

**Université de Sherbrooke**

**Faculté d'éducation**

**Département de gestion de l'éducation et de la  
formation**

**Les défis de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques d'éducation en  
Afrique : le cas de la Guinée**

Par

**Mamadou Billo Barry**

Thèse présentée à la Faculté d'éducation en vue de l'obtention du grade  
de Philosophiae Doctor (Ph. D.)

Programme de doctorat en Sciences de l'éducation

Juin 2012

© Mamadou Billo Barry, 2012

V-847



Library and Archives  
Canada

Published Heritage  
Branch

395 Wellington Street  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

Bibliothèque et  
Archives Canada

Direction du  
Patrimoine de l'édition

395, rue Wellington  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

*Your file Votre référence*

*ISBN: 978-0-494-89635-8*

*Our file Notre référence*

*ISBN: 978-0-494-89635-8*

#### NOTICE:

The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

#### AVIS:

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

---

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.

Canada

**Université de Sherbrooke**  
**Faculté d'éducation**  
**Département de gestion de l'éducation et de la**  
**formation**

**Les défis de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques d'éducation en**  
**Afrique : le cas de la Guinée**

Par

Mamadou Billo Barry

**Thèse présentée aux membres du jury d'évaluation ci-dessous:**

**Jacques Joly**, Ph.D, Vice doyen de la Faculté d'éducation, Président du jury

**Guy Pelletier**, Ph.D, Directeur de recherche, Université de Sherbrooke,  
Département de gestion de l'éducation et de la formation

**Martial Dembélé**, Ph.D, Codirecteur de recherche, Université de Montréal,  
Département d'administration et fondements de l'éducation

**Suzanne Guillemette**, Ph.D, Membre interne, Université de Sherbrooke,  
Département de gestion de l'éducation et de la formation

**Louise Lafontaine**, Ph.D, Membre interne, Université de Sherbrooke, Département  
d'enseignement au préscolaire et au primaire

**Pierre Toussaint**, Ph.D, Membre externe, Université du Québec à Montréal,  
Département d'éducation et de pédagogie

Thèse acceptée le 20 juin 2012

## RÉSUMÉ

Cette recherche aborde les défis de gouvernance en Guinée, un pays de l'Afrique subsaharienne bénéficiant de l'aide internationale pour réformer son système éducatif. Lors de cette réforme, l'approche préconisée par les grandes institutions économiques mondiales donnera l'occasion aux différents acteurs (traditionnels et non traditionnels) de jouer de nouveaux rôles en éducation. Cette orientation ayant remis en cause les relations de pouvoir établies dans ce secteur où l'État guinéen jouait un rôle de premier plan jusqu'au tournant des années 1990, quelle est aujourd'hui la nature des défis et des enjeux?

Une approche qualitative a permis d'explorer cette question et de documenter les expériences vécues par les nombreux acteurs impliqués, selon leurs rôles et leurs niveaux d'intervention. L'exploitation de ces données fait ressortir que :

- la réforme de l'éducation de la Guinée a été fortement influencée par les forums internationaux (Jomtien, 1990; Dakar, 2000) et par les bailleurs de fonds par le biais de leurs conditionnalités;
- l'approche privilégiée pour la mise en œuvre de la réforme a été souvent de soustraire l'exécution des projets avec des acteurs relais membres de la société civile (des ONG originaires des pays bailleurs de fonds) et des médiateurs locaux;
- la présence d'une diversité d'intervenants a posé la problématique du leadership entre les nombreux acteurs dans l'identification des priorités et des stratégies;
- l'État a opté pour un accommodement pragmatique pour bénéficier des différents financements.

Comme conséquence, rarement dans le secteur de l'éducation des priorités autres que celles soutenues par les bailleurs de fonds ont été réalisées. L'essentiel des investissements sera consacré à l'enseignement élémentaire, dont la croissance rapide se répercute négativement sur les autres ordres d'enseignement. Les indicateurs d'accès ont fortement augmenté à tous les niveaux d'enseignement, mais la qualité reste un problème préoccupant.

La réforme fut l'occasion d'expérimenter de nouveaux modes de collaboration et de régulation dans la gouvernance éducative du pays. La discontinuité du pilotage par l'État favorisera la concurrence entre acteurs traditionnels et acteurs relais pour des zones d'intervention éducative. Cette implication de plusieurs intervenants aura pour effets la promotion de stratégies divergentes et la recherche constante de mécanismes de régulation.

Des stratégies de régulation changeantes couplées à un État fragile, d'une part, et le conflit d'intérêts entre de nombreux acteurs, d'autre part, ont été des facteurs qui ont permis d'améliorer qualitativement très peu la gouvernance du secteur. L'absence d'une vision systémique dans la formulation des projets sectoriels pendant longtemps, malgré l'avènement du programme sectoriel de l'éducation en 2008, explique les défis et les enjeux actuels auxquels le système fait face, car la transformation de l'éducation exige une vision stratégique et systémique, mais également un travail de développement continu.

Si la pertinence du rôle de l'autorité publique en matière d'éducation est ressortie, cette recherche pose le problème de la mise en œuvre de l'aide publique au développement du secteur de l'éducation des États fragiles en particulier. En Guinée, l'étude démontre que ce secteur exige une nouvelle approche obligeant l'État à jouer un nouveau rôle de régulation. L'enjeu est comment promouvoir une éducation de qualité à l'abri des conflits entre les organisations pourvoyeuses de ressources. Désormais, quels rôles respectifs reviennent aux acteurs traditionnels et aux autres parties prenantes de plus en plus nombreuses dans la réforme de l'éducation?

**Mots clés :** acteurs stratégiques; changement; gouvernance; parties prenantes; réforme éducative; Afrique subsaharienne.

## ABSTRACT

In an increasingly globalized world dominated by liberal approaches in education (Hibou, 1999; Cassen, 2000; Solaux, 2005), this research addresses the challenges of educational governance in Guinea, a Sub-Saharan Africa country that has relayed heavily on international aid for its education system reform since the 1990s. During the reform, approaches advocated by international financial institutions provided opportunities for different actors (traditional and nontraditional) to play new roles in education (Gaudin, 2002; Laval, 2003, 2007). This new direction challenged power relations established in the education sector where the Guinean government previously played a leading role. What is the nature of current challenges and issues arising from this new reality?

A qualitative research was used to explore issues by documenting experiences of those involved. Data analysis shows that: (i) Guinea's education reform was strongly influenced by international fora (Jomtien, 1990, Dakar, 2000) and donors;(ii) Subcontracting projects to international civil society members (NGOs from donors' countries) and local mediators was a privileged approach;(iii) the involvement of multiple stakeholders raised the issue of leadership among them;(iv) finally, during that period, State opted for a pragmatic accommodation to benefit from various funds.

As results, rarely priorities other than those supported by donors were implemented. The reform was an opportunity to experiment new education governance approaches. Discontinuity in government leadership inarticulateness favored competition between traditional actors and new actors; which not only promoted, divergent strategies, but also, led to a constant search for regulatory mechanisms. Practically, changing strategies coupled with a fragile State, and conflicts of interests among numerous stakeholders improved very little the governance of the sector. Education development requires a strategic and systemic approach, but also continuous efforts in the formulation and implementation of projects. Currently challenges and issues that the education system is facing can be attributed the lack of such approach.

Finally, if the relevance of public authority's role in education has been highlighted, this research mainly addresses aid implementation issues in fragile States education sector (Pelletier, 2004a). Study shows that the sector requires a new governance approach whereby, the State plays a new regulation role. Issues that are also challenges, remain those related to how to promote quality education in Guinea while shielding it from resource providers' conflicts. Generally, the question raised is what roles for traditional actors and the non-traditional ones increasingly involved in the education reform?

**Keywords:** strategic actors, change, governance, stakeholders, educational reform, sub-Saharan Africa.

## TABLES DES MATIÈRES

|   |           |
|---|-----------|
| INTRODUCTION GÉNÉRALE .....   | 1         |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE DE LA RECHERCHE .....</b>                     | <b>3</b>  |
| <b>PREMIER CHAPITRE : PROBLÉMATIQUE.....</b>                                | <b>4</b>  |
| 1.0 INTRODUCTION .....  | 4         |
| 1.1 ÉVOLUTION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LA COOPÉRATION EN ÉDUCATION ..... | 4         |
| 1.2 DONNÉES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DE LA GUINÉE .....                      | 12        |
| 1.2.1 Situation économique et financement de l'éducation .....              | 12        |
| 1.2.2 Portrait du secteur de l'éducation .....                              | 16        |
| 1.2.3 Situation de la gouvernance éducative.....                            | 19        |
| 1.3 QUESTIONS, JUSTIFICATION ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE.....              | 21        |
| 1.3.1 Les questions de la recherche .....                                   | 21        |
| 1.3.2 Justification.....  | 22        |
| 1.3.3 Les objectifs.....  | 25        |
| 1.4 INTERRELATION RECHERCHE, FORMATION ET PRATIQUE .....                    | 27        |
| 1.5 CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE .....                                    | 28        |
| 2.0 INTRODUCTION .....  | 29        |
| 2.1 L'EXPRESSION GOUVERNANCE ET SON EMPLOI.....                             | 29        |
| 2.1.1 La gouvernance suivant certains chercheurs et auteurs .....           | 30        |
| 2.1.2 La gouvernance selon des institutions de financement .....            | 34        |
| 2.1.3 La gouvernance en éducation et concepts associés.....                 | 35        |
| 2.2 PRINCIPALES APPROCHES THÉORIQUES D'ANALYSE.....                         | 43        |
| 2.2.1 Le cadre théorique de Crozier et Friedberg.....                       | 43        |
| 2.2.2 Le cadre théorique de Henry Mintzberg .....                           | 57        |
| 2.3 LIMITES D'APPLICATION DU CADRE THÉORIQUE.....                           | 63        |
| 2.4 CONCLUSION DU DEUXIÈME CHAPITRE.....                                    | 65        |
| <b>TROISIÈME CHAPITRE : MÉTHODOLOGIE .....</b>                              | <b>66</b> |
| 3.0 INTRODUCTION.....   | 66        |
| 3.1 CHOIX MÉTHODOLOGIQUE DE RECHERCHE .....                                 | 66        |
| 3.1.1 Analyse documentaire.....   | 67        |
| 3.1.2 Les entretiens semi-dirigés .....                                     | 70        |
| 3.2 PROFILS ET ORIGINES DES PARTICIPANTS AUX INTERVIEWS.....                | 73        |
| 3.3 LES ÉTAPES DE RÉALISATION DE LA RECHERCHE.....                          | 77        |
| 3.3.1 Précautions prises pour les interviews .....                          | 77        |

|   |            |
|---|------------|
| 3.3.2 Recueil des données.....  | 79         |
| 3.3.3 Grille d'analyse des données .....  | 82         |
| 3.4 CONTRAINTES ET LIMITES MÉTHODOLOGIQUES .....                                      | 89         |
| 3.5 CONCLUSION DU TROISIÈME CHAPITRE.....   | 90         |
| <b>DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION, ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES</b>                  |            |
| <b>RÉSULTATS .....</b>  | <b>91</b>  |
| PRÉSENTATION.....   | 91         |
| <b>QUATRIÈME CHAPITRE : LES ACTEURS ET LEURS ORIENTATIONS.....</b>                    | <b>92</b>  |
| 4.0 INTRODUCTION.....   | 92         |
| 4.1 LES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT .....  | 92         |
| 4.1.1 Représentants de l'éducation .....  | 93         |
| 4.1.2 Représentants de l'administration du territoire et de la décentralisation ..... | 102        |
| 4.2 LES AGENCES D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT.....  | 106        |
| 4.2.1 Les partenaires techniques et financiers bilatéraux.....                        | 107        |
| 4.2.2 Les bailleurs de fonds multilatéraux .....                                      | 113        |
| 4.2.3 Les institutions de crédits et de financement .....                             | 117        |
| 4.3 LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES INTERNATIONALES.....                       | 118        |
| 4.3.1 Les ONG laïques.....  | 118        |
| 4.3.2 Les ONG confessionnelles.....   | 125        |
| 4.4 LES MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES ÉLUS.....                                 | 126        |
| 4.4.1 Les mouvements associatifs.....   | 126        |
| 4.4.2 Les élus .....  | 127        |
| 4.4.3 Les ONG nationales.....   | 128        |
| 4.5 LES PERSONNES-RESSOURCES.....   | 131        |
| 4.6 CONCLUSION DU QUATRIÈME CHAPITRE.....   | 132        |
| <b>CINQUIÈME CHAPITRE : RÉGULATION ET COLLABORATION ENTRE ACTEURS</b>                 | <b>134</b> |
| 5.0 INTRODUCTION.....   | 134        |
| 5.1 ÉVOLUTION DES MODES DE COLLABORATION ET DE RÉGULATION.....                        | 134        |
| 5.1.1 Le programme d'ajustement du secteur de l'éducation (PASE: 1990-1999).....      | 135        |
| 5.1.2 Le programme d'éducation de base pour tous (EPT : 2002-2008) .....              | 140        |
| 5.1.3 Le programme sectoriel de l'éducation (PSE) depuis 2008).....                   | 150        |
| 5.2 LA SOUS-TRAITANCE EN ÉDUCATION .....  | 156        |
| 5.2.1 Justifications et controverses .....  | 156        |
| 5.2.2 Les partisans de la sous-traitance.....   | 158        |

|   |            |
|---|------------|
| 5.2.3 Les adversaires de la sous-traitance .....  | 165        |
| 5.3 RELATIONS ENTRE LES ONG ET LES AUTRES ACTEURS DE LA RÉFORME.....                        | 170        |
| 5.3.1 Rapports de bonne collaboration .....   | 170        |
| 5.3.2 Rapports complexes avec les agents de l'État et les élus .....                        | 173        |
| 5.4 CONCLUSION DU CINQUIÈME CHAPITRE .....  | 180        |
| <b>SIXIÈME CHAPITRE : APPRÉCIATION DES ACTIONS CONDUITES .....</b>                          | <b>182</b> |
| 6.0 INTRODUCTION.....   | 182        |
| 6.1 TRANSFORMATIONS OBSERVABLES .....   | 182        |
| 6.1.1 Réformes de la politique éducative et accès .....                                     | 183        |
| 6.1.2 Renforcement institutionnel et gouvernance du secteur .....                           | 186        |
| 6.1.3 Mise en place de la société civile de l'éducation .....                               | 190        |
| 6.1.4 Protection de l'environnement par l'éducation.....                                    | 192        |
| 6.2 DE LA FORMATION CONTINUE DU PERSONNEL DE L'ÉDUCATION .....                              | 194        |
| 6.2.1 Stratégies et réalités .....  | 194        |
| 6.2.2 Les formations continues et les performances scolaires .....                          | 199        |
| 6.3 LES INNOVATIONS ET LA GOUVERNANCE ÉDUCATIVE.....  | 206        |
| 6.3.1 Des changements et la gestion du système éducatif.....                                | 206        |
| 6.3.2 La problématique des stratégies mises en œuvre .....                                  | 211        |
| 6.4 CONCLUSION DU SIXIÈME CHAPITRE.....   | 214        |
| <b>SEPTIÈME CHAPITRE: SYNTHÈSE ET INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS.....</b>                     | <b>216</b> |
| 7.0 INTRODUCTION .....  | 216        |
| 7.1 LES RÉSULTATS AU REGARD DES SOUS-QUESTIONS DE RECHERCHE.....                            | 217        |
| 7.1.1 Au regard des orientations des acteurs.....   | 217        |
| 7.1.2 Au regard des modes de régulation entre les acteurs .....                             | 218        |
| 7.1.3 Au regard des effets des actions sur la gouvernance actuelle du système éducatif..... | 220        |
| 7.2 LES STRATÉGIES D'ACTION DES INTERVENANTS .....  | 223        |
| 7.2.1 Les agents de l'État.....   | 224        |
| 7.2.2 Les bailleurs de fonds .....  | 227        |
| 7.2.3 Les ONG internationales, les organisations de la société civile et les élus.....      | 229        |
| 7.3 LES JEUX DE POUVOIR ENTRE LES ACTEURS DE LA RÉFORME.....                                | 233        |
| 7.3.1 Les cadres et agents de l'éducation.....  | 233        |
| 7.3.2 Les partenaires techniques et financiers.....   | 237        |
| 7.3.3 Les ONG et la société civile .....  | 240        |
| 7.4 CONCLUSION DU SEPTIÈME CHAPITRE.....  | 241        |

|   |     |
|---|-----|
| CONCLUSION GÉNÉRALE.....                                | 242 |
| RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....                        | 246 |
| ANNEXES .....   | 253 |
| A1. Guides d'entretiens par groupe de participants..... | 254 |
| A2. Formulaire de consentement.....                     | 273 |

