiques que privées du pays. Cette analyse du fonctionnement du conseil de gestion scolaire a consisté essentiellement à saisir l'informalité qui sous-tend l'interaction entre acteurs officiellement impliqués dans la gouvernance des écoles, dans un contexte d'abdication quasi-totale des pouvoirs publics étant donné la déliquescence économique qui caractérise actuellement le Congo. Dans la partie introductive du présent travail, nous nous sommes posé la question de savoir si le conseil de gestion scolaire était un mécanisme participatif local permettant réellement l'implication des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation au Congo. Cette question de recherche nous a conduit à l'analyse des écarts entre les directives nationales ou officielles portant sur la participation des usagers et des employés à la gouvernance scolaire et le fonctionnement réel du conseil de gestion scolaire selon les cas des trois écoles qui ont été sélectionnées. Une analyse des données issues des entretiens individuels des acteurs nous a permis de décrire les perceptions et les pratiques qui traduisent le fonctionnement réel des conseils de gestion des trois écoles tel que présenté au deuxième chapitre et de dégager à la fin sept normes qui régiraient les comportements et les attitudes des acteurs locaux. A travers ces normes pratiques, l'on perçoit la manière dont les intérêts et les représentations des acteurs déterminent la participation des usagers à la gouvernance locale et réinterprètent les politiques officielles.

La participation des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation au Congo s'avère en effet entravée par la matérialité d'un conseil de gestion ayant développé des objectifs locaux autres que ceux qui lui sont assignés dans les directives nationales. Comme mentionné au premier chapitre, la dépendance de l'État congolais à la contribution des parents d'élèves a incité le

gouvernement à mettre en place des mécanismes participatifs à tous les échelons, y compris le conseil de gestion scolaire, qui est censé fonctionner comme un organe délibératif ayant la mission officielle principale « d’orienter et de contrôler le fonctionnement de l’école ». Le mandat ordinaire du conseil de gestion porte ainsi sur le suivi des activités pédagogiques, de l’encadrement des élèves et, le traitement de dossiers disciplinaires et la délibération sur les questions financières et patrimoniales (Arrêté ministériel du 06 septembre 2011 modifiant et complétant l’arrêté ministériel du 11 octobre 2007 portant organisation et fonctionnement du conseil de gestion au sein des établissements scolaires d’enseignement maternel, primaire et secondaire et professionnel). La réalité renseigne cependant sur une distorsion du fonctionnement du conseil de gestion scolaire caractérisée par la concentration des discussions entre parties prenantes autour des questions financières et des enjeux s’y rapportant selon les intérêts catégoriels des acteurs, ou du moins des individus qui représentent les composantes locales concernées. La transformation du conseil de gestion scolaire en conseil de gestion financière constitue la restriction majeure des droits et des possibilités des citoyens qui sont par ailleurs les principaux pourvoyeurs de l’éducation au Congo. En plus, la poursuite des faveurs par les acteurs locaux à travers les moyens tant formels qu’informels détournent les parties prenantes de leurs rôles traditionnels, au-delà du déficit de compétence des composantes et des lacunes liées aux perceptions. Aussi, l’irrégularité des réunions et la modification de la structure officielle des conseils de gestion dans les trois écoles s’érige déjà en barrière contre une participation effective et efficace des citoyens dans la gouvernance scolaire locale. Les réalités locales ne constituent pas les seules entraves à la participation des citoyens à la gouvernance scolaire, nous avons souligné le fait que les mécanismes participatifs tels que définis par les directives nationales, accusent déjà en amont des faiblesses très considérables, notamment l’infériorité numérique des parents au sein du conseil de gestion, par rapport aux membres de la direction et la difficulté de suivi des membres des comités de parents par les assemblées générales.