## Liste des tableaux et graphiques

|   |     |
|---|-----|
| Graphique 1 : Évolution du budget national et du budget de l'éducation en milliers de GNF (2000-2010)                       | 14  |
| Graphique 2 : Évolution de la répartition des pourcentages du budget de l'éducation par niveau (2000 et 2009)               | 15  |
| Tableau I : Types de décentralisation selon Lemieux (2001) appliqués à l'éducation en Guinée                                | 37  |
| Tableau II : Mécanismes de régulation et les types de décentralisation en éducation selon Pelletier (2001a)                 | 41  |
| Tableau III : Comparaison des différentes configurations structurelles des organisations selon Mintzberg (2006)             | 62  |
| Tableau IV : Documents consultés dans le cadre de l'analyse documentaire  | 69  |
| Tableau V : Les acteurs interviewés selon l'organisation d'appartenance et le niveau d'intervention                         | 75  |
| Tableau VI : Matrice entre les sous-questions de recherche, la nature des données et les sources de collecte                | 81  |
| Tableau VII : Schéma d'analyse des données d'interviews   | 85  |
| Tableau VIII : Synthèse des mécanismes de régulation et des modes de collaboration dans la réforme de l'éducation 1990-2010 | 155 |

## **Sigles, abréviations et acronymes**

|         |  |
|---------|--|
| ACDI    | Agence canadienne de développement international                                 |
| AFD     | Agence française de développement  |
| AFIDES  | Association francophone internationale des directeurs d'établissements scolaires |
| AFVP    | Association des volontaires français pour le développement                       |
| AGCS    | Accord général sur le commerce des services                                      |
| APES    | Animateur pédagogique de l'enseignement secondaire                               |
| AID     | Association internationale de développement                                      |
| APEAE   | Association des parents d'élèves et amis de l'école                              |
| APH     | Association pour la promotion humanitaire  |
| ARC     | American Rescue Committee  |
| ASED    | Association pour sauver les enfants déshérités                                   |
| AT      | Assistants techniques  |
| BAD     | Banque africaine de développement  |
| BID     | Banque islamique de développement  |
| BIRD    | Banque internationale pour la reconstruction et le développement                 |
| BND     | Budget national de développement   |
| CAII    | Creative Associates International, Inc.  |
| CDMT    | Cadre des dépenses à moyen terme   |
| CECI    | Centre canadien de coopération internationale                                    |
| CENAFOD | Centre national de formation pour le développement                               |
| CFP     | Centre de formation professionnelle  |
| COFEG   | Confédération des ONG féminines de Guinée  |
| CPMF    | Conseiller pédagogique – maître formateur  |
| CNESE   | Cellule nationale d'évaluation du système éducatif                               |
| CRD     | Communauté rurale de développement   |
| CRIE    | Coordination régionale des intervenants en éducation                             |
| DAAF    | Division des affaires administratives et financières                             |

|          |  |
|----------|--|
| DPE      | Direction préfectorale de l'éducation                                    |
| DSRP     | Document de stratégie de réduction de la pauvreté                        |
| DSEE     | Délégué scolaire de l'enseignement élémentaire                           |
| DPSP     | Direction pédagogique sous-préfectorale                                  |
| DREC     | Direction régionale de l'éducation et de la culture                      |
| EPT      | Éducation pour tous  |
| EDC      | Education Development Center, Inc.                                       |
| ENI      | École normale d'instituteurs   |
| FEGUIPAE | Fédération guinéenne des associations des parents d'élèves               |
| FMI      | Fonds monétaire international  |
| FNUAP    | Fonds des Nations Unies pour la population                               |
| FONSEF   | Fonds national de soutien à l'éducation des filles                       |
| INRAP    | Institut national de recherche et d'action pédagogique                   |
| IRE      | Inspection régionale de l'éducation                                      |
| ISSEG    | Institut supérieur des sciences de l'éducation de Guinée                 |
| IDH      | Indice du développement humain   |
| JICA     | Agence japonaise de coopération internationale                           |
| KFW      | Agence de coopération technique allemande                                |
| MOD      | Maître ou maîtrise d'ouvrage délégué                                     |
| MEPU-EC  | Ministère de l'Enseignement préuniversitaire et de l'Éducation civique   |
| METFP    | Ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle |
| NFQE     | Niveaux fondamentaux de qualité et d'équité                              |
| OCDE     | Organisation pour la coopération et le développement économiques         |
| OMC      | Organisation mondiale du commerce  |
| ONEB     | Observatoire national de l'éducation de base                             |
| ONG      | Organisation non gouvernementale   |
| ONU      | Organisation des Nations Unies   |
| PAAB     | Plan annuel d'activités budgétisé  |
| PACEEQ   | Programme d'appui communautaire pour l'éducation de qualité et l'équité  |
| PASEB    | Programme d'appui sectoriel de l'éducation de base                       |

|          |   |
|----------|---|
| PAREEG   | Programme d'appui à la rénovation éducative dans les écoles élémentaires de Guinée    |
| PAPEMGUI | Programme d'autopromotion et de perfectionnement des enseignants de la moyenne Guinée |
| PASE     | Programme d'ajustement sectoriel de l'éducation                                       |
| PEPTG    | Programme éducation pour tous Guinée  |
| PEPT     | Programme éducation pour tous   |
| PPDE     | Plan préfectoral de développement de l'éducation                                      |
| PDL      | Plan de développement local   |
| PIB      | Produit intérieur brut  |
| PNUD     | Programme des Nations Unies pour le développement                                     |
| PROPEB   | Programme de perfectionnement de l'éducation de base                                  |
| PSE      | Programme sectoriel de l'éducation  |
| RESEN    | Rapport sur l'état du système éducatif national                                       |
| RESAFAD  | Réseau africain de formation à distance   |
| RTI      | Research Triangle Institute   |
| SLECG    | Syndicat libre des enseignants et chercheurs de Guinée                                |
| SIDA     | Syndrome de l'immunodéficience acquise  |
| SNFP     | Service national de la formation du personnel   |
| TBS      | Taux brut de scolarisation  |
| TNS      | Taux net de scolarisation   |
| USAID    | Agence des États-Unis pour le développement international                             |
| UE       | Union européenne  |
| UNICEF   | Fond des Nations Unies pour l'enfance   |
| UNESCO   | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture             |

## DÉDICACE

Je dédis cette thèse à mes parents pour le sacrifice consenti pour me préparer à faire face avec responsabilité à la vie. J'étends cette dédicace à ma propre famille, particulièrement à mon épouse qui a pris ma relève en jouant les deux rôles pour les enfants durant cette longue absence. Je suis conscient des privations endurées et des angoisses dont ma présence aurait pu atténuer les effets. Que mon épouse et nos enfants trouvent ici l'expression de toute ma reconnaissance et mon affection.

## REMERCIEMENTS

À

Mon directeur de thèse, le respectable professeur Guy Pelletier, Ph. D. qui s'est particulièrement investi pour la réussite de ce projet par ses conseils, son appui technique et logistique. Il n'a rien ménagé pour m'accompagner à toutes les étapes de mon parcours durant la formation, pendant la recherche et tout au long de la rédaction. Il a tout donné en faisant de ce projet un enfant à lui.

Mon codirecteur, professeur Martial Dembélé, Ph. D. pour avoir contribué à la réalisation de ce travail par ses conseils pertinents et ses suggestions fondées sur sa riche expérience et sa connaissance du terrain. À tous deux je vous dis merci.

Tous les enseignants et formateurs, en Guinée et ailleurs dont les conseils et les efforts me donnent le potentiel qui élargit l'espoir d'être capable de relever des défis.

Ceux et celles qui ont contribué directement et indirectement à l'aboutissement de ce projet de vie par leurs soutiens, leurs conseils, leurs témoignages et la mise à disposition de la documentation. Un grand merci.

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Cette recherche aborde les défis de gouvernance dans la mise en œuvre de la réforme éducative en Guinée. Lors de cette réforme, l'approche libérale préconisée par les grandes institutions économiques mondiales donnera l'occasion aux différents acteurs (traditionnels et non traditionnels) de jouer de nouveaux rôles dans le secteur de l'éducation du pays. La limitation du rôle de l'État et l'implication d'autres acteurs de plus en plus nombreux étant les principes directeurs, la réforme s'inscrit dans les objectifs fixés lors des forums internationaux, comme ceux de Jomtien en 1990 et de Dakar en 2000. Comme conséquence de cette nouvelle orientation, l'État guinéen sera limité dans la définition et la réalisation de sa politique éducative parce qu'il n'a pas les ressources nécessaires pour atteindre de tels objectifs. C'est une situation qui entraînera une dépendance à des ressources externes, dont celles provenant de nouveaux intervenants qui joueront des rôles de plus en plus importants dans la prestation de services éducatifs.

La participation de différentes parties prenantes dans l'action éducative est susceptible de poser des défis à relever pour les acteurs traditionnels tout comme pour les nouveaux arrivants. L'autorité de l'État est concurrencée dans sa souveraineté traditionnelle par des intervenants non traditionnels qui adoptent de nouvelles stratégies pour prendre une part active dans la gouvernance éducative du pays. Au regard des changements réalisés ces dernières années dans le secteur de l'éducation en Guinée, cette recherche pose la question principale suivante : *quels sont les défis et les enjeux de la présence d'une pluralité d'acteurs dans la gouvernance éducative en Guinée?*

En vue de contribuer au champ d'études de la gestion de l'éducation, cette recherche doctorale se propose de jeter un regard critique sur la gouvernance éducative de ce pays. Pour y parvenir, la méthodologie de recherche qualitative a été utilisée dans une perspective exploratoire, descriptive et interprétative.

Cette thèse est structurée en deux parties. La première partie aborde le contexte de la recherche et comprend trois chapitres : la problématique, le cadre théorique et la méthodologie. La deuxième partie présente les résultats de l'analyse des données puis leurs interprétations et comprend quatre chapitres : les orientations des acteurs<sup>1</sup> de la réforme, les modes de régulation et de collaboration, l'appréciation de certaines stratégies et leurs effets, enfin l'interprétation des résultats selon le cadre théorique. Une synthèse conclut chaque chapitre et une conclusion générale fixe les aspects pertinents à retenir de cette étude, suivie des références bibliographiques et des annexes.

---

<sup>1</sup> L'utilisation du masculin dans cette thèse est neutre, elle vise à alléger la lecture.

## **PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE DE LA RECHERCHE**

•

## **PREMIER CHAPITRE : PROBLÉMATIQUE**

### **1.0 Introduction**

Dans le but de comprendre la problématique liée à l'implication croissante d'acteurs de plus en plus nombreux dans la mise en œuvre des réformes éducatives en Guinée, plusieurs aspects touchant l'environnement international et le contexte national seront passés en revue. Ainsi, successivement dans ce chapitre, seront abordés l'évolution des politiques publiques internationales et leurs impacts sur la Guinée, le contexte national, la justification et les objectifs de cette étude. Les réponses à la question principale ainsi qu'aux sous-questions de recherche devraient contribuer à l'amélioration des connaissances concernant la gestion de l'éducation dans le cadre de l'interrelation recherche, formation et pratique appliquée à la gouvernance éducative d'un pays.

### **1.1 Évolution des politiques publiques et la coopération en éducation**

Cette section aborde l'évolution des politiques publiques marquée par les approches libérales et néolibérales et leurs influences dans le domaine de la coopération en matière d'éducation (Hibou, 1999; Cassen, 2000; Gaudin, 2002; Laval, 2003, 2007; Solaux, 1994, 2005). En admettant que l'institution sociale qu'est l'école constitue un agent vecteur de changement au sein d'une société du fait qu'elle permet « la socialisation méthodique de la jeune génération » selon Durkheim (1922, p. 93), il y a des défis à relever dans la conception et la mise en œuvre d'une telle institution qui a des conséquences politiques. La définition des finalités de l'école est liée au contexte national et international, ainsi qu'à des jeux de pouvoir entre des acteurs et des organisations ayant des orientations souvent différentes.

Sur le plan international, depuis la chute du mur de Berlin en 1989 l'évolution de la politique éducative est l'objet de nombreux écrits. Certains auteurs s'inscrivent dans la vision libérale du service public, le « new public management ». Une orientation dont les institutions de Bretton Woods ont assuré la promotion selon Hibou (1999, p. 98), rappelle Solaux (2005) :

Le discours proposé par les institutions de Bretton Woods est construit autour de trois principes plus ou moins implicites : l'introduction de la norme libérale de l'État minimum et notamment de la norme libre-échangiste; la recherche de la simplicité à tout prix; et la volonté de circonscrire le politique.[...] Le discours des bailleurs de fonds est hautement normatif (les normes choisies étant, sans grande surprise, le libre-échange, l'idéologie de l'État minimum et l'absence de considérations politiques et sociales...). (Solaux, 2005, p. 31).

Le but de cette orientation est de réduire au minimum l'action de l'État dont les régulations bureaucratiques constituent une entrave à la liberté d'initiative et au développement de la concurrence. Comme conséquence de l'application de cette approche, il faut « déréglementer » et limiter les interventions de l'État dans plusieurs domaines d'activités, dont celui de l'éducation, car des actions conduites jusque-là par l'État pourront être désormais assurées par des opérateurs privés. Une approche qui met en pratique la conception néolibérale du président Ronald Reagan (1980) pour qui : « l'État n'est pas la solution, mais plutôt le problème ». Au regard de cette approche, Solaux (2005) explique comment l'intervention de l'État nuit à l'initiative privée et pourquoi il faut limiter les aides gouvernementales :

Les aides de l'État et plus particulièrement les prestations sociales constituent une entrave à cette culture du risque par la sécurité qu'elle engendre. Les subventions d'État nuisent à la libre concurrence. Les barrières douanières réduisent les libertés de circulation des marchandises, des capitaux, des personnes. Au nom de la liberté individuelle, le collectif, représenté par l'État et la réglementation qu'il représente est condamné [...] (Solaux, 2005, p. 23).

Dans cette perspective, une situation nouvelle s'est créée entraînant des transformations fondamentales dans les relations internationales par, notamment, les multiples réformes initiées par les institutions financières internationales. Des réformes qui ont conduit parfois à la réduction des dépenses publiques, laquelle a été étendue à la plupart des secteurs sociaux. Ces réformes ont touché parfois directement le secteur de l'éducation, dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel initiés, dont les effets ont été particulièrement ressentis en Afrique. Les programmes qui ont été mis en œuvre ont fait adopter non seulement la privatisation du secteur de l'éducation comme stratégie afin d'atteindre l'équilibre budgétaire, mais aussi, la décentralisation dans le cadre du partage des coûts même dans le cas d'extrême pauvreté. Ce fut un contexte favorable aux experts des agences d'aide au développement pour concevoir un modèle unique de financement, sans tenir compte de la diversité de situation des pays à la recherche d'appui financier. Ainsi, la voie à suivre était toute tracée : appliquer les mêmes recettes pour la majorité des partenaires techniques et financiers, et pour les pays bénéficiaires des prêts et des dons. Cette situation permet, selon Cassen (2000) cité par Pelletier (2004a, p. 9), de concevoir des modèles uniformes pour tous :

Les programmes d'aide avaient été élaborés une fois pour toutes et stockés dans des disques durs d'ordinateurs. Il ne restait qu'à ajouter le nom du pays, quelques données budgétaires et monétaires [...] Ainsi, ils pouvaient élaborer en chambre des programmes « d'aide » pour des pays dont on ignorait à peu près tout. (Pelletier, 2004a, p. 9)

Sur le plan idéologique, le modèle scolaire néolibéral considère que l'éducation est un bien privé. En conséquence, ce service peut faire l'objet des transactions entre un demandeur de services et un pourvoyeur desdits services qui respecteraient les exigences du client. Suivant cette conception, Laval (2003) décrit ce système scolaire comme suit :

Le rôle de l'État se limiterait alors à garantir la qualité du service rendu par les écoles privées par une évaluation des établissements à la manière de l'inspection sanitaire qui surveille les restaurants [...] Les résultats de ces mesures entraîneraient une réduction de taille des activités directes du gouvernement tout en ouvrant plus largement les choix possibles pour

l'éducation de nos enfants [...] L'initiative et l'entreprise privée accélèreraient la marche du progrès dans ce domaine [...] Le gouvernement servirait sa fonction propre qui est de favoriser l'opération de la main invisible sans lui substituer la main morte de la bureaucratie (Laval 2003, p. 114).

Dans une telle perspective, une nouvelle approche de coopération sera mise en œuvre dans l'espoir d'atteindre les changements souhaités. Celle-ci consistera selon Laval (2003, p. 114), à former dans les différents pays, « une nouvelle élite qui sera responsable de la mise en œuvre de la nouvelle approche de l'aide internationale ». Pour Gaudin (2002), les institutions spécialisées (comme l'Institut de la gouvernance de la Banque mondiale) auraient joué un rôle actif dans cette initiative. Pour des responsables des institutions d'aide et de financement, cette situation justifie et explique le besoin de changement d'interlocuteurs et la recherche de nouveaux partenaires. Mais, face à la situation, la difficulté était pour Gaudin (2002), citant Rosenau et Czempiel (1992), de trouver de nouveaux interlocuteurs dans ces pays en développement qui s'intégreraient au marché mondial dans le respect des orientations libérales du service public :

Comment mettre en place une aide qui ne passe plus autant par des bureaucraties nationales et qui ne se perd pas au fil des chaînes d'intermédiaires [...] Le souhait est de travailler directement avec des organisations sociales et des responsables politiques de proximité et la volonté de mettre les bureaucraties administratives à l'école du management (Gaudin, 2002, p. 69).