Même si les normes pratiques ne sont pas en principe forcément contraires aux règles administratives officielles, nous constaterons que chacune des sept normes

identifiées au troisième chapitre se pose dans une certaine mesure comme un obstacle à la poursuite du mandat officiellement confié au conseil de gestion scolaire tel que défini dans les politiques nationales mentionnées au premier chapitre du présent mémoire. Pour ce qui est des normes proches des intérêts des acteurs, la norme de « la fusion des directives nationales dans les moules des intérêts locaux », rendrait difficile la convergence des acteurs vers l'intérêt général qui est celui d'une gouvernance scolaire efficace basée sur la prise en compte des aspirations des citoyens dans les processus décisionnels locaux. L'exemple des enjeux financiers qui restent le principal facteur influant le comportement des acteurs alors que le conseil de gestion a été redynamisé en 2011 dans le contexte de l'application de la gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques, illustre l'incommodité de cette norme pratique. Les acteurs semblent s'entendre sur le plus petit dénominateur commun selon les théories des choix rationnels, qui est essentiellement lié aux finances. La norme de « la restriction de la gouvernance scolaire à la gestion financière », au-delà du fait que sa nuisance est déjà perceptible dans l'exemple ci-haut mentionné, ne permet pas en plus aux citoyens notamment d'exercer le contrôle pédagogique qui consiste à suivre l'exécution du Programme national de l'enseignement et la qualité de la formation au sein des écoles, une mission clairement assignée au conseil de gestion par les directives nationales et qui nous semble être prioritaire et vitale au secteur. La norme de « l'implication assujétissante du citoyen » inspire simplement tout le contraire du motif de la présence des usagers dans la gouvernance scolaire locale, car les directives nationales recommandent au comité de parents « d'assurer la liaison entre les parents d'élèves et l'école, avec entre autres la mission de participer à l'élaboration du budget de l'établissement scolaire et de suivre son exécution, d'apprécier la gestion administrative et financière, de veiller à l'application de la gratuité de l'enseignement primaire et à la mise en œuvre du programme national de l'enseignement » (chapitre 1, page 46). La norme de « la participation fructueuse » se montre également, de manière assez claire, en disharmonie avec la mission traditionnelle du comité de parents ci-haut évoquée et enlève à la participation le caractère bénévole et citoyen. La poursuite du gain matériel est

certaines perçues dans une certaine mesure comme un incitatif à la participation et n'empêche pas les parents élus de jouer leur rôle citoyen, mais l'expérience révèle que ces derniers semblent combiner difficilement intérêt catégoriel et intérêt général. La norme pratique de « la méfiance réciproque », malgré son avantage de stimuler la vigilance des acteurs, incite ces derniers dans une certaine mesure à utiliser des moyens inadéquats pour atteindre leurs objectifs, comme le montre l'exemple de la participation des enseignants aux opérations de perception des frais scolaires (page 88). Cette norme pratique comprend en plus une sous-norme de « la dissimulation de connaissances » qui ne favorise pas le renforcement de capacités des participants. En ce qui concerne les normes proches des représentations des acteurs sur les rôles sociaux, la norme pratique de « la reproduction de l'autorité formelle » paraît antinomique à la redevabilité, en ce sens qu'elle empêche la mise des acteurs sur un même pied d'égalité, notamment à cause de l'ascendant des fonctionnaires publics sur les autres parties prenantes et de l'impuissance des assemblées générales des parents face à leurs élus. La norme de « la subordination de l'élève » contraste simplement avec l'idée fondamentale de la gouvernance participative qui veut que les cibles des politiques soient impliquées dans les processus décisionnels.

En abordant cette étude, notre hypothèse était celle d'un conseil de gestion dysfonctionnel inspiré par le conformisme et la reproduction des mécanismes participatifs, qui travaillerait selon les règles officielles mais sans parvenir à atteindre les objectifs fixés par ces dernières. Les réalités décrites au deuxième chapitre, avec toute leur complexité, ainsi que les normes pratiques qui les régissent telles que présentées au troisième chapitre, nous permettraient de valider cette perspective et de soutenir, tout en considérant nos limites méthodologiques et théoriques, que le conseil de gestion scolaire au Congo se rapproche beaucoup plus d'un mécanisme à physionomie délibérative mais qui comporte des réalités exclusives des citoyens ordinaires. Les parents répondent aux assemblées générales des parents au début et à la fin de l'année et ont l'impression d'interagir avec les gestionnaires des écoles à travers leurs délégués au conseil de gestion scolaire, leur participation s'avère cependant sans influence notable sur la gouvernance scolaire.