L'Institut de la Banque mondiale jouera un rôle fondamental dans cette action qui a consisté à identifier et à mettre en œuvre plusieurs stratégies visant à outiller ces nouveaux acteurs en vue d'atteindre les objectifs. Ainsi, pour la Banque mondiale, l'essentiel du travail avait consisté selon Gaudin (2002, p. 73) à : « Entreprendre à travers le monde un vaste travail prosélyte : convertir et former de nouvelles élites dans chaque pays concerné. Car si l'on entend, en effet, se passer, au moins en partie, des bureaucraties traditionnelles [...] il faut se doter de nouveaux interlocuteurs, les former et les sensibiliser ». Par la venue de ces nouveaux acteurs, une nouvelle forme de coopération voit le jour avec des stratégies de collaboration nouvelles en raison du fait que : « Le modèle préalable de l'État

développeur et interventionniste devient donc contradictoire avec les habits neufs de l'État néolibéral » qui a triomphé, selon Gaudin (*Ibid.*, p. 73).

À partir de ce moment, pour la majorité des pays africains au sud du Sahara ce qui fait école en matière de coopération bi et multilatérale dans le domaine de l'éducation est guidé par cette nouvelle orientation, à savoir que l'octroi de l'aide financière est accompagné de directives avec leurs propres buts et stratégies. Une pratique qui limite les marges de manœuvre des États dans le choix des partenaires chargés de la mise en œuvre, ainsi que de la gestion des prêts contractés. Sans tenir compte des contextes et des valeurs de l'école pour les pays bénéficiaires, les experts de l'éducation des institutions d'aide mettront l'accent sur la notion de *bonne gouvernance*; l'expression qui justifiera les réformes dans ce secteur depuis le début de la décennie des années 1990. Des programmes qui ont conduit, d'une part, à la privatisation tacite du service éducatif avec l'accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et, d'autre part, à l'implication de nouveaux acteurs comme les ONG internationales chargées des projets éducatifs. Avec cette approche de nouveaux critères seront appliqués pour bénéficier de l'aide internationale, selon Gaudin (2002) :

On distribuera donc moins d'argent de poche aux États. Et de nouveaux interlocuteurs pour les programmes de développement seront recherchés du côté des ONG et des élites urbaines modernisatrices. Afin de lutter contre le clientélisme et les bureaucraties, on va vérifier de plus près l'usage des fonds de l'aide internationale [...] (Gaudin, 2002, p. 103)

La réalité décrite ci-dessus explique souvent les raisons de l'accès facile des ONG internationales aux ressources mises à la disposition des pays, dans le cadre des accords de coopération. Ces ONG bénéficient de l'effet tacite d'être des « ressortissants du pays d'origine des fonds ». Cet accès facile aux ressources leur donne la légitimité d'interférer directement dans la formulation des politiques éducatives et parfois de leurs objectifs. La situation politique internationale caractérisée par l'approche néolibérale a conduit à l'incursion de nouvelles idées dans la formulation des contenus de l'école, y compris dans les pays en développement.

La situation ci-dessus décrite indique le dilemme permanent entre la légitimité et le réalisme des gains potentiels des organisations qui interagissent dans le domaine de l'éducation, chacune avec la conviction d'un « service rendu ». Un service rendu à qui? La réponse à cette question dans le contexte de la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique conduit à une interprétation somme toute « partisane de ce service rendu ». Un service dont la nature et l'importance correspondent au type d'interlocuteur, mentionne Enguéléguélé (2008) :

Dans plusieurs situations, on peut observer des légitimations croisées; les experts internationaux s'appuient sur les positions des autorités administratives pour faire avancer leurs idées au sein de leurs propres structures de rattachement, alors que les pouvoirs publics mobilisent les idées de leurs partenaires internationaux pour consolider leurs positions internes. (Enguéléguélé, 2008, p. 8)

Cette observation démontre toute la complexité des enjeux qui découlent des réformes dont les motivations sont d'origines externes. Fréquemment, un partenariat stratégique entre les élites des deux parties reste le moyen privilégié pour parvenir aux objectifs des parties concernées. Dans la réalité, venant de plusieurs horizons, ces nouveaux intervenants seraient par conséquent, porteurs d'agendas qui ne correspondent pas réellement aux cultures des pays bénéficiaires, et cela, même s'ils prônent lutter contre la pauvreté et sont porteurs de valeurs universelles comme « la protection des droits de la personne ».

L'ambiguïté de certaines stratégies mises en œuvre, comme l'implication des ONG internationales dans les réformes éducatives, invite à s'interroger à la lumière de la métaphore du *voyageur* et de *l'étranger* de Simmel (1979), reprise par Pires (1997) :

L'étranger se distingue du simple voyageur qui est celui qui arrive un jour et repart le lendemain [...] Le voyageur est celui qui n'a pas de point d'attache particulier [...] c'est l'idéal même du personnage neutre. L'étranger, en revanche, c'est la personne qui est arrivée aujourd'hui et qui restera le lendemain. Il est venu pour rester [...] (Pires, 1997, p. 62)

Cette métaphore exprime une réalité qui se vit sur le terrain de l'éducation en Afrique. Les expressions de « voyageur » et « d'étranger » décrites par Pires se prêtent bien à la situation dans le secteur de l'éducation. Ces expressions traduisent une réalité vécue par des États africains au sud du Sahara, bénéficiant d'une aide dont la réalisation est confiée à des ONG internationales. Au regard de certaines expériences vécues en Guinée, la situation excluait tout conflit potentiel d'intérêts entre le voyageur et l'étranger qui viennent pour la réalisation de projets éducatifs.

Au sens figuré, les agences d'aide au développement peuvent être considérées comme étant *les voyageurs* qui se déplacent d'un pays à l'autre. Quant aux ONG internationales qui se déploient sur le terrain par la suite (après le passage *des voyageurs*), elles peuvent être assimilées *aux étrangers* en quête de place dans la mise en œuvre des projets éducatifs. Dans ce cadre, et ce, jusqu'à tout récemment, les agences de financement seraient considérées comme étant des précurseurs de certaines formes d'intervention des ONG à travers les conditionnalités annexées aux accords de financement. Ces documents lient les parties contractantes en définissant de manière spécifique à la fois les intervenants et les conditions de mise en œuvre des financements.

L'application de ces conditionnalités ouvre la voie à l'intervention de nouveaux acteurs, parfois expressément cités. À titre d'exemple, le projet intitulé Niveaux fondamentaux de qualité et d'équité (NFQE 1997-2001) financé par USAID illustre bien comment le mécanisme fut mis en œuvre dans le cadre de la réforme de l'éducation en Guinée :

USAID implements activities through one contract and three grants: The Education Development Center and its sub-contractors, Research Triangle Institute and Creative Associates, are contracted to provide technical assistance to the ministry [...] World Education and Save the Children Foundation provide assistance to communities and parent teacher associations, promoting increased community participation and improved equity in primary education in targeted areas. Plan Guinea is responsible for the implementation of Guinea's Girls and Women's Education component [...] (USAID, 2001, p. 53)

Cet accord de crédit type, signé entre le gouvernement américain représenté par USAID et le gouvernement guinéen, présente dans les détails comment l'appui technique et financier de ce bailleur de fonds a favorisé l'implication d'autres acteurs dans la mise en œuvre d'un projet éducatif en Guinée. Ce genre de documents inaugurerait de nouvelles perspectives dans la gouvernance de l'éducation; celle-ci connaîtra désormais plusieurs parties prenantes.

Cette nouvelle orientation de l'aide des agences de financement aux pays emprunteurs pose des problèmes d'apprentissage de nouveaux modes de collaboration et de régulation entre des acteurs de plus en plus nombreux. Dans un tel contexte de diversité, si l'implication de plusieurs intervenants constitue en soi un enjeu au regard des objectifs d'une éducation de qualité, elle pose également des défis aux acteurs des réformes qui doivent apprendre à travailler autrement. Ainsi, ils ont désormais à négocier de nouveaux rôles et de nouvelles fonctions dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives.

En vue de permettre aux acteurs étatiques de s'approprier les différents programmes de développement et de favoriser l'efficacité de l'aide au développement par l'appropriation des programmes, la Déclaration de Paris<sup>2</sup> a été adoptée en 2005 et signée par les parties concernées, dont la Guinée. Cette déclaration sera renforcée par le Plan d'action d'Accra<sup>3</sup> (2008), dont les objectifs visent à : « renforcer l'appropriation par les pays bénéficiaires de l'aide, du processus de développement », par la « promotion d'un partenariat qui assure l'appropriation et la responsabilité collective face aux résultats » de ces programmes.

En Guinée, cette nouvelle orientation de l'aide internationale connaît un début de mise en œuvre avec l'adoption du programme sectoriel de l'éducation (PSE) en 2008, un

---

<sup>2</sup> [http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr\\_2649\\_3236398\\_37192719\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html) visité le 17-juin-2011

<sup>3</sup> <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-French.pdf> visité le 17-juin-2011

programme qui s'inscrit dans la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DSRP-2). Toutefois, au regard de la diversité des acteurs et de leurs stratégies, c'est une situation qui invite à étudier la problématique de la nouvelle gouvernance éducative de ce pays.

## **1.2 Données économiques et sociales de la Guinée**

La situation spécifique de la Guinée sur le plan économique et social est tributaire de l'aide internationale, particulièrement pour la mise en œuvre des réformes de son système éducatif. Sur le plan politique, l'avènement de la Deuxième république en 1984 a ouvert le pays au reste du monde créant ainsi les conditions de la liberté d'association et de la libre entreprise, en raison de l'option libérale du régime. Malgré l'option libérale et le multipartisme, cette première phase de démocratisation de la vie publique n'a pas fonctionné normalement et, récemment, les institutions mises en place à l'avènement de la IIe république ont été suspendues<sup>4</sup>. L'État d'exception continue toujours d'être en vigueur dans le pays, malgré une élection présidentielle tenue en novembre 2010, laquelle amorce la fin d'une transition qui dure depuis 2008. La brève présentation de la situation économique et sociale, ainsi que celle de la gouvernance du secteur de l'éducation donne un aperçu de la réalité du pays.

### **1.2.1 Situation économique et financement de l'éducation**

Avec un revenu par habitant autour de 500 \$ US<sup>5</sup> par an, la Guinée fait partie de la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Elle était classée en 2010 par le programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au 156<sup>e</sup> rang sur 169 pays concernant l'Indice du développement humain (IDH). Le pays enregistre un taux d'accroissement annuel de sa population relativement élevé (2,9 %) <sup>6</sup> dont la majorité vit en zone rurale

---

<sup>4</sup> La suspension des institutions intervenue à partir du 23 décembre 2008 était consécutive à un coup d'État militaire.

<sup>5</sup> Selon la Banque mondiale (2006).

<sup>6</sup> Selon le dernier recensement de la population de 1997.

(70 %). Ces indicateurs témoignent de l'ampleur des besoins dans le domaine social en général et en matière d'éducation en particulier, avec une forte proportion de jeunes en âge de scolarisation.

Malgré un potentiel minier, hydraulique et agricole important, le pays est loin de l'autosuffisance alimentaire. La couverture du pays (villes en particulier) en eau courante et en électricité reste très faible. Le potentiel économique du pays n'est pas valorisé, l'économie reste dominée par les industries minières, principalement la bauxite et les matières précieuses comme l'or et le diamant. Jusqu'à maintenant, le reste de l'économie guinéenne est dominé par l'informel dont l'organisation constitue un réel problème. Une situation qui explique la raison pour laquelle, l'État tire encore essentiellement ses revenus des activités minières. C'est pourquoi, au cours des dernières années, la situation macroéconomique chroniquement difficile affecte de façon négative la mobilisation de ressources pour le secteur de l'éducation, selon la Banque mondiale (2005, p. 15) :

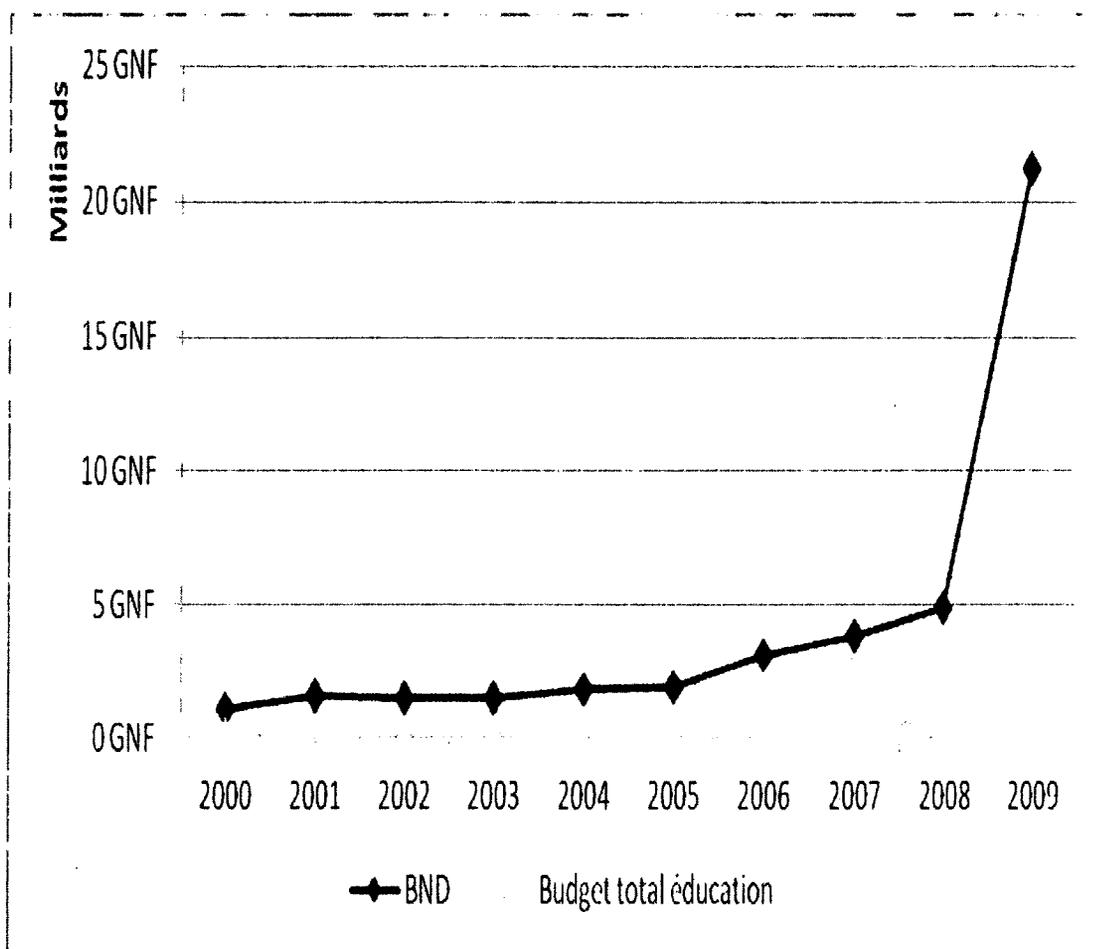
La croissance économique s'est ralentie, les ressources propres de l'État ont baissé de 15,8 % du PIB<sup>7</sup> en 1990, à 10,5 % en 2003 (avec une quasi-stagnation depuis 1992) [...] Les ressources extérieures sont elles aussi en baisse à cause de la situation politique que vit le pays. Ainsi, cette aide extérieure qui représentait à peine environ 4 % du PIB en 2003 était estimée à 10 % en 1990.

Bien que déclarée priorité nationale, l'école guinéenne présente une situation de sous-financement au regard des ressources de l'État consacrées au secteur. L'observation des dépenses publiques des dix dernières années (2000-2009) indique que la part consacrée à l'éducation a été faible. Le graphique 1 ci-dessous indique que la part du budget national de développement (BND) consacré à l'éducation est presque restée la même (autour de 12 %), durant la dernière décennie. Cette situation indique de manière générale un sous-investissement dans le secteur, malgré les engagements internationaux et les besoins consécutifs à l'accroissement démographique du pays.

---

<sup>7</sup> Produit intérieur brut.

Graphique 1 : Évolution du budget national et du budget de l'éducation en milliers de GNF (2000-2009)

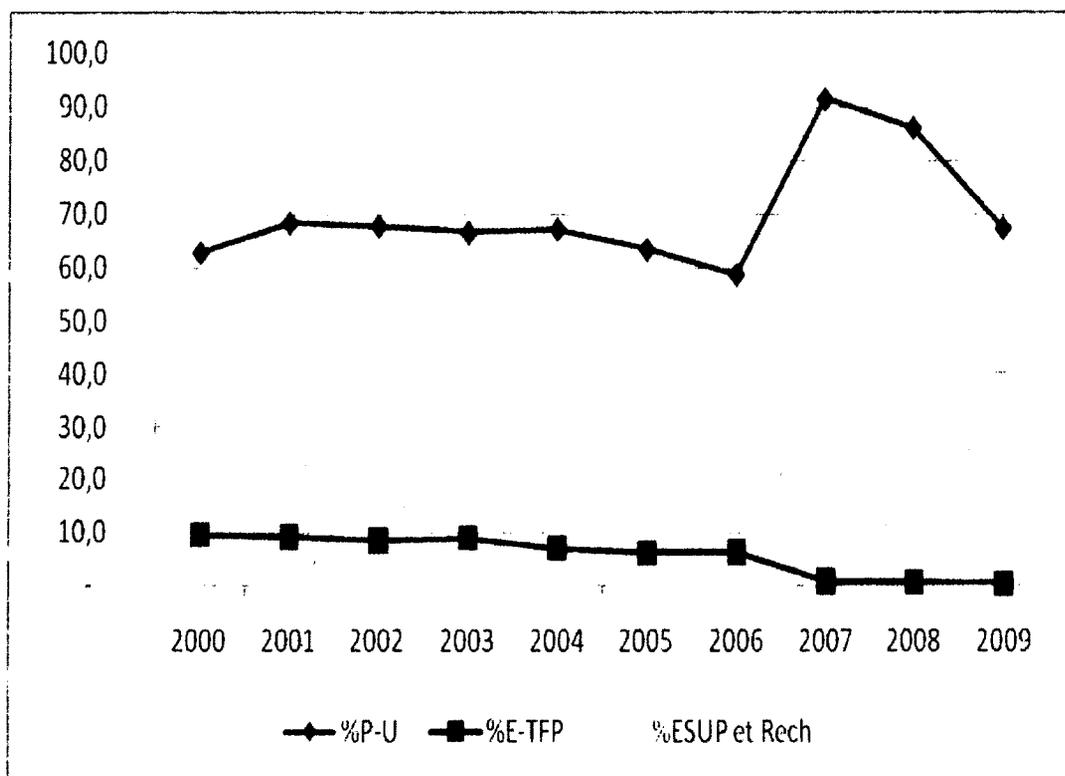


Source : Chaîne des dépenses publiques, ministère des Finances et du Plan (2010)

La situation qui apparaît dans le graphique ci-dessus montre l'évolution du budget national et la part faible du budget destiné à l'éducation au cours des dix dernières années.

Au niveau interne, le graphique 2 ci-après indique, pendant la même période, les parts respectives du financement destiné à l'enseignement pré universitaire (P-U), à l'enseignement technique et à la formation professionnelle (E-TFP), ainsi que celle destinée à l'enseignement supérieur et la recherche scientifique (ESUP et Rech). Le graphique montre des orientations stratégiques instables dans cette allocation des ressources publiques destinées au secteur de l'éducation entre les niveaux d'enseignement.

Graphique 2 : Évolution des pourcentages du budget de l'éducation par niveau (2000 et 2009)



Source : Chaîne des dépenses publiques, ministère des Finances et du Plan 2010

Ce graphique indique non seulement l'instabilité dans l'allocation des ressources entre les niveaux d'enseignement, mais également, la faible priorité accordée à l'enseignement technique et à la formation professionnelle, le sous-secteur qui assure la formation des enseignants du primaire.

Par ailleurs, faut-il rappeler que cette tendance de sous financement de l'éducation a été constatée par la Banque mondiale depuis 1994. Selon un de ses rapports (Banque mondiale, 2005), pour la période comprise entre 1994 et 2003, la part du PIB consacrée au secteur de l'éducation a évolué seulement de 1,8 % à 2,3 %, alors que la moyenne des pays à faible revenu en Afrique subsaharienne se situait autour de 3 %. Selon le rapport du Cadre des dépenses à moyen terme (CMDT, 2009-2011, p.14), les allocations ont baissé pour ne représenter que 2 % du PIB en 2007 contre 4 % pour les pays de la sous-région.

### 1.2.2 Portrait du secteur de l'éducation

À l'avènement de la IIe république en 1984 et suite aux conférences nationales de l'éducation tenues en 1984 et 1985, des réformes importantes du secteur de l'éducation ont été faites. Ces réformes s'étaient traduites, entre autres, par la réintroduction du français comme langue d'enseignement et la suspension des langues nationales, suivies de la réforme des programmes. Ainsi, depuis 1984, la Guinée poursuit un programme de réforme de son système éducatif. Ce programme a conduit d'abord à la mise en œuvre du « programme d'ajustement du secteur de l'éducation » en deux phases (PASE 1 et 2). Ce programme reprenait les objectifs de Jomtien (1990). Ensuite, ce fut la poursuite des Objectifs du millénaire visant une éducation de base universelle avec la parité des filles et des garçons par la mise en œuvre du « programme d'éducation pour tous » (EPT). Enfin, la mise en œuvre du « programme sectoriel de l'éducation » (PSE) à partir de 2008, mettant en application la Déclaration de Paris (2005).

Tous ces programmes ont successivement bénéficié de l'appui technique et financier de plusieurs partenaires bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement et des ONG internationales. C'est pourquoi, malgré le sous-financement chronique du secteur par les ressources propres de l'État (voir section 1.2.1), l'appui technique et financier des partenaires au développement et des ONG internationales prenant le relais de l'État, cela entraînera une amélioration de l'accès à tous les niveaux. Ainsi, au cours de la période 1992 à 2008 le Taux brut de scolarisation (TBS) au primaire est passé de 28 % à 79 % selon le document CDMT<sup>8</sup> (2009 -2011, p.9), et le Taux net de scolarisation (TNS) est passé de 43 % en 1999 à 71 % en 2008, selon le dernier rapport mondial de l'ÉPT (UNESCO, 2011, p. 370). Pendant cette même période, pour le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire, le Taux net de scolarisation est passé de 14 % à 36 %. Ces données révèlent l'ampleur des efforts consentis par d'autres acteurs en complément à ceux fournis par l'État. Toutefois, bien que des progrès significatifs aient été enregistrés, des problèmes d'accès et surtout de

---

<sup>8</sup> Cadre des dépenses à moyen terme (2009).

qualité persistent encore aux différents niveaux du système éducatif selon le document du CDMT (2009-2011, p.10-11).

Pour l'accès au primaire, un phénomène de stagnation s'installe. En effet, la faiblesse des ressources destinées à l'éducation est confrontée à une baisse de la mortalité infantile. En conséquence, une augmentation de la demande cause des problèmes sérieux à l'atteinte de la scolarisation universelle. Le même document du CDMT note « la stagnation des taux de scolarisation et l'accentuation des disparités entre les sexes (filles (71 %) et garçons (86,20 %)) et entre les zones rurales (60 %) et les zones urbaines (115 %) » CDMT (2009-2011, p. 9).

Pour l'enseignement secondaire, même si la capacité d'accueil n'a pas augmenté au rythme des effectifs, une expansion remarquable des effectifs est notée avec notamment : « une croissance annuelle de 14,6 %, entraînant un quadruplement des effectifs entre 1998 et 2007. Ainsi, malgré les efforts pour la promotion de l'équité, le taux d'inscription en 7<sup>e</sup> A est plus élevé chez les garçons (71 %) que chez les filles (36 %) » (CMDT, 2009-2011, p. 10). Une situation qui ne semble pas s'être améliorée compte tenu des résultats aux examens nationaux de ces dernières années.

Pour l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'accès est faible en raison du « manque d'engouement des jeunes, de l'insuffisance et de la vétusté des infrastructures et des équipements » selon un responsable du secteur. Ce niveau d'enseignement connaît un sous-investissement chronique de la part du BND : « de 5,4 % en 2005, il n'était qu'à 3,4 % en 2008 », selon le document du CDMT (2009-2011, p. 9). Cette situation s'est traduite au niveau du secteur par le manque de matière d'œuvre, la vieillesse des programmes ainsi que la faible qualification du personnel enseignant et d'encadrement. Pour un responsable du secteur de la formation professionnelle : « Il n'y a rien de motivant de parler de ce secteur, car le secteur informel du bâtiment et de la mécanique auto par exemple, sont plus appréciés que les diplômés des centres de formation professionnelle (CFP) ».

Par contre quant à l'enseignement supérieur, une explosion des institutions d'enseignement a eu lieu. Actuellement, on dénombre 69 institutions universitaires, dont 17 sont publiques. Selon le CDMT (2009-2011, p.12), sur les 52 institutions d'enseignement supérieur (IES) privées : « 33 reçoivent des étudiants subventionnés par l'État ».

Concernant la qualité, en dépit des efforts consentis au niveau du primaire notamment par : « l'acquisition de manuels, la réforme des curricula et la formation continue des enseignants, les résultats sont mitigés [...] seulement 40,6 % des élèves de 4e savent lire [...] et 29,3 % des enseignants avaient un niveau jugé bon », mentionne le même document (CDMT, 2009-2011, p.11). Pour le secondaire, avec des groupes pédagogiques pléthoriques (112 élèves par classe en moyenne en 2008, bon nombre d'enseignants n'ont aucune formation pédagogique, ce qui affecte « négativement la qualité des formations ». Avec cette situation, la qualité de l'enseignement s'est fortement dégradée, car : « Entre 2006 et 2008, les taux de redoublement sont passés de 13 à 26% au collège et de 16 à 26% au niveau des lycées ». Pour l'enseignement professionnel, les problèmes sont multiples. Ils touchent notamment « l'inadéquation des programmes aux besoins de l'emploi, les ressources techniques de même que les problèmes liés au personnel enseignant : qualification, manque de relève [...] ». Au niveau supérieur, malgré l'adoption de la nouvelle structure académique : Licence Master et Doctorat (LMD), « 72 % des subventions accordées aux universités sont destinés aux transferts sociaux, ce qui laisse peu de ressources pour les intrants pédagogiques, la recherche et la qualification du personnel » CDMT (2009-2011, p.12).

Les groupes cibles qui souffrent le plus de ces disparités sont les filles et les enfants des zones rurales. C'est une tendance révélée par les rapports d'analyses sectorielles de la Guinée (RESEN, 2003-2004). Ces études révèlent que « sur 10 garçons et 10 filles entrées au primaire, 8 garçons atteignent le niveau de la 6e année alors que moins de 5 filles accèdent à la fin de ce cycle ». La zone de résidence était également un facteur de discrimination, car selon les mêmes sources : « Si 72 % des enfants urbains en âge d'être

en 6<sup>e</sup>A, y sont effectivement, seuls 37 % des enfants ruraux de cette même classe d'âge sont scolarisés en fin du primaire ». La Banque mondiale (2005) mentionne que cette faiblesse de la qualité de l'enseignement est une tendance persistante :

Le point sans doute le plus préoccupant dans la gestion du système éducatif guinéen concerne la dimension de la gestion pédagogique qui est l'une des plus faibles d'Afrique [...] Les évaluations montrent que des établissements ayant des ressources semblables par élève peuvent avoir des résultats extrêmement différents [...] pas de relation entre le volume des ressources mobilisées dans un établissement et le niveau d'acquisitions des élèves qui y sont scolarisés. (Banque mondiale, 2005, p. 195-196).

L'intervention de plusieurs acteurs dans les écoles n'est probablement pas étrangère à la situation.

### **1.2.3 Situation de la gouvernance éducative**

Les données présentées dans la section précédente sont révélatrices de défaillances majeures en matière de gestion et de gouvernance du système éducatif et dans la transformation des ressources en résultats. De multiples initiatives ont été mises en œuvre pour corriger la situation, dont la tenue des conférences nationales au lendemain de l'avènement de la II<sup>e</sup> république et des « États généraux de l'éducation » qui se tiennent de temps en temps.

Depuis le début des années 1990, plusieurs réformes ont été entreprises avec, notamment, une implication de plusieurs acteurs non traditionnels, dont des ONG. Cette pratique permet à certains bailleurs de fonds de remédier à la carence de gestion étatique et parfois au manque d'une expertise nationale. Si certaines ONG gardent leur autonomie en intervenant directement sur le terrain, d'autres travaillent au sein de l'éducation comme responsables des projets en ayant leurs propres structures de gestion pour s'assurer de la bonne utilisation des ressources.

L'ampleur des interventions des ONG faisant face aux acteurs des communautés locales et d'autres intervenants a comme conséquence immédiate de révéler les limites des capacités institutionnelles de l'État à gérer ces innovations. Une situation qui mettra en relief certains des défis et des enjeux à la fois dans l'accès aux ressources et dans la pérennisation des innovations, mais plus globalement dans la mise en œuvre des réformes de la politique sectorielle de l'éducation. Avec ces initiatives diversifiées, voire disparates, les autorités de l'éducation se retrouveront avec des infrastructures et des équipements (souvent mis en place en l'absence de normes ministérielles), dont le fonctionnement pose toujours des problèmes. Plusieurs stratégies mises en œuvre par cette diversité d'intervenants ne semblent pas avoir tenu compte de la nature systémique de l'éducation. Les défis et les enjeux de cette nouvelle approche sont réels et semblent ne pas avoir été perçus, au départ, par les acteurs traditionnels du secteur. Par la suite, faute de ne pouvoir mobiliser une expertise compétente au sein de la société civile, des ONG internationales auront recours aux compétences des fonctionnaires de l'éducation pour réaliser leurs contrats.

Cette pratique aurait-elle finalement entraîné un « partenariat » : changement de stratégie dans la collaboration entre les ONG internationales et les acteurs traditionnels de l'État? En tout cas, systématiquement, face à l'insuffisance d'une expertise internationale mobilisable, d'une part, et dans le souci d'avoir des résultats rapides, d'autre part, la plupart des ONG impliquées dans le secteur de l'éducation privilégieront de sous-traiter la réalisation de leurs activités avec les cadres de l'éducation. Une façon de faire qui aura parfois des répercussions négatives sur le fonctionnement normal des services éducatifs gouvernementaux, causées par l'absence de fonctionnaires détachés pour la circonstance de leur poste de travail.

Devant la faiblesse institutionnelle de l'administration et son manque de moyens, cette pratique décrite ci-dessous peut-elle avoir entravé le fonctionnement normal du système éducatif? En provoquant par exemple, des « doublons » dans le financement des activités, l'adoption de stratégies ne favorisant pas la complémentarité des efforts des

différentes parties impliquées? Plus importante encore, serait-elle à la base d'une réorientation des activités du secteur de l'éducation vers les seuls domaines qui peuvent intéresser les ONG et leurs bailleurs de fonds? Autant de questions que la situation vécue et actuelle suscite.

Entre les acteurs de l'État et les autres parties prenantes, la situation de la Guinée révèle que jusqu'à l'avènement du PSE en 2008, certains intervenants, particulièrement les ONG internationales, étaient devenus de véritables agences d'intermédiation financière en gestion des ressources externes du secteur de l'éducation. En raison de l'ampleur des besoins et de la crise économique permanente du pays, les acteurs de l'administration de l'éducation se sont retrouvés dans une situation les obligeant à faire des accommodements avec tous ces nouveaux venus. Une pratique qui leur a permis de financer certaines activités administratives courantes, mais qui, en conséquence, pourrait avoir entravé leurs rôles d'acteurs de l'État. Dans un tel contexte, l'on peut se demander si une forme de clientélisme à peine voilée de la part des responsables traditionnels du secteur ne s'est pas installée avec les ONG internationales chargées de la gestion des ressources mobilisées par les projets.

### **1.3 Questions, justification et objectifs de la recherche**

Cette section aborde les questions de la recherche, sa justification et les objectifs poursuivis. Les aspects qui y seront abordés tiennent compte du contexte international et du contexte national en lien avec l'état de la recherche sur le sujet. Ces trois aspects sont intimement liés même s'ils sont présentés l'un après l'autre.

#### **1.3.1 Les questions de la recherche**

Le but de la recherche est de comprendre les mécanismes d'interaction des acteurs traditionnels et ceux non traditionnels de plus en plus nombreux au sein de l'action

publique éducative guinéenne. Il s'agit également d'apprécier les effets de cette interaction sur la gouvernance du secteur de l'éducation. La situation décrite dans la sous-section précédente pose des défis de plusieurs natures et révèle des enjeux. À cet effet, la question principale de la recherche est : *quels sont les défis et les enjeux de la présence d'une pluralité d'acteurs dans la gouvernance éducative en Guinée?*

En vue de disposer d'éléments de réponse à cette question et tenant compte des rôles importants de différentes catégories d'acteurs ces dernières années, nous avons formulé trois sous-questions :

1. *Quelles sont les orientations des acteurs engagés dans la gouvernance éducative en Guinée?*
2. *Quels sont les modes de régulation/collaboration développés entre les différents acteurs dans la mise en œuvre de la réforme éducative?*
3. *Quels sont les effets de la mise en œuvre de ces modes de régulation/ collaboration sur la gouvernance actuelle du système éducatif?*

Un travail de terrain au niveau national et plus spécifiquement dans la région de Kafu est susceptible d'apporter des éléments de réponse à toutes ces questions.