au vu de toutes les entraves identifiées tout au long de ce travail. Cette réalité nous rappelle l'« illusion participative » décrite par Monbeig (2005) et le *consensus de façade évoqué par* Blondiaux (2005), car le conseil de gestion scolaire congolais serait finalement devenu un « conseil consultatif » dans lequel les aspirations des citoyens ne sont pas prises en compte, cela étant entre autres déterminé par les attitudes des directions scolaires (Bacqué et al.,2005). La prédominance des directions scolaires dans l'interaction avec les autres acteurs nous met en présence de la gouvernance bureaucratique, car les écarts sont très perceptibles entre les directives nationales et le fonctionnement réel du conseil de gestion scolaire soutenu par les sept normes pratiques qui transcendent la dimension administrative, c'est-à-dire le mandat officiel tel que décrit dans les textes législatifs et réglementaires (Olivier de Sardan, 2010).

La paradigme participatif étant ainsi dépeint en milieu scolaire congolais selon le cadre théorique, le choix méthodologique et les cas étudiés dans le présent mémoire, il revient aux pouvoirs publics centraux de reconsidérer les directives nationales et de mettre en place des politiques tenant compte des failles réglementaires et surtout des réalités telles que vécues par les usagers de l'éducation au niveau local, eux qui sont les experts du quotidien selon Michel Monbeig (2005). Nous référant aux dispositifs participatifs officiels présentés au premier chapitre, à l'informalité du conseil de gestion décrite au deuxième chapitre ainsi qu'aux normes régissant le comportement des acteurs locaux mentionnées au troisième chapitre et aux idées proposées par les répondants (recommandations, chapitre 3), nous pouvons recommander la redynamisation du conseil de gestion scolaire congolais sur la base de certaines conclusions clés qui résument les réalités du fonctionnement des mécanismes participatifs locaux. D'abord, les usagers (parents et élèves) sont quasiment muselés dans les mécanismes participatifs locaux au-delà de leur déficit de compétence et le conseil de gestion est largement étouffé par la bureaucratie tenue par les fonctionnaires qui gèrent les écoles, cela sous la protection de la hiérarchie administrative qu'est la sous-division. Ensuite, tous les aspects de gouvernance ne sont pas abordés dans les conseils de gestion scolaire, les questions financières constituent le principal sujet de discussion entre parties

prenantes. En ce qui concerne ces questions financières, l'on devrait prendre en compte les intérêts et les représentations des réformateurs de l'intérieur que sont les acteurs locaux, qui se résument dans en ces termes : (i) l'objectif des enseignants est celui de la maximisation de la rémunération, ils jouent ainsi pour une canalisation complète des frais scolaires vers leurs primes locales, cela sur base de procédures transparentes, en souhaitant un maximum de sacrifice de la part des parents d'élèves malgré leur situation économique ; (ii) la logique des directions scolaires consiste à orienter une partie des recettes (frais scolaires) vers la couverture des autres dépenses nécessaires au fonctionnement des écoles au-delà des primes locales des enseignants, sans forcément associer toutes les parties prenantes à la décision de répartition du budget et en incitant également les parents à un maximum de sacrifice dans la négociation et le paiements des frais scolaires ; (iii) les parents d'élèves sont relativement disposés à prendre en charge les frais scolaires, qu'ils veulent voir totalement dirigés vers les primes des enseignants sans opacité dans le processus et ils tentent toujours d'obtenir la minoration des montants à payer. Au-delà des considérations ci-haut mentionnées qui résument le fonctionnement du conseil de gestion scolaire, des recommandations particulières peuvent être formulées en vue de renforcer la participation des citoyens dans la gouvernance scolaire locale.

Premièrement, certains principes de base devraient être posés en vue de faire du conseil de gestion scolaire un cadre réellement participatif et mobilisateur des acteurs locaux impliqués dans l'éducation congolaise. Dans ce sens, les mécanismes et procédures devraient être renforcés de sorte à rendre impérativement délibérative la participation des usagers, à la différence du rôle consultatif que semblent actuellement jouer les parents d'élèves. Ceci voudrait dire que les décisions liées notamment à la budgétisation, aux projets à réaliser,... bref à tout sujet sensible et capital, devraient être soumis à l'approbation obligatoire du comité de parents en tant que pourvoyeurs de l'éducation congolaise. Ces principes de base devraient également garantir l'implication effective des élèves dans le conseil de gestion scolaire, notamment par l'élaboration d'un règlement imposant leur présence aux réunions. Le renforcement de capacités et le réseautage des comités

d'élèves dans la sous-division paraissent également comme des idées convenables afin d'impliquer les apprenants dans la gouvernance scolaire locale. L'équilibre numérique entre parties prenantes au conseil de gestion devrait également être assuré pour éviter de désavantager le comité de parents face à la direction scolaire. Il serait en même temps utile d'impliquer la communauté locale dans le conseil de gestion, ainsi qu'un représentant d'une autorité administrative extérieure à l'école (délégué de la sous-division ou de la commune) à même d'inciter la direction scolaire à l'ouverture face aux usagers tout en n'ayant pas de préséance sur les autres acteurs. Pour ce qui est de la sous-division, une approche de suivi doit être mise en place pour limiter son rôle protecteur des directions scolaires. L'équilibre numérique et l'implication de nouveaux membres devraient être combinés à l'allègement de la structure par la diminution du nombre de participants étant donné l'absentéisme et l'abandon de nombreux membres. Le conseil de gestion scolaire comprendrait ainsi six membres représentant chacun une composante : parents, enseignants, élèves, direction, communauté locale et autorité administrative. Cette souple structure du conseil de gestion pourrait faciliter l'efficacité des discussions et la présence des membres aux réunions, à l'image du mini conseil mis en place par l'école A (page 67) qui semble répondre efficacement au problème de léthargie.

Deuxièmement, un système de suivi particulier devrait être mis en place pour stimuler un fonctionnement efficace et réellement inclusif du conseil de gestion scolaire. Ce système peut partir de la création d'une inspection de la gouvernance, qui aura la mission d'exercer un contrôle d'effectivité et de performance des mécanismes participatifs dans les établissements scolaires, notamment pour s'assurer de la tenue des réunions, de la diversification des thèmes de discussions, de l'implication des parties prenantes, du consensus sur les décisions prises, du fonctionnement réel de tous les comités membres du conseil de gestion y compris celui des élèves et du respect global des directives nationales. L'élaboration d'un manuel des procédures serait utile en vue de définir les standards et les règles détaillées notamment à propos de la gestion des frais, de l'allocation des primes des employés, de l'évaluation administrative et disciplinaire, de la gestion des ressources humaines, etc. Ces procédures devraient instituer le paiement des frais

scolaires à travers un guichet unique (versement à la banque) pour plus de transparence dans la gestion. L'existence de ces procédures pourrait automatiquement mettre fin à certaines pratiques anti-démocratiques telles que la création des frais additionnels par les directions scolaires, l'offre des avantages matériels aux membres du conseil de gestion et de différents comités, la mainmise des gestionnaires sur les finances et les mécanismes participatifs et la privation des frais de fonctionnement de différentes composantes. Diminuer la mainmise des gestionnaires signifierait aussi les déposséder de la présidence du conseil de gestion scolaire au profit des parents et limiter leur pouvoir sur les processus financiers. L'inspection de la gouvernance ne nécessite pas forcément le recrutement de nouveaux experts, c'est un suivi qui peut être assuré par les inspecteurs traditionnels de la pédagogie, qui utiliseraient simplement une grille de référence pour évaluer les aspects portant sur la participation des usagers, l'administration générale, la gestion financière, le patrimoine scolaire, etc. Ces inspecteurs pourraient avoir accès aux réunions du conseil de gestion ainsi qu'à tous les comités membres.