### **1.3.2 Justification**

Cette recherche trouve sa justification dans le fait que, jusqu'à présent, les études sur l'évaluation des politiques éducatives en Afrique au sud du Sahara ont consisté généralement en des analyses économiques de comparaison, comme celles de Mingat et Suchaut (2000), ou en des monographies partielles dans le cadre du RESEN<sup>9</sup>. Ces études sont orientées davantage vers les suivis des cohortes et les comparaisons des coûts unitaires entre pays. À ces publications s'ajoutent d'autres, comme celle d'Any-Gbayère (2005) qui souligne la mainmise des acteurs internationaux sur la politique africaine. En ce qui concerne les ONG internationales comme nouveaux acteurs, l'analyse de leurs actions

---

<sup>9</sup> Rapport sur l'État du Système éducatif national du pôle de Dakar.

porte plus sur les réalisations d'infrastructures que sur les enjeux de pouvoir entre les organisations dont elles sont parties prenantes.

Par rapport à cette réalité, il faut prendre en compte le fait que plusieurs chercheurs (Rouban, 1998; Hallak, 2000; Abensour, C. *et al.*, 2007) ont rappelé le rôle fondamental de l'État en matière d'éducation. Suivant ces chercheurs, les fonctions de l'État ont été successivement celles de formateur, développeur, régulateur et réformateur. Dans cette perspective, si Rouban (1998) met en garde contre la « précarisation des structures publiques » dans le domaine de l'éducation, Hallak (2000) insiste sur le fait : « qu'en matière d'enseignement, la responsabilité première doit rester à l'autorité publique parce qu'elle est la seule garante de l'intérêt général ». Ces différentes positions mettent l'accent sur la nécessité de comprendre que *l'éducation a toujours été une question politique*. À cet effet, Pelletier (2009) insistera quant à lui sur l'inconvénient de toujours privilégier les seuls aspects économétriques dans la formulation des politiques éducatives, car :

Une approche qui privilégie les équations économétriques du pourcentage de l'effet maître, de l'effet classe [...] vide l'école de sa fonction initiale en tant qu'institution sociale avant tout porteuse de valeurs et d'une culture à transmettre [...] Dans maintes régions en émergence, la notion même de pays, d'État ou de nation, constitue une référence assez floue et souvent une source de tensions interrégionales et interethniques [...] La fonction de socialisation et de construction identitaire de l'école n'est pas prise en compte dans l'élaboration des équations économétriques néolibérales [...] (Pelletier, 2009, p. 6).

Ces remarques sont pertinentes pour la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne aux identités en cours de construction. La Guinée n'y fait pas exception.

Par ailleurs, la volonté de modelage des systèmes éducatifs selon les modèles existant ailleurs est une situation qui engendre des défis et des enjeux de plusieurs natures susceptibles d'affecter les compromis historiquement construits. Elle oblige les acteurs à gérer une nouvelle réalité des systèmes éducatifs, préoccupations de Campbell (2004) reprises par Maroy (2005):

L'influence des modèles internationaux ne se produit pas seulement selon un mécanisme de diffusion simple sans altération, mais selon un mécanisme de traduction, de bricolage institutionnel, de transaction symbolique et normative avec les réalités juridiques, normatives et matérielles existantes. (Maroy 2005, p. 53)

La situation dans le secteur de l'éducation guinéen se caractérise par la présence de plusieurs parties prenantes. Une réalité rendant sa gouvernance et son développement complexes par la nécessité d'avoir à composer avec des enjeux de pouvoir entre acteurs et des enjeux d'identités organisationnelles. De plus, le contexte est dominé par la multiplicité et l'instabilité des structures gouvernementales de l'éducation réparties entre plusieurs départements ministériels (Barry, 2000, p. 15).

L'analyse des pratiques dans le secteur de l'éducation du pays, de même que la littérature sur le sujet font ressortir deux aspects pertinents à savoir :

- Les approches stratégiques mises en œuvre font l'objet de controverses pour plusieurs chercheurs comme Rouban (1998), Hallak (2000) et Pelletier (2001a, 2004a+b, 2009);
- Les modèles de gestion organisationnels adoptés ces dernières années ne peuvent favoriser que des changements mitigés, peu durables dans le temps, et problématiques au regard des contraintes du changement suivant le modèle théorique de Crozier et Friedberg (1977).

Les appréhensions d'inefficacité des approches non complémentaires sont à prendre en compte dans le cadre de la gouvernance des systèmes éducatifs (Bouvier, 2007), mais aussi par rapport à la légitimité d'action des ONG dans la mise en œuvre des réformes éducatives (Néfissa, 2000; Cohen, 2003; Ryfman, 2004). En effet, la manière d'agir de l'ensemble des acteurs (traditionnels et non traditionnels) pourrait avoir provoqué sur le terrain une situation encore plus complexe, au regard des formes d'actions et d'interactions qui en résultent. Une telle situation entérinerait les inquiétudes de certains chercheurs et même de certains décideurs sur la pertinence et les limites à faire intervenir des acteurs internationaux, pour jouer un rôle majeur dans la gouvernance éducative des pays.

Pour faire face aux défis et aux enjeux d'une diversité croissante d'acteurs en éducation, cette recherche doctorale porte sur *les défis de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques d'éducation en Afrique*. Un des objectifs est une meilleure compréhension de l'évolution du rôle de l'État dans l'action publique éducative en particulier en tenant compte des préoccupations mentionnées par Barry (2002 et 2005) et surtout dans la perspective d'Enguéléguélé (2008) qui rappelle la pertinence d'un tel regard, notamment pour les États africains :

L'analyse de l'action publique est qu'elle conforte le dépassement de la conception de l'État africain comme entreprise de domination caractérisée par ses efforts pour imposer un ordre politique global, en lui substituant une perspective centrée sur ses *outcomes* [...] Dans un environnement changeant au sein duquel le dilemme pour les pouvoirs publics est de se montrer simultanément *responsives* (conscients des problèmes ainsi que des attentes souvent contradictoires des populations et de leurs partenaires internationaux), *accountable* (susceptibles de rendre compte de leur action...) et capables de produire ou de coproduire des solutions efficaces. (Enguéléguélé, 2008. p. 8-9)

Les relations entre les différentes parties prenantes durant la mise en œuvre des réformes de la politique éducative guinéenne seront l'objet principal de la présente recherche. Des relations qui se sont manifestées par de multiples modes de collaboration et de régulation dans la conduite des différentes actions engagées au cours des vingt dernières années.

### **1.3.3 Les objectifs**

En lien avec les questions de la recherche, cette étude aborde d'abord et avant tout les problèmes de gouvernance du système éducatif de la Guinée. Il s'agit de chercher à comprendre si l'intervention de plusieurs acteurs, notamment des ONG internationales, a entraîné ou non la fragilisation ou le renforcement des structures de gestion et de pilotage du système éducatif du niveau préuniversitaire en particulier. L'objectif est de *comprendre* la situation qui est vécue dans le secteur de l'éducation, selon l'explication du terme de Lasvergnas (1986) à savoir : « entrer dans le processus de rationalité, c'est-à-dire d'explication organisée, logique causale » des défis et des enjeux de la présence de

nombreux acteurs dans le secteur de l'éducation. Une compréhension qui permet d'identifier les défis à relever, notamment pour les acteurs gouvernementaux qui avaient traditionnellement l'exclusivité de l'élaboration et parfois de la mise en œuvre de la politique éducative du pays.

La présente recherche s'inscrit dans la prospection de nouvelles voies d'action en matière de gouvernance et de régulation. Elle cherche à mieux expliquer les interventions des nombreuses parties prenantes dans la mise en œuvre de la politique éducative d'un pays. Ainsi, cette étude vise à :

- Comprendre les fondements et les mécanismes d'intervention des différents acteurs dans ce secteur à la fois complexe et stratégique unique à chaque pays;
- Identifier les enjeux et les défis majeurs liés à l'implication de plusieurs organisations dans la mise en œuvre des réformes de la politique éducative;
- Contribuer à enrichir les connaissances sur les pratiques de gouvernance éducative liées aux enjeux d'identité et de pouvoir, entre les différentes organisations qui cherchent à définir leurs objectifs et la mise en œuvre des réformes de l'éducation, à partir du contexte de la Guinée.

Finalement, le but de cette recherche est d'aider tous les acteurs concernés par la réforme éducative à sortir des sentiers habituels. Un besoin rappelé par Enguéléguélé (2008) qui insiste sur le changement d'attitudes des différents acteurs des politiques publiques :

Cette approche permettra de comprendre la complexité des jeux de domination et de clientélisme impliqués par ces interventions publiques [...] Le nécessaire dépassement entre les approches du politique «par le haut» ou «par le bas»<sup>10</sup> qui renvoie [...] pour la première à une entrée par des médiateurs<sup>11</sup> qui sont recrutés dans le cercle restreint des élites [...]

---

<sup>10</sup> Voir Christian Coulon (1972). «Système politique et société dans les États d'Afrique noire. À la recherche d'un système conceptuel nouveau», *Revue française de science politique*, vol. 22, no5.

<sup>11</sup> Voir André Faure (1981). «La politique en Afrique noire. Le haut et le bas», *Politique africaine*, no1.

et pour la seconde, aux destinataires [...] en raison de la différenciation des positions occupées [...] Dans la hiérarchie sociale et politique, chacune de ces voies renvoie à des phrases différentes : la prise de décisions et l'évaluation pour les uns; la mise en œuvre pour les autres. (Enguéléguélé, 2008, p. 6-9)

En somme, il s'agit de comprendre les multiples défis et les enjeux de la gouvernance du secteur, au regard de la situation actuelle, afin de mieux agir auprès des différents acteurs concernés.

#### **1.4 Interrelation recherche, formation et pratique**

La présente recherche veut contribuer à une connaissance plus élaborée des pratiques de gouvernance éducative dans un contexte africain impliquant plusieurs parties prenantes. Elle contribuera aussi à documenter les pratiques multiples de gouvernance mises en œuvre par les acteurs du système éducatif (traditionnels et non traditionnels), à travers leurs modes de régulation et de collaboration.

Les connaissances acquises peuvent aider l'ensemble des parties prenantes en éducation, à mieux définir le cadre d'intervention de chaque partenaire dans la mise en œuvre d'une « nouvelle gouvernance de l'éducation ». Une gouvernance qui doit prendre en compte, les enjeux et les défis de la mondialisation pour de jeunes États en construction. Les résultats de cette recherche pourront servir de support pour les pratiques de gouvernance éducative que connaissent un nombre croissant de partenaires et d'intervenants; être un outil dans la formation (initiale et continue) des acteurs de la gestion de l'éducation; et ouvrir de nouvelles pistes pour la recherche en matière de problématiques en politique éducative.

### **1.5 Conclusion du premier chapitre**

Au regard de la diversité des parties prenantes impliquées en éducation, cette étude tient compte du contexte international et surtout national guinéen pour appréhender les contours de la problématique de la gouvernance dans une réforme de l'éducation.

En tenant compte des avis des auteurs qui ont écrit sur le sujet, la problématique abordée justifie un regard critique sur la situation actuelle en Guinée. Le pays a encore besoin de l'aide internationale, malgré les efforts des différents acteurs de la réforme. Le manque de ressources et le pilotage à vue de son système éducatif continuent d'être sa caractéristique dominante. Dans cette perspective, nous allons présenter dans le prochain chapitre le cadre théorique qui servira de support pour l'analyse de la situation vécue dans la réforme éducative de ce pays au cours des deux dernières décennies.

## DEUXIÈME CHAPITRE : LE CADRE THÉORIQUE

### 2.0 Introduction

Ce chapitre aborde à la fois le cadre théorique et conceptuel. Dans un premier temps, plusieurs définitions du concept de gouvernance et son utilisation en éducation seront présentées. Ensuite, seront exposées les approches théoriques utilisées pour l'analyse de la problématique de la gouvernance de la politique éducative en Guinée.

### 2.1 L'expression gouvernance et son emploi

La gouvernance est un concept ayant une origine grecque (Kubernân) et qui est devenu en latin (gubernare). Ce terme a connu une évolution d'interprétations dans le temps : Weber (1959), Kooiman (1993) et Cassen (2003) entre autres. Selon Lusignan et Pelletier (2009, p.13) : « Aujourd'hui, dans le cadre de la prestation des services publics, la notion de gouvernance est souvent utilisée pour référer à la recomposition des rapports entre une pluralité d'acteurs et de partenaires [...] pour rendre compte du nombre et de la nature des parties prenantes aux prises de décision ». Citant l'Office québécois de la langue française (2002), ces auteurs notent que « La notion de gouvernance est associée à une manière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique ». Les caractéristiques permettant de reconnaître cette « manière sont la maîtrise des processus de consultation, le partenariat et le travail collaboratif, la transparence et la clarté dans les communications [...] » (*Ibid.*, p.14). C'est-à-dire que la gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance permettant d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'une organisation publique ou privée, régionale, nationale ou internationale. C'est un mouvement de décentrement (qui signifie prise en compte de plusieurs paramètres simultanément) au moment de la prise de décision, comportant une

multiplication de lieux et d'acteurs. Ce concept renvoie à la mise en place de modes de régulation plus souples fondés sur le partenariat et la mise en relation de différents acteurs.

Ces derniers temps, la notion de gouvernance connaît un regain d'intérêt parmi les acteurs du secteur public et privé, parmi les organisations internationales et ceux du monde associatif. Elle ne réfère pas uniquement à la gestion d'un territoire physique, mais à la participation au « vouloir-vivre ensemble » suivant le principe que pouvoir et décision résultent de la négociation entre plusieurs parties en présence. Finalement, même si ce concept s'applique à plusieurs activités humaines, en raison de la forte sensibilité idéologique qui l'entoure, il est l'objet de définitions et d'interprétations différentes, à la fois parmi les chercheurs et au sein des institutions internationales de financement.

### **2.1.1 La gouvernance suivant certains chercheurs et auteurs**

Dans la littérature, une définition univoque de la notion de gouvernance qui serait acceptée de tous les acteurs n'existe pas encore, elle est à construire. De nombreux auteurs ont proposé des définitions de la gouvernance<sup>12</sup>. Par exemple, Bourdieu (2000, p. 22) la considère comme un néologisme contribuant à « la mondialisation du langage et des cerveaux ». Les définitions de ce terme ont évolué avec la montée de l'idéologie néolibérale qui pose la problématique relative à la notion de domination (leadership) se manifestant entre les parties prenantes de plus en plus nombreuses dans l'action publique.

Au début des années 1990, pour certains auteurs, la gouvernance devait être considérée comme le produit de réseaux d'organisations autonomes permettant de parvenir à un équilibre entre les parties. À cet effet, pour Gaudin (2002, p. 43) l'expression gouvernance fait référence à l'existence d'un monde de réseaux, en ce sens que : « Qui dit gouvernance dit guider/orienter ». C'est pourquoi, pour lui, « La gouvernance, ce serait donc tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de

---

<sup>12</sup> 35 000 références d'articles dans le moteur de recherche de JStor.

coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées » (*Ibid.* p. 43).