Troisièmement, un accompagnement des citoyens pourrait être bénéfique, en ce sens que les parents d'élèves ont besoin d'un encadrement en termes de formation ou information sur les directives nationales (vulgarisation des textes réglementaires), sur les rôles et prérogatives des composantes membres du conseil de gestion, sur les droits des usagers, sur le programme national de l'enseignement, etc. Des ateliers de formation peuvent être organisés en faveur des comités de parents et des séances d'information peuvent être prévues lors des assemblées générales des parents, en plus d'une information permanente qui peut être diffusée notamment à travers divers supports de communication (affiches, dépliants, messages radiotélévisés, ...). Les ateliers de formation peuvent inclure les autres composantes du conseil de gestion pour prévenir le malentendu et même être conjointement organisés avec plusieurs établissements scolaires en vue de donner l'impulsion à une dynamique collective. Accompagner les parents renvoie aussi à structurer les assemblées générales de sorte à leur fournir systématiquement l'information utile à leur participation, clarifier et légitimer le critérium d'éligibilité au comité, inciter à la demande de redevabilité face aux élus et face aux

gestionnaires. Cette redevabilité pourrait aussi passer par la tenue d'une assemblée générale à mi-mandat (au milieu de l'année scolaire) de sorte à évaluer les activités du comité de parents élu au début de l'année et de prendre des résolutions nécessaires. Les parents devraient en outre être informés de la possibilité de mener le plaidoyer ou de se plaindre auprès de la division provinciale de l'enseignement ou auprès de l'inspection provinciale en cas d'inaction de la sous-division. Ceci voudrait dire les membres du comité de parents devraient répondre à un certain profil minimal de capacités et de culture, même si ceci signifierait en même temps l'exclusion des vrais citoyens ordinaires.

Au-delà de toutes les mesures ci-haut proposées, nous ne devons pas perdre de vue la nécessité de la reprise des responsabilités financières par le gouvernement congolais en vue de cheminer vers la gratuité de l'enseignement, car l'arrêt de la prise en charge des primes des enseignants par les parents mettrait fin à une bonne partie des dissensions qui caractérisent actuellement l'interaction entre acteurs impliqués dans la gouvernance scolaire. L'idéal de la gratuité scolaire reste un objectif vers lequel tous les acteurs de l'éducation devraient converger car cela garantirait le mieux l'intérêt des citoyens, des enseignants et des élèves.

## ANNEXE

### 1. Guide d'entretien individuel

#### ▪ *Fonctionnement du conseil de gestion :*

1. Pouvez-vous nous parler des activités qui se tiennent au sein du conseil de gestion ainsi que des rôles et responsabilités des différents membres y compris vous-même ?
  - Fréquence de réunions ;
  - Sujets traités et type de décisions prises ;
  - Importance de la participation de chaque membre.
2. Comment procédez-vous pour prendre des décisions sur les différents sujets qui concernent la gestion de l'école ?
  - Fixation et gestion des frais scolaires, salaires et primes des enseignants, dépenses diverses, ... ;
  - Suivi pédagogique ;
  - Gestion du personnel.
3. Quels sont les sujets sur lesquels les membres du conseil de gestion ont une divergence de vues et/ou d'intérêts ?
  - Pourquoi ces sujets divisent ?
  - Comment sont gérés ces sujets à conflit ?
  - Qui coalisent face à certains enjeux ?

#### ▪ *Pratiques, perceptions et valeurs :*

4. Comment appréciez-vous la manière dont les membres du conseil de gestion jouent leurs rôles respectifs ?
  - Participation des parents, du gouvernement d'élèves, de la délégation des enseignants ;
  - La présence des membres de la direction de l'école ;
  - Les forces et les faiblesses dans la manière dont les différentes composantes collaborent
  - Comment évaluez-vous la relation de pouvoir entre les membres ? (qui a pouvoir sur qui et pourquoi ?)
5. Est-ce que des acteurs ou des événements externes influencent le fonctionnement du conseil de gestion ? Pouvez-vous m'en donner des exemples ?
  - La sous-division ?
  - Les entreprises privées ?
  - Les ONG ?
  - Les acteurs politiques ?
6. En ce qui concerne le fonctionnement du conseil de gestion et le processus de décision, existe-t-il parfois ou souvent une différence entre les

instructions officielles et la pratique quotidienne ou la réalité au sein de l'école ?