Moreau Defarges (2003) soulignera le besoin de respecter les identités et l'équilibre entre les acteurs pour atteindre les objectifs de l'organisation, par un meilleur usage des moyens et des ressources. Selon cet auteur, la gouvernance renvoie au maintien de l'équilibre entre les acteurs au sein d'une société, non « autour des buts communs », mais pour assurer « l'épanouissement des potentialités de tous dans le libre-choix de chacun ». Ce qui l'amène à proposer la définition ci-dessous de la gouvernance :

La gouvernance se définit alors comme un système d'organisation et de préservation de la concurrence. Gouverner ce n'est plus fixer et réaliser des objectifs, c'est établir et surveiller un terrain de jeu, l'intérêt général n'étant plus quelque chose au-dessus, mais quelque chose autour. Il ne s'agit plus de gouverner, mais de poser des règles et de garantir leurs bonnes applications. L'État n'apparaissant plus qu'à l'origine (fixation des normes) et à la fin (contrôle ultime de l'application de ces normes) des processus sociaux, tout l'entre-deux est régi par la concurrence ». (Moreau Defarges, 2003, p. 27)

De plus, cet auteur rappelle qu'il y a une différence entre gouvernance et gouvernabilité. Si le premier terme (gouvernance) est lié aux connaissances des principes et règles de la mise en cohérence des initiatives, le second (gouvernabilité) réfère à un savoir agir signifiant « savoir combiner et mobiliser des ressources pertinentes » pour réussir une action. À cet effet, il décrit la notion de gouvernance en ces termes :

La gouvernance n'est pas une entité, c'est un système rejetant toute hiérarchie. A l'âge du gouvernemental, l'État, gardien sévère de l'unité, est un guide idéologique, diffuseur de la foi nationale. À l'ère de la gouvernance, la politique vidée de toute finalité, ne sert plus qu'à surveiller que le jeu social ne se déroule pas mal. (*Ibid.* 2003, p.30)

Solau (2005) insistera de son côté sur les contraintes relatives à la création d'un consensus entre des acteurs aux intérêts divergents, pour répondre aux exigences d'une

situation dans laquelle, il est permis de considérer que : « l'État n'est plus le seul maître à bord ». C'est pourquoi cet auteur définit la gouvernance comme étant :

Une méthode ou un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou conflits, par laquelle (lequel) les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes [...] elle se caractérise par : « des formes horizontales d'interaction entre acteurs qui ont des intérêts contradictoires, mais qui sont suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'aucun d'eux ne puisse imposer une solution à lui tout seul, tout en étant [...] dépendants pour qu'ils soient tous perdants si aucune solution n'est trouvée. (Dutercq *et al.* 2005, p. 29)

Peters (2001, p. 21) est, quant à lui, d'un avis contraire par rapport aux définitions proposées précédemment. Il rappelle le besoin de recentrage du rôle de l'État-nation dans la société, car, étymologiquement, le mot gouvernance implique « conduite, pilotage » ou « utilisation d'un mécanisme quelconque » afin d'assurer à la société une direction cohérente<sup>13</sup>. Pour cet auteur : « une société ne peut réussir à relever tous les défis qui la confrontent que s'il y existe une forme quelconque de direction centrale ». C'est une approche qui met davantage l'accent sur le fait que : « la gouvernance se transforme en direction même exercée à distance, cette direction peut encore constituer une certaine capacité de guider, de diriger, d'influencer, sinon de contrôler, l'évolution économique et sociale » (Peters, 2001, p. 21). Dans cet esprit, faire de la gouvernance, selon ce chercheur c'est être au-dessus des réseaux qu'il faut réguler et contrôler en déterminant « les politiques issues du processus ». Ainsi, la gouvernance doit avoir une définition différente de celles qui ont été proposées jusque-là :

Certes, la capacité des États à se comporter comme un acteur unique est largement exagérée [...] Mais il est néanmoins plus facile de partir d'une telle conception centralisatrice, et d'en dégager ensuite les exceptions que de chercher à dégager des modèles à partir d'hypothèses d'un ordre inexistant. Présumer d'une « gouvernance éparse » (Paquet et Voyer,

---

<sup>13</sup> Comme le signale le dictionnaire historique de la langue française T1, Paris Robert, 1992, p 906 ou le mot gouvernance est attesté au XIIIe siècle au sens de gouvernement.

1993) escamote tout point de départ à une évaluation de son mode de réalisation et du succès de l'opération. (Peters, 2001, p. 23)

Boyer (2009, p. 148), pour sa part, expose les problèmes « des légitimités croisées » du « client/consommateur », mais aussi « la logique du coût/bénéfice » en matière de gouvernance scolaire qui exige une vision nouvelle du système de pilotage et d'arbitrage entre des acteurs de plus en plus nombreux et différents. Au regard des enjeux, il y a selon lui le besoin d'un « leadership stratégique », capable de coordonner dans une perspective de coconstruction, « des stratégies chemin faisant » à l'image d'une organisation pensante à travers une réflexivité collective dont les principes de fonctionnement tiennent compte du fait qu'il y a « des arrimages à reconstruire » dans le but de « concilier l'unité dans la diversité ». Au regard de la diversité des situations et en se fondant sur les conclusions de certains auteurs (Côté *et al.*, 2005; Hamel et Jouve, 2006; Lessard et Brassard, 2006; Pelletier, 2001b ; Pelletier, 2009; Rondeau, 1997), Boyer (2009) insiste sur le besoin de « revisiter » la notion de gouvernance éducative pour la prise en compte de la dynamique « du global et du local » dans le partage des rôles entre les acteurs du service éducatif public, dont il rappelle le fondement :

Lors de ces réformes [...] qu'elles passent [...] par une réduction du rôle de l'État au profit du privé ou pour d'autres, par une interdépendance accrue entre les institutions gouvernementales, la société civile et les citoyens, ces réformes sont associées à une nouvelle forme de gouvernance [...] Le sens de l'action des différents gouvernements est compris « comme allant d'un État sinon entrepreneur, du moins moteur du développement à un État accompagnateur [...] Le réaménagement d'échelle entre le local et le global peut être associé à une gouvernance qui sous un principe de subsidiarité active et interactive chercherait à « concilier l'unité dans la diversité ». (Boyer, 2009, p. 148-149)

Cette vision de la notion de gouvernance, appliquée à la décentralisation de l'éducation invite à une relecture de son usage au regard de la diversité des situations.

### 2.1.2 La gouvernance selon des institutions de financement

Nous référons ici surtout aux définitions de gouvernance de la Banque mondiale<sup>14</sup> et à celle de l'Union européenne. Les définitions du terme gouvernance de ces institutions résumant la vision de bien des institutions internationales sur le sujet, même si selon l'Agence canadienne de développement international (ACDI 1997, p. 2), « la plupart des organisations internationales et des agences bilatérales se sont dotées de leur propre définition de gouvernance »<sup>15</sup>.

Pour la Banque mondiale, selon Solaux (2005, p. 29), la notion de gouvernance désigne « l'ensemble des traditions des institutions par lesquelles, le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous ». Le rapport « Gouvernance et Développement », qu'elle publia en 1992, avait mis l'accent sur les quatre principes fondamentaux suivants : (1) la responsabilité; (2) la transparence; (3) l'état de droit; et (4) la participation; des principes partagés par toutes les institutions internationales.

Pour l'Union européenne, selon Séguin (2007, p. 81-89) « La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice du pouvoir au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ». Cette définition met en avant les notions de participation et de responsabilisation des acteurs. Ainsi, la gouvernance est à la fois un instrument de légitimité du fonctionnement politique d'une organisation, mais aussi de mise en relation à la fois avec l'administration publique et privée.

Nous convenons avec Georgakakis *et al.* (2007, p. 18) que si l'aspect normatif du terme gouvernance pose peu de problèmes, son aspect prescriptif qualifié de « bonne

---

<sup>14</sup> Elle a créé son propre Institut de la gouvernance

<sup>15</sup> <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-111883426-HX4> visité le 25 avril 2009.

gouvernance »<sup>16</sup> impose certaines réserves. Pour le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), tout comme l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), la « bonne gouvernance » renvoie à une prescription normative. Les critères souvent mis de l'avant sont : la présence d'un État de droit, l'absence de corruption, l'équité, la responsabilité, l'imputabilité, l'efficacité, la transparence et la participation. En partant des propriétés de la gouvernance proposées par Smouts (2003, p. 238) dans le dictionnaire des relations internationales, on note que cette expression : « n'est pas un système de règles, ni une activité, mais un processus; elle n'est pas formalisée, mais repose sur des interactions continues; elle n'est pas fondée sur la domination, mais sur l'accommodement; elle implique à la fois des acteurs publics et des acteurs privés ».

À la lumière des différentes définitions rappelées ci-dessus, nous proposons de définir la gouvernance comme étant :

Le processus qui permet d'assurer une réponse adéquate à une action d'intérêt public, favorisant l'expression de la diversité des parties prenantes et valorisant les actes posés. C'est un processus formel et informel de rapprochement de la verticalité d'une orientation stratégique normative (joué par l'État) et du consensus horizontal des autres acteurs (publics, privés ou associatifs).

### **2.1.3 La gouvernance en éducation et concepts associés**

L'emploi du concept gouvernance dans le domaine de l'éducation est associé à des notions comme celles de centralisation, décentralisation, partenariat, régulation, contractualisation, orientations et parties prenantes. En conséquence, ces notions ont besoin d'être définies.

---

<sup>16</sup> Voir Lakehal (2005) et le site Internet du PNUD <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>>, visité le 10 avril 2009.

## 1. Centralisation et décentralisation

Le concept de centralisation est utilisé pour traduire la concentration du pouvoir, des moyens et des objectifs au sein d'une seule entité. La centralisation est un moyen puissant de contrôle des décisions de l'organisation qui conduit à des types d'encadrement limitant les initiatives des échelons inférieurs. Pour Mintzberg (2006. p. 173-174) « la structure est centralisée quand tous les pouvoirs de décisions se situent à un seul point dans l'organisation, à la limite dans les mains d'un seul individu [...] La centralisation est le mécanisme le plus puissant pour coordonner les décisions dans l'organisation ». Avec la centralisation, il y a un contrôle des initiatives et des zones d'incertitude.

La décentralisation quant à elle caractérise des situations où la fixation des objectifs et l'attribution des moyens sont partagées entre plusieurs parties. Sa mise en œuvre obéit à des conditions de capacité, de moyens, de redéfinition des rôles et des responsabilités pour les acteurs auxquels de nouvelles responsabilités sont octroyées dans l'exercice du pouvoir. C'est un pouvoir dont l'exercice sera fonction de l'accès ou non à des ressources habilitantes ou à des ressources contraignantes. Des ressources qui font souvent l'objet d'un enjeu ou d'un atout, selon Crozier et Friedberg (1977).

Lemieux (1997) identifie quatre modèles de décentralisation : administrative ou déconcentration, fonctionnelle, politique ou dévolution et structurelle ou privatisation. Cette classification tient compte des critères suivants : le statut des parties prenantes en relation, leurs compétences respectives, les ressources dont elles disposent pour financer leurs activités et le niveau d'autorité dont elles jouissent. Ces modèles de décentralisation et leurs caractéristiques sont résumés dans le tableau 1 ci-dessous et illustrés d'exemples tirés du contexte de la Guinée.

Tableau I : Types de décentralisation selon Lemieux (1997) appliqués à l'éducation en Guinée

| Types de décentralisation<br>Critères d'appréciation | Décentralisation administrative ou déconcentration  | Décentralisation fonctionnelle ou délégation  | Décentralisation politique ou dévolution   | Décentralisation structurelle ou privatisation  |
|--|---|---|--|---|
| Statut   | Structure dépendante par rapport à une organisation centrale  | Structure assez dépendante par rapport à une organisation centrale  | Assez peu dépendante par rapport à une organisation centrale   | Plus ou moins dépendante par rapport à une organisation centrale                                      |
| Compétences  | Généralement uni sectorielle, pour plusieurs fonctions  | Uni sectorielle, pour des fonctions bien définies   | Multisectorielles pour l'ensemble des fonctions  | Uni sectorielle pour l'ensemble des fonctions.  |
| Financement  | Les ressources viennent du centre   | Selon les cas, les ressources viennent surtout du centre ou surtout de la base  | Les ressources viennent surtout de la base.  | Les ressources viennent du centre ou de la base.<br>C'est une situation de sous-traitance             |
| Autorité   | Désignation par le centre avec pouvoir d'application (lois ou règlements)   | Désignation par le centre ou par la base et pouvoir dans l'adoption (résolutions) ainsi que dans l'application.   | Désignation par le centre ou par la base des représentants et pouvoir d'adaptation des lois (lois et règlements) | Désignation par le sommet et pouvoir d'adaptation dans l'application des lois                         |
| Exemple guinéen                                      | Ministères de l'Éducation;<br>Tous les responsables y compris les chefs d'établissement sont nommés par le centre | Mairies et CRD <sup>17</sup> ;<br>Autonomie des institutions d'enseignement supérieur, bien que tous les responsables soient nommés par le centre y compris les membres des Conseils d'Administration | Non applicable   | Sociétés autonomes publiques;<br>privatisation du service éducatif à tous les niveaux d'enseignement. |

Source : Lemieux, (1997).

<sup>17</sup> Communautés rurales de développement.

Mintzberg (2006, p. 174) identifie trois réponses à la question pourquoi décentraliser une structure? Ces réponses donnent les arguments justifiant la prise d'initiatives qui permettront à l'organisation d'atteindre ses objectifs. La première est liée au fait : « qu'un seul centre, un seul cerveau, ne peut comprendre toutes les décisions. Il est parfois simplement impossible à l'information nécessaire d'arriver au centre [...] Quelquefois un système d'information sophistiqué donne au centre l'illusion qu'il dispose de la connaissance nécessaire, sans que le centre ait réellement la capacité de l'absorber ». Une telle situation justifie une décentralisation. Deuxièmement, dans le but d'offrir une réponse adaptée à la demande formulée, il s'agit de « permettre à l'organisation de répondre rapidement aux conditions locales. La transmission d'informations du terrain au centre puis du centre au terrain prend du temps, et ce temps est précieux ». Enfin troisièmement, « c'est un moyen de motivation. Les personnes créatives et intelligentes ont besoin d'une marge de manœuvre considérable. L'organisation ne peut les attirer, les garder, et utiliser leurs initiatives que si elle leur donne des pouvoirs de décisions très importantes » (*Ibid.*, p. 176). Ce dernier élément entre dans le cadre du processus de formalisation des comportements qui prépare les acteurs des échelons inférieurs à assumer des responsabilités. Ce qui précède explique pourquoi Mintzberg (2006, p. 177-178) dit ne pas vouloir traiter séparément les deux expressions (centralisation et décentralisation). Il ne les considère pas « comme des absolus, mais comme des extrémités d'un continuum » qui peuvent être selon les cas, une décentralisation verticale, horizontale ou sélective.

Enfin, pour Pelletier (2001b, p. 18), il y a des circonstances qui favorisent l'adoption de la décentralisation comme mode de gestion d'un système éducatif. Ainsi, pour lui : « la décentralisation d'un système devient nécessaire lorsque sa taille et son niveau de complexité font en sorte qu'un seul centre ne peut comprendre et rendre des décisions éclairées et pertinentes sur tous les objets décisionnels auxquels il est confronté »

## 2. Partenariat

Selon Legendre (2005, p. 1002) et avant lui l'OCDE (1992), le partenariat est une entente entre des parties qui, de façon volontaire et égalitaire, partagent un objectif commun et le réalise de façon convergente en utilisant leurs ressources respectives. Pour Frank et Smith (2000) :

On définit un partenariat comme étant une relation dans laquelle au moins deux parties ayant des objectifs compatibles s'entendent pour faire quelque chose ensemble [...] qu'ils ne pourraient accomplir seuls [...] Normalement, les partenaires ont leur propre identité à l'extérieur du partenariat et sont responsables de façon indépendante envers les autres. Les parties [...] concluent des transactions lorsque chacune d'entre elles s'attend à en bénéficier et convient de partager les risques. (Frank et Smith, 2000, p. 13)

Ainsi, le partenariat est une relation dans laquelle il y a prise de décisions en commun, partage des risques, du pouvoir, des avantages et des responsabilités. Son adoption dans le cadre d'alliance de réseaux où toutes autres formes de relation devraient avoir une valeur ajoutée aux produits et services offerts par chaque partenaire prit isolément. Ce sont ces principes d'égalité et de coopération qui s'appliquent aux représentants des organisations voulant atteindre un objectif commun. La notion de partenariat va au-delà de simple partie prenante et est utilisée dans la gouvernance dans une perspective dynamique. Le partenariat ne supprime pas l'autonomie, au contraire, il met l'accent sur la collaboration, la responsabilité et la coopération pour l'accomplissement d'une action dont les résultats bénéficient à tous.

## 3. Régulation et collaboration

Pour Van Zanten (2008, p. 574), citant l'Encyclopedia Universalis (2002) « La régulation, c'est l'ajustement, conformément à quelques règles ou normes, d'une pluralité de mouvements ou d'actes et de leurs effets ou produits que leur diversité ou leur

succession rendent d'abord étrangers les uns des autres ». C'est l'action de réguler une chose, une situation de façon à obtenir un fonctionnement jugé normal, selon Legendre (2005, p. 1170). Dutercq citant Bauby (1998), propose la définition suivante du terme régulation :

L'ajustement, conformément à une règle ou à une norme, d'une pluralité d'actions et de leurs effets, arbitrage entre les intérêts différents de tous les acteurs [...] Elle recouvre donc la réglementation. C'est-à-dire, la définition des « entrées » (lois, contrats) [...] S'il y a régulation, c'est parce que les règles ne peuvent tout prévoir, doivent être interprétées, évaluées et perpétuellement adaptées en fonction des situations et des objectifs. (Dutercq, 2005, p. 9)

Pelletier (2001a), s'inspirant de travaux de Mintzberg (2006), identifie cinq mécanismes majeurs de coordination/régulation des actions, à savoir : la supervision directe, la normalisation du travail, la normalisation des qualifications, la normalisation des résultats et l'ajustement mutuel. Il met en relation ces mécanismes de régulation avec les types de décentralisation ainsi que le niveau d'autorité des acteurs concernés : très forte, moyenne, très faible et insignifiante. Les caractéristiques et les modes de régulation dans le cas d'une décentralisation de l'éducation sont présentés dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau II : Mécanismes de régulation et les types de décentralisation en éducation selon Pelletier (2001a)

| Mécanismes de régulation de l'État | Caractéristiques  | Formes de manifestation  | Types de décentralisation |            |             |               |
|------------------------------------|---|--|---------------------------|------------|-------------|---------------|
|                                    |   |  | Déconcentration           | Délégation | Dévolution  | Privatisation |
| Supervision directe                | Encadrement de proximité  | Nomination des responsables à tous les niveaux.  | très forte                | moyenne    | très faible | insignifiante |
| Normalisation du travail           | Spécification des normes de fonctionnement de l'organisation                    | Homologation des programmes d'études, des grilles horaires et du matériel didactique.          | très forte                | moyenne    | très faible | très faible   |
| Normalisation des qualifications   | Formations initiales et continues du personnel                                  | Écoles de formation spécialisées; équivalence de diplômes.                                     | moyenne                   | moyenne    | moyenne     | très faible   |
| Normalisation des résultats        | Spécification normes de résultats d'efficacité et d'efficience                  | Évaluation des établissements; développement d'indicateurs de performance; tests standardisés. | très faible               | moyenne    | très forte  | très forte    |
| Ajustement mutuel                  | Modification des normes et marge décisionnelle pour l'allocation des ressources | Projets d'école; possibilité de réallocation des ressources.                                   | très faible               | moyenne    | moyenne     | très forte    |

Source : Pelletier (2001a).

Au regard, des accords internationaux en éducation, Barroso (2005) identifie trois niveaux de régulation : les origines, les processus et les effets des actions sur le terrain. Il y aurait ainsi selon lui, des régulations transnationales (cas des accords internationaux), des régulations nationales (organisation d'un système éducatif : programme, évaluation) et des micros régulations au niveau local (application des normes de gestion des écoles qui tient compte des contraintes du terrain).

#### 4. Contractualisation

La notion de contractualisation dérive de celle de contrat qui signifie, selon Legendre (2005, p. 293), « convention juridique par laquelle deux ou plusieurs personnes, physiques ou morales, s'obligent entre elles à faire ou à ne pas faire quelque chose ». Au niveau de l'éducation, la contractualisation est l'articulation de deux dimensions selon Solaux (1994) : celle des régulations est « supranationale » et se manifeste à travers les accords internationaux; l'autre est « infranationale » qui se traduit par la mise en œuvre d'une politique de décentralisation. Pour Lacasse et Thoenig (1996), c'est un mode de fonctionnement qui allie les principes de « liberté et de contrôle » en appliquant les modes de gestion « territorialisée » à une gestion « purement territoriale ». Elle tient compte de la superposition des rôles et responsabilités entre l'international, le national, le régional et le local. Cette expression allie les notions de délégation ou de mandat et de contrôle de l'exécution d'une action. À cet effet, la privatisation des services d'éducation est une forme de contrat à travers laquelle l'État délègue, totalement ou partiellement, une ou des activités à des entités privées (personne physique ou morale). L'agrément délivré est le moyen par lequel l'État garde un contrôle sur les activités octroyées.

#### 5. Partie prenante et orientation d'acteurs

L'expression « partie prenante » désigne un acteur impliqué dans la conduite d'une action dont la réussite dépend de l'association de plusieurs acteurs ou groupes d'acteurs aux identités différentes. Ces acteurs peuvent être des pourvoyeurs de biens et de services,

mais aussi des bénéficiaires. En raison des objectifs poursuivis, le fait de parvenir à satisfaire les besoins des différentes parties prenantes simultanément est souvent considéré comme un signe de « bonne gouvernance ».

Le terme orientation signifie selon Legendre (2005) : « direction générale prévisible à long terme [...] d'une institution ou d'une société [...] ». Il s'agit d'une tendance annoncée au regard d'une cause, d'une action. Ce sont les grandes lignes d'action qui font la spécificité d'une organisation dans un univers impliquant plusieurs intervenants. C'est dans ce sens que nous utilisons cette expression dans le cadre de la présente étude.

## **2.2 Principales approches théoriques d'analyse**

Pour comprendre les logiques des acteurs des organisations impliquées dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée, l'approche théorique de Crozier et Friedberg (1977), ainsi que celle de Mintzberg (2006) serviront de base à notre analyse. Celles-ci sont susceptibles d'aider à comprendre la nature des relations et des jeux de pouvoir qui se seraient manifestés entre les acteurs des différentes organisations actives dans la réforme de la politique éducative en Guinée. Les contributions théoriques de chacun de ces auteurs seront successivement décrites, afin d'obtenir des outils conceptuels susceptibles d'expliquer les motivations stratégiques des actions entreprises.

### **2.2.1 Le cadre théorique de Crozier et Friedberg**

Dans leur ouvrage *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective* paru en 1977, ces deux auteurs expliquent les fondements de la dynamique des organisations. Ils expliquent ce qu'est un système, ce qu'est un acteur stratégique, les rôles alternatifs que joue chacun des acteurs dans le développement des organisations à travers des jeux de pouvoir. Ils donnent également les éléments conceptuels qui permettent de comprendre la

dynamique relationnelle entre l'acteur et l'organisation. Ceci se manifeste par des modes de régulation ou d'ajustement qui facilitent le maintien des équilibres internes et externes de toute organisation.

Cet ouvrage fournit les éléments conceptuels facilitant l'analyse du phénomène organisationnel comme étant une « construction humaine contingente ». Il facilite la compréhension des interdépendances qui se développent entre les acteurs et les systèmes mis en place et qui justifient leur existence. La description que Crozier et Friedberg (1977) font de l'acteur stratégique et du pouvoir, tout comme leurs conclusions sur le phénomène organisationnel et le changement sont des éléments théoriques dont la prise en compte permet l'analyse objective d'une situation impliquant plusieurs parties prenantes.

Le choix de cette approche théorique répond aux possibilités qu'elle offre pour l'interprétation de la réalité complexe des organisations. Leur approche permet d'identifier et d'analyser les acteurs stratégiques qui animent les organisations. Un acteur peut être soit une structure organisée ou l'agent de cette structure, qui agit en son nom et pour son compte. L'acteur est donc à la fois l'individu, mais également c'est le système qu'il a construit avec d'autres c'est-à-dire l'organisation. En raison de leur pertinence pour l'analyse de la situation de la réforme de l'éducation en Guinée, nous allons présenter certains concepts largement expliqués par ces auteurs. Pour les besoins de cette recherche, nous reviendrons sur certains passages pertinents : « l'organisation » comme étant un construit de l'action collective; le fait que « l'acteur stratégique » a des mobiles changeants dans ses relations avec les autres; « le pouvoir » se manifeste sous des formes différentes et, finalement, « l'organisation et les contraintes du changement ».

#### *L'organisation : un construit de l'action collective*

Pour Crozier et Friedberg (1977), l'organisation est une construction humaine dans laquelle s'affrontent plusieurs rationalités qui n'existent pas par hasard. Les organisations tiennent compte des modes de coopération qu'elles créent, car elles sont liées à leur propre

culture. Une coopération est une source d'incertitude dont le contrôle est source potentielle de pouvoir pour les acteurs. Ainsi, selon eux : « Plus la zone d'incertitude contrôlée par un individu ou un groupe sera cruciale pour la réussite de l'organisation, plus celui-ci disposera de pouvoir » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 21). Partant de cette affirmation, il est important d'expliquer les trois dimensions qui caractérisent les organisations, à savoir : l'absence de spontanéité de toute organisation (A), le lien de l'organisation et de l'environnement (B), et le caractère systémique de son mode d'action (C).

A. Une organisation existe parce qu'elle doit résoudre un ou des problèmes. Donc, à partir de cette prémisse, on peut dire que l'organisation n'existe pas par hasard. Dans ce cadre, la personne qui agit manifeste son action et son existence à travers l'organisation qui le consacre comme acteur, mais manifeste également l'existence de l'organisation. Le pouvoir en tant que fondement de l'action organisée est, à cet effet, un construit social qui s'exprime dans la maîtrise d'une zone d'incertitude. Aussi, si le jeu est l'instrument de l'action organisée qui fixe les règles à tous et auxquelles tous les acteurs sont soumis, la structure formelle a pour rôle de définir les limites réciproques de leurs mouvements collectifs. À cet effet, Crozier et Friedberg (1977) font remarquer que :

Nos modes d'action collective ne sont pas des données « naturelles » qui surgiraient en quelque sorte spontanément [...] Ils ne constituent rien d'autre que des solutions toujours spécifiques que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources [...] ont créées, inventées, instituées pour résoudre des problèmes posés par l'action collective et, notamment, le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré leurs orientations divergentes. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 15-16).

Ainsi, une organisation se crée dans un cadre et elle fonctionne sur la base des principes normatifs de l'action collective et individuelle, pour atteindre l'objectif qui justifie son existence. À cet effet, une organisation vise l'intégration des comportements de ses membres par la contrainte ou la manipulation (affective ou idéologique). C'est un contrat qui implique une négociation, voire un marchandage permanent. C'est pour cette raison qu'il faut considérer l'organisation comme étant une « solution artificielle » aux

problèmes qui touchent les comportements des acteurs dans la poursuite de leurs objectifs respectifs (de l'individu, du système ou de l'organisation). La notion même d'organisation renvoie, sinon vise, à la soumission des participants au processus, à la volonté et aux objectifs de l'ensemble. Il faut être conscient que la négociation reste un processus difficile à réaliser et que la contractualisation est une situation qui évolue avec ses contradictions, car elle implique plusieurs aspects dont il faut tenir compte : « d'une part, elle implique toujours la reconnaissance des relations de pouvoir et de dépendance et des contraintes qui en découlent; d'autre part, leur dynamique propre peut être telle que toutes les parties concernées en souffrent... », selon ces auteurs (*Ibid.*, p. 22).

B. L'organisation existe par et à travers son environnement. En conséquence, non seulement elle n'existe pas dans l'abstrait, mais elle trouve son ancrage dans les caractéristiques de la société qui l'accueille et lui confère un sens socialement construit. L'organisation et l'environnement entretiennent des échanges à travers des jeux qui obéissent à des règles de comportement, mais également des normes d'accès aux ressources et aux résultats du processus qui enrichit la structure organisationnelle tout en la développant. Le processus invite l'organisation à identifier les variables qui influencent ses caractéristiques structurelles prenant en compte le rôle de l'homme dans cette interdépendance à construire à tout moment car:

Aucune organisation [...] n'existe dans l'abstrait. Elle fait partie d'une société donnée, qui a atteint un certain niveau de développement technique, économique et culturel, qui est caractérisée par une certaine structure sociale et qui charrie certaines valeurs auxquelles ses membres sont plus particulièrement attachés. En circonscrivant et en définissant une série de conditions et d'exigences relatives à leurs structures et à leurs fonctionnements, ces données s'imposent en quelque sorte aux organisations (Crozier et Friedberg, 1977, p. 131-132)

Cette façon de présenter l'interaction entre les hommes signifie que les phénomènes organisationnels sont des constructions humaines. Ce sont donc des construits politiques et culturels qui obéissent à des rapports de pouvoir entre les acteurs, face à des contingences dynamiques. C'est pourquoi, si le modèle organique de la délégation présente

un avantage par rapport au modèle mécanique de la réglementation dans l'introduction des innovations, la force des structures organisationnelles dépend des capacités de prise en compte des stratégies divergentes des acteurs :

Le phénomène organisationnel apparaît en dernière analyse comme un construit politique et culturel, comme l'instrument que des acteurs sociaux se sont forgé pour « régler » leurs interactions de façon à obtenir le minimum de coopération nécessaire à la poursuite d'objectifs collectifs, tout en maintenant leur autonomie d'agents relativement libres [...] Les solutions à ce dilemme fondamental de l'action collective qui, après tout, constitue bien un problème de relation ou, mieux d'organisation de rapports humains sont irréductibles à une simple logique technicoéconomique. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 196-197)

L'approche vise à mettre en relief le fait que l'action collective, qui est un construit relationnel, obéit à une logique d'ordre affectif et culturel. Elle permet de comprendre que les conduites humaines obéissent à des règles formelles et informelles construites tout au long de l'histoire par les hommes.

C. L'approche systémique est particulièrement féconde pour décrire les organisations, leurs différentes parties et leur fonctionnement interactif. Ainsi, l'organisation est un ensemble de champs structurés, non neutres, et dont les différents éléments ont des conduites coordonnées et interdépendantes dans lequel les acteurs choisissent la solution qui leur convient ou en invente d'autres. Cette interdépendance, voire cette coopération, est soumise à des contraintes et à la logique des groupes concernés qui obéit à des raisonnements systémiques. C'est ce que ces auteurs qualifient de « système d'action concret ». Cette forme de manifestation de l'action structurée constitue aussi un instrument de contrôle social. Nous convenons donc avec Crozier et Friedberg (1977) que le phénomène organisationnel et celui de système d'action sont des concepts essentiels qui marquent les formes de coopération entre les hommes et affectent leurs comportements, en tant qu'acteurs de la société :

Dans la mesure même où il s'agit de construits humains irréductiblement contingents, c'est-à-dire non déterminés ni leur création ni leur évolution ne reposent sur aucune loi universelle, sur aucune nécessité ou tendance historique. Ce sont des solutions toujours spécifiques que les hommes avec leurs ressources et capacités du moment ont inventées pour structurer leurs interactions dans et pour la résolution des problèmes communs [...] (Crozier et Friedberg, 1977, p. 33).

En somme, le raisonnement systématique est un raisonnement implicite, car il s'agit de séparer tout en associant à la fois le contenu de la stratégie et le contenant du jeu admis par le système.

### *L'acteur stratégique et ses caractéristiques*

Précisons que la notion d'acteur stratégique désigne les personnes physiques et les organisations au nom desquelles ces personnes agissent. Donc, l'acteur c'est parfois la personne qui agit, mais c'est également l'organisation avec ses normes et ses objectifs déclarés ou implicites. Pour Crozier et Friedberg (1977), dans toute organisation il faut prendre en considération le fait que l'acteur qui agit en son sein et pour son compte est un agent qui dispose de *marges de manœuvre*. Cette situation lui donne des pouvoirs qui l'aident à définir ses stratégies d'action selon les situations rencontrées. Ainsi, cet acteur agit selon des stratégies variables suivant des logiques qui lui sont propres. Il a toujours un minimum de liberté qu'il peut utiliser pour « profiter » ou « battre le système ». Ces choix se font dans des situations qui tiennent compte des contextes à la fois techniques et culturels dans lesquels l'organisation agit. Suivant Crozier et Friedberg, pour mieux définir l'acteur, il faut sortir de la vision qui assimile la conduite humaine à un processus mécanique d'obéissance à son environnement. Le comportement de l'acteur est toujours le produit d'une certaine liberté si minime soit-elle à travers laquelle cet acteur se saisit des opportunités qui s'offrent à lui, pour réagir devant des forces qui sont « contingentes » et qui ne sont pas toujours prévisibles, en raison de sa marge de liberté :

Si [...] l'acteur individuel [...] dispose d'une marge de liberté irréductible [...] il devient illusoire de vouloir chercher l'explication des

comportements [...] dans la rationalité de l'organisation, dans ses objectifs, ses fonctions et ses structures, comme s'il s'agissait là d'un ensemble de données auxquelles les individus ne pourraient plus que s'adapter [...] La tentation est alors grande de renverser entièrement la démarche, et de partir non plus de l'organisation, mais de l'acteur pour chercher à comprendre le rapport entre l'individu et l'organisation à partir d'une réflexion, et d'une analyse de l'acteur, de ses objectifs et de la logique de son action. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 46)

La liberté de l'acteur lui permet de profiter des opportunités qui se présentent pour coopérer et négocier. Son action peut être séquentielle et évolutive, dans le cadre contingent qui le lie au contexte dans lequel il évolue. Selon Crozier et Friedberg (1977), l'acteur a un comportement qui obéit à la logique de coûts et de profit, car : « Dans un contexte de rationalité limitée, il décide de façon séquentielle et choisit pour chaque problème qu'il doit résoudre, la première solution qui correspond, pour lui, à un seuil minimal de satisfaction » (*Ibid.*, p. 54). Cette vision invite à comprendre que les mécanismes qui soutiennent ces constructions sociales ne sont pas des données abstraites, mais des faits qui s'appliquent à des réalités changeantes. Dans cette vision dynamique qui entoure à la fois les objectifs des acteurs, mais également les conditions matérielles de fonctionnement des organisations, les rationalités à la fois des acteurs et des organisations changent. Ainsi, selon Crozier et Friedberg (1977), les éléments ci-après caractérisent le comportement de l'acteur dans ses manifestations au sein de l'organisation.