- Si oui, quels en sont des exemples ?
- Les arrangements locaux ;
- Les stratégies informelles de certains membres ;
- Les instructions non exécutées.
- Existe-t-il des contraintes politiques, sociales ou culturelles qui impactent sur le fonctionnement du conseil de gestion ? Lesquelles ?

7. Quelles sont les raisons qui motivent ou qui démotivent votre participation et vos actes au sein du conseil de gestion ? Selon vous, quelles sont les raisons qui motivent la participation des autres membres du conseil de gestion ?

- Les intérêts et les idées des uns et des autres ;
- Les croyances et convictions des différents membres ;
- Les valeurs défendues par certains membres du conseil de gestion.

▪ *Recommandations :*

8. Quelles recommandations pouvez-vous formuler pour l'amélioration du fonctionnement du conseil de gestion ?

- Les procédures officielles qui seraient à adapter aux réalités locales ;
- Le réaménagement dans la répartition des responsabilités et rôles des membres ;
- Des nouveaux acteurs à intégrer dans le conseil de gestion et ou des changements dans le rôle des membres ?

Je vous remercie pour votre disponibilité et votre participation !

## BIBLIOGRAPHIE

### *Ouvrages et articles :*

- Avritzer, Leonardo (2005). « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique », *in* Marie-Hélène Bacqué *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p. 231-251.
- Bacqué, Marie-Hélène (2005). « Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France », *in* Marie-Hélène Bacqué *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p. 81-99.
- Bacqué, Marie-Hélène *et al.* (2005). « Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux », *in* Marie-Hélène Bacqué *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p.293-307.
- Bacqué, Marie-Hélène *et al.* (2005). « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », *in* Marie-Hélène Bacqué *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p. 9-46.
- Bacqué, Marie-Hélène et Sintomer, Yves (2002). « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 90, 0180-930-IX-01/90/p. 148-155.
- Bamberg, Ingrid (2002). « L'éducation au niveau local en Afrique du Sud : enjeux de la gouvernance scolaire », *Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale*, Grenoble - Avignon, France. pp.7, 2003.
- Bherer, Laurence (2011). « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations* 2011/1 (N° 1), p. 105-133.

- Bierschenk, Thomas et Olivier de Sardan, Jean Pierre (2007). « ECRIS : Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques... », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], disponible à : <http://apad.revues.org/2173>.
- Blondiaux, Loïc (2005). « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Marie-Hélène Bacqué *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p. 119-137.
- Boussaguet, Laurie *et al.* (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 4e éd.
- Clavier, Carole et Gagnon, France (2013). « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, 18 (2), 2013, article 2.
- Comhaire, Gaël et Mrcic-Garac, Sonia (2007). « La participation des parents dans des contextes de systèmes éducatifs en crise. Études de cas au Bénin et en République Démocratique du Congo », *Mondes en développement* 2007/3 (n° 139), p. 43-56.
- De Herdt, Tom et Titeca, Kristof (2016). « Governance with Empty Pockets: The Education Sector in the Democratic Republic of Congo », *Development and Change*, 47(3): 472–494.
- deLeon, Peter et deLeon, Linda (2002). « What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach », *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART 12(2002):4:467-492.
- Fung, Archon et Olin Wright, Erik (2005). « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative », in Marie-Hélène Bacqué *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p. 49-80.
- Fung, Archon, (2006). « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration review*, Special Issue, pp.66-75.

- Hall, Peter et Taylor, Rosemary (1997). « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». In : *Revue française de science politique*, 47<sup>e</sup> année, n°3-4, 1997. pp. 469-496.
- Hamel, Pierre et Jouve, Patrick (2006). *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans l'action publique*, Montréal, PUM.
- Hassenteufel, Patrick (2008). *Sociologie politique : l'action publique*, coll. « U Sociologie », Paris, Armand Colin.
- Hupe, Peter et Hill, Michael (2016). « 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations », *Public Policy and Administration*, Vol. 31(2) 103–121.
- Jaglin, Sylvie (2005). « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », in Marie-Hélène Bacqué *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », p. 271-291.
- Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick (2005). « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes *et al.*, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », p. 11-44.
- Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick (2012). *Sociologie de l'action publique*, 2<sup>ème</sup> Éd., Paris, Armand Colin.
- Lévy, Marc (2002). *Comment réduire pauvreté et inégalité : pour une méthodologie des politiques publiques*. Paris, IRD Éditions et Karthala.
- Mrsic-Garac, Sonia (2009). « Les parents d'élèves face à la déliquescence du système éducatif congolais (RDC). Une illustration des limites du modèle participatif », *Dossier : Famille et impératif scolaire*, p.137-152.
- Muller, Pierre *et al.* (2005), « L'analyse politique de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes. Présentation », *Revue française de science politique* 2005/1 (Vol. 55), p. 5-6.

- Olivier de Sardan, Jen Pierre (2003). « L'enquête socio-anthropologique de terrain: synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants », *LASDEL*, Etudes et Travaux n° 13.
- Olivier de Sardan, Jean Pierre (2008). « Researching the practical norms of real governance in Africa », *Africa, Power and Politics*, Discussion Paper n°5.
- Olivier de Sardan, Jean Pierre (2010). « Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio-anthropologique) », *Revue canadienne d'études du développement*, 31:1-2, 5-20.
- Palier, Bruno et Surel, Yves (2005). « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique* 2005/1 (Vol. 55), p. 7-32.
- Poncelet, Marc *et al.*, (2010). « La survie de l'école primaire congolaise (RDC) : héritage colonial, hybridité et résilience », *Autrepart* 2010/2 (n° 54), p. 23-41.
- Sabatier, Paul (1986). « Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 21-48.
- Titeca, Kristof et De Herdt, Tom (2011). « Real governance beyond the 'failed state': negotiating education in the democratic republic of the congo », *African Affairs*, 110/439, p.213–231.
- Wond, Tracey & Macaulay, Michael (2010). « Evaluating local implementation: An evidence-based approach », *Policy and Society*, 29:2, 161-169.
- Documents institutionnels :*
- Banque Mondiale/Région Afrique (2005), « Le système éducatif de la république démocratique du Congo : Priorités et alternatives ».
- Ministère de l'Enseignement Primaire Secondaire et Initiation à la Nouvelle Citoyenneté (2015), « Stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2025 ».

Ministère de l'Enseignement Primaire Secondaire et professionnel (2011),  
« Recueil des directives et instructions officielles », 5ème édition, Kinshasa,  
Elisco.

Ministère de l'Enseignement Primaire Secondaire et professionnel (2013),  
« Annuaire statistique de l'enseignement primaire, Secondaire et professionnel,  
Année scolaire 2013-2014 ».

Ministère de l'Enseignement Primaire Secondaire et professionnel (2011), « Plan  
Intérimaire de l'Education 2012-2014 ».

**Sites internet :**

Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et initiation à la nouvelle  
citoyenneté : <http://eduquepsp.education/>

Ministère de la Fonction publique RDC : <http://fonctionpublique.gouv.cd/>

Partenariat mondial pour l'éducation :  
<https://www.globalpartnership.org/fr/country/democratic-republic-congo>

**Autres :**

Cambridge Education, « Rapport de la mini étude sur les cadres de concertations  
des structures de la société civile de l'éducation, décembre 2017 ».

Division provinciale de l'éducation Kinshasa-centre, « Palmarès 2015-2016 ».

Politique scientifique fédérale (2010). « Quelle Reconstruction ? Acteurs et  
enjeux de la reconstruction post-conflit en RDC », Rapport Final, Programme  
"Société et avenir". (coordonné par Tom De Herdt).

Sous-division provinciale de l'éducation Kinshasa/Kasavubu, « Cartographie de la  
Sous-province, 2016 ».

Verhaghe, Johan (2013). « Civil society in the DRC Education Sector: Barking  
Dogs? », DFID's Discussion Paper, inédit.

Page de garde