A. L'acteur a des objectifs changeants et pas nécessairement cohérents, c'est-à-dire des objectifs qui ne sont pas toujours fixes et réfléchis. Ses objectifs ne sont pas cohérents une fois pour toutes :

Ceux-ci sont multiples, plus ou moins ambigus, plus ou moins explicites, plus ou moins contradictoires. Il en changera en cours d'action, en rejettera certains, en découvrira d'autres, chemin faisant ne serait-ce que parce que des conséquences imprévues et imprévisibles de son action l'obligent à « reconsidérer sa position » et à « réajuster son tir » : ce qui est « moyen » à un moment sera donc « fin » à un autre et vice versa. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 55).

B. L'acteur a un comportement actif tout au long de sa participation à la vie du groupe, en raison du fait que chacune de ses attitudes est le résultat d'un choix réfléchi. Autrement dit, chaque attitude de l'acteur passe par un processus d'évaluation de l'ensemble de la situation pour expliquer le choix qui justifie « l'attitude gagnante du moment ». Ce qui dénote le fait que l'acteur s'adapte donc continuellement.

C. Les choix de l'acteur ont toujours un sens en relation aux perspectives de gains ou de pertes tenant compte des objectifs poursuivis et du contexte. C'est pourquoi, Crozier et Friedberg (1977) notent que souvent dans ce cas : « Au lieu d'être rationnel par rapport à des objectifs, il est rationnel, d'une part, par rapport à des opportunités et à travers ces opportunités au contexte qui les définit et, d'autre part, par rapport au comportement des autres acteurs, au parti que ceux-ci prennent et au jeu qui s'est établi entre eux. » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 56).

D. L'acteur adopte un comportement marqué par une certaine dualité, celle-ci se traduit par une attitude offensive (la saisie des opportunités pour améliorer sa situation), et défensive (maintien ou élargissement de sa marge de liberté).

E. L'acteur a un comportement erratique dont la rationalité évolue au cas par cas au sein de l'organisation. Ce qui veut dire, en d'autres termes, selon Crozier et Friedberg (1977) que :

Derrière les humeurs et les réactions affectives qui commandent ce comportement au jour le jour, il est en effet possible à l'analyse de découvrir des régularités, qui n'ont de sens que par rapport à une stratégie. Celle-ci n'est donc rien d'autre que le fondement inféré ex post des régularités des comportements observés empiriquement. Il s'en suit qu'une telle « stratégie » n'est nullement synonyme de volonté, pas plus qu'elle n'est nécessairement consciente. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 56-57)

L'acteur stratégique ainsi décrit n'est pas n'importe quel acteur, il est celui qui engage son organisation, laquelle le reconnaît comme élément symbolique de ses formes

normatives de manifestation. En tant que représentant d'une entité qui se construit dans une rationalité de moyens et d'objectifs, il incarne des valeurs qui font l'objet d'une validation collective.

*Le pouvoir et ses formes de manifestations*

Pour Crozier et Friedberg (1977), le pouvoir « implique toujours la possibilité pour certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ». Dans ce cadre, l'acteur désire maîtriser les incertitudes de la situation afin de répondre aux besoins de son action. C'est pour faire face à ces incertitudes « naturelles » que l'action collective des acteurs s'organise individuellement. Cette notion de capacité appelée pouvoir permet de décrire les mécanismes selon ces auteurs :

Étayée sur les incertitudes « naturelles » [...] toute structure d'action collective se constitue comme système de pouvoir. Elle est phénomène, effets et faits de pouvoir. En tant que construit humain, elle aménage, régularise « apprivoise » et crée du pouvoir pour permettre aux hommes de coopérer dans des entreprises collectives. Toute analyse sérieuse de l'action collective doit donc mettre le pouvoir au centre de ses réflexions. Car l'action collective n'est finalement rien d'autre que de la politique quotidienne. Le pouvoir est sa « matière première » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 25)

Cette explication amène les auteurs à admettre que le pouvoir n'est pas à confondre avec une autorité établie; encore moins un attribut ou une propriété d'une structure organisationnelle ou sociale qui pourrait faire l'objet d'aliénation. Pour Crozier et Friedberg (1977), il faut envisager le pouvoir comme étant :

Le résultat toujours contingent de la mobilisation par les acteurs des sources d'incertitude pertinentes qu'ils contrôlent dans une structure de jeu donné, pour leurs relations et transactions avec les autres participants [...] C'est donc une relation qui en tant que médiation spécifique et autonome des objectifs divergents des acteurs est toujours liée à une structure de jeu : cette structure en effet définit la pertinence des sources

d'incertitude « naturelles » et « artificielles » que ceux-ci peuvent contrôler. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 30)

Ainsi, pour Crozier et Friedberg (1977) le pouvoir est une réalité vécue au quotidien. Il tient au fait qu'il ne peut y avoir de pouvoir sans action sociale et vice versa. De l'acceptation de ce raisonnement, ils identifient quatre types de sources de pouvoir dans les organisations :

- Le pouvoir de l'expertise et de la spécialisation fonctionnelle découlant de la maîtrise d'une compétence particulière de l'organisation;
- Le pouvoir découlant de la connaissance de l'environnement de l'organisation;
- Le pouvoir découlant du contrôle de la communication et des informations;
- Le pouvoir découlant de l'existence de règles organisationnelles générales.

Sur un plan fonctionnel, toujours selon Crozier et Friedberg (1977), le pouvoir est une relation d'échange qui peut être instrumental non transitive et à réciprocité non équilibrée avec des caractéristiques spécifiques. Ces différents éléments permettent de comprendre la complexité des schèmes liés à la notion du pouvoir qui symbolise l'autorité. Un ensemble d'attitudes relationnelles dont la manifestation est liée à la maîtrise de la zone d'incertitude des ressources (financières, techniques ou informationnelles), dont le contrôle donne un avantage à certains membres de l'organisation. Cet attribut leur confère la possibilité d'influencer l'orientation de l'organisation.

#### *L'organisation et les contraintes du changement : un double raisonnement*

Crozier et Friedberg (1977) rappellent les bases et la nature contraignante du changement comme processus d'un système d'action. Ils expliquent comment le pouvoir et ses manifestations influencent l'organisation dans son ensemble en distinguant deux modes de raisonnement complémentaires à utiliser dans l'analyse des organisations : le raisonnement stratégique et le raisonnement systémique. Ces deux modes de raisonnement reposent sur des logiques opposées, car si le raisonnement stratégique part de l'acteur pour

découvrir le système, le raisonnement systémique, par contre, part du système pour comprendre l'acteur à travers les contingences découlant de l'environnement construit.

Si les membres d'une organisation peuvent être considérés comme des acteurs ayant chacun leurs propres stratégies, ces stratégies obéissent à des rationalités qui ne peuvent être comprises, si elles sont prises séparément. C'est pourquoi la rationalité des stratégies de chacun des acteurs est fonction des contraintes objectives auxquelles il est soumis; lesquelles tiennent compte des incertitudes liées à la réalisation de leur activité. Ainsi, l'organisation obéit à tout moment à des rationalités par rapport à des opportunités de contrôle des zones d'incertitude indispensables à un fonctionnement satisfaisant. Dans cette perspective, Crozier et Friedberg (1977) sont arrivés à la conclusion que :

Les membres d'une organisation ne sont pas, en effet, attachés de façon passive et bornée à leurs routines. Ils sont [...] prêts à changer très rapidement s'ils sont capables de trouver leur intérêt dans le jeu qu'on leur propose [...] En revanche, ils ont une appréciation très raisonnable et presque instinctive des risques que peut présenter pour eux le changement [...] C'est inconsciemment [...] qu'ils vont faire obstacle à tout ce qui menacerait leurs autonomies et vont chercher à orienter le changement de telle sorte qu'ils puissent maintenir [...] la zone d'incertitude qu'ils contrôlent (Crozier et Friedberg, 1977, p. 386)

Avec cette approche, Crozier et Friedberg (1977) insistent sur le caractère négocié de la prise de décision dans une organisation pour résoudre des problèmes. La décision obéit à une rationalité de moyens et d'objectifs. Ainsi, les prises de décision sont soumises à des étapes séquentielles qui prennent en compte tous les paramètres de l'action envisagée et de ses effets pour les acteurs impliqués, mais également pour l'environnement de l'organisation elle-même.

Pour Crozier et Friedberg (1977), la prise en compte des rationalités conflictuelles est un élément du processus de mise en œuvre des réformes qu'impliquent les décisions prises. Si ce sont les décideurs qui choisissent les problèmes à résoudre, leur capacité de faire un bon diagnostic est un facteur qui peut limiter les conflits. Dans ce cadre, il faut

tenir compte du fait que la lutte entre groupes est une lutte de rationalités et de normes. Car, pour Crozier et Friedberg (1977, p. 322) : « les normes qu'un individu utilise sont le résultat d'un apprentissage culturel, c'est à dire d'une socialisation... ». C'est pourquoi, selon eux, la norme appliquée dans l'identification d'un problème est fondamentale, car, la solution et le reste en découlent :

La solution d'un problème dépend de la manière dont il aura été défini. Selon la rationalité qui s'appliquera, on pourra prévoir à peu près comment il sera résolu. La lutte, la plupart du temps, ne consiste pas tellement dans une discussion ouverte des coûts-avantages, c'est une lutte sur la définition du problème, c'est-à-dire sur la rationalité qui s'appliquera. Car les partenaires savent trop bien qu'une fois cette définition imposée, l'orientation de la décision aura déjà été fortement structurée. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 364)

Dans la vie des organisations, il se dégage qu'une décision doit toujours prendre en compte le contexte culturel. Une telle vision permet la gestion des rationalités conflictuelles qui émergent de la dynamique des organisations comme un tout construit par les humains. Ainsi, la décision est toujours le produit d'un système d'action concret qui a sa raison d'être et sa justification par rapport aux conditions existantes. En conséquence, selon Crozier et Friedberg (1977), il n'y a pas de « bonne » ou de « mauvaise » décision. Il faut analyser chaque décision au regard des options possibles par rapport aux moyens disponibles et du contexte de l'action. Il y a donc un processus d'analyse complexe lié à la réalité et dont il faut s'approprier, afin de pouvoir expliquer les multiples rationalités soutenant l'action :

Comprendre comment les hommes coopèrent entre eux au sein d'une organisation nous permet de développer des propositions importantes sur la façon dont peuvent se résoudre les problèmes d'intégration dans des ensembles complexes et sur la façon dont de tels ensembles se régulent. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 298-299)

En définitive, la prise de décision est un processus de négociation qui engage l'action humaine à résoudre des problèmes obéissant à une rationalité de moyens et d'objectifs. Dans ce cadre, prendre l'organisation comme un tout fait de particules reliées signifie que le changement est un phénomène systémique. À cet effet, le changement cause un « problème » organisationnel, car il implique des modifications de ses parties constituantes, il implique de nouvelles pratiques qu'il faut inventer et s'approprier :

Reconnaitre le caractère construit de nos modes d'organisation, de nos modes d'action collective, c'est donc aussi reconnaître le caractère construit du changement. C'est reconnaître que le changement constitue un problème, non pas parce qu'il serait nécessaire ou difficile, que parce qu'il n'est pas naturel (Crozier et Friedberg, 1977, p. 34)

#### *Au regard du changement*

Pour Crozier et Friedberg (1977), le changement n'est pas simplement une modification des rapports de forces, il s'agit d'une rupture dans les modes d'action et d'interaction des acteurs doublée d'une volonté et d'une capacité d'apprentissages fondées sur de nouvelles bases. Dans le cas du changement perçu comme une découverte et une acquisition de nouvelles capacités, il faut comprendre que la seule décision de mettre en place une nouvelle structure ou une nouvelle technique ne suffit pas. Il s'agit d'engager une nouvelle dynamique d'action et de réaction dans un processus nouveau qui met en jeu non pas la volonté d'une seule personne, mais le potentiel du groupe engagé dans un système complexe de coopération implicite :

Le changement réussi ne peut donc être la conséquence du remplacement d'un modèle ancien par un modèle nouveau [...] Il est le résultat d'un changement collectif à travers lequel sont mobilisées, voire créées les ressources et capacités des participants nécessaires pour la constitution de nouveaux jeux dont la mise en œuvre libre — non contrainte — permettra au système de s'orienter ou de se réorienter comme un ensemble humain et non comme une machine. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 391)

Pour ces auteurs, le changement présente toujours les deux facettes d'un même processus dont il est utile de comprendre les mécanismes. D'un côté, un changement des techniques et du mode opératoire de l'ancien système doit être remplacé, de l'autre côté, une transformation des caractéristiques et mécanismes, voire des modes de régulation. Le changement est pour l'ensemble une formation à de nouvelles formes d'action collective mobilisant l'ensemble des ressources, y compris les ressources cognitives pour comprendre et agir ensemble comme entités impliquant la mise en œuvre de nouveaux rôles. Une telle situation représente, selon Crozier et Friedberg (1977), des ajustements nécessaires à la continuité de l'action.

L'homme qu'on appelle décideur ne peut pas s'engager selon ses préférences rationnelles. Il tire parti de la situation en fonction du moindre mal et découvre après coup ses préférences. Il peut s'agir seulement de rationalisations, mais il peut s'agir aussi de l'apprentissage de nouvelles valeurs et de nouveaux buts. C'est l'expérience qui permet de découvrir si une politique présente de l'intérêt [...] Le bon administrateur est celui qui est capable de tirer parti de toutes les expériences qui lui sont imposées par les circonstances. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 318)

En définitive, dans la perspective de Crozier et Friedberg (1977), il faut comprendre que l'acteur existe par et à travers l'organisation qui le définit et qui indique les limites de sa zone d'action. Ainsi dans l'analyse des situations, il faut prendre en compte cette juxtaposition de l'interdépendance de l'acteur et du système, en raison du fait que : « l'acteur n'existe pas en dehors du système qui définit la liberté qui est la sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. Mais, le système n'existe que pour l'acteur qui seul, peut le porter et lui donner vie, et qui seul peut le changer » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 9). Cette assertion confirme le fait que l'homme, cet acteur des organisations est un produit de la société, et à ce titre, il est lui aussi celui qui construit cette organisation qui l'identifie dans ses rôles et fonctions et qui lui sert aussi à son tour de repère pour l'action. Par rapport aux contraintes du changement, Crozier et Friedberg (1977) ont rappelé les conditions du changement au sein des organisations :

Pour qu'il y ait changement, il faut que tout un système d'action se transforme, c'est-à-dire que les hommes doivent mettre en pratique de nouveaux rapports humains, de nouvelles formes de contrôle social [...] Et ce qui doit changer dans ces jeux, ce ne sont pas [...] les règles, mais la nature même du jeu.[...] Il ne faut pas seulement que les rapports de force leur soient favorables, il faut aussi et bien davantage que des capacités suffisantes soient disponibles au moins potentiellement : capacités cognitives, capacités relationnelles, modèles de gouvernement (Crozier et Friedberg, 1977, p. 332)

Les éléments théoriques ainsi présentés permettront de faire une analyse approfondie de la dynamique qui prévaut dans le secteur de l'éducation en Guinée; un secteur qui connaît une multiplicité d'acteurs aux agendas spécifiques.

### **2.2.2 Le cadre théorique de Henry Mintzberg**

Dans son ouvrage *Structure et dynamique des organisations* réédité en 2006, Mintzberg établit que toute activité humaine qui se fait en groupe est organisée et doit répondre à deux exigences qu'il qualifie de « fondamentales et contradictoires » à savoir : la division du travail et les besoins de coordination. Ainsi, pour lui, les organisations que les hommes mettent en place obéissent à des fonctionnements dynamiques qui sont contingents du niveau technologique et de qualification des acteurs. Il y a également des enjeux liés à l'étendue de la zone organisationnelle couverte. Mintzberg (2006, p. 269) a identifié cinq types de configuration structurelle des organisations : la structure simple, la bureaucratie mécaniste, la bureaucratie professionnelle, la structure divisionnaire et l'adhocratie. Les caractéristiques de ces configurations structurelles sont présentées dans le tableau 3 à la fin de cette sous-section.

Selon Mintzberg (2006), dans la vie des organisations, il existe plus de « structures hybrides » que de « structures pures ». De plus, il affirme que la meilleure organisation est celle qui permet d'atteindre les objectifs dans le respect des entités en relation pour la production d'un bien ou d'un service. À cet effet, cet auteur identifie quatre domaines qui décrivent l'organisation. Nous limiterons la présentation aux aspects relatifs à leur

structuration et à leurs modes de fonctionnement en lien avec le partage des rôles et des responsabilités.

Étudier une organisation, c'est aborder le fonctionnement d'une entité humaine à travers les paramètres de conception des postes de travail, les facteurs de contingence qui affectent son évolution et les formes de structuration qu'elle subit et dont il faut tenir compte.

1. *Toute organisation humaine est un système de flux continu de signaux dans des contextes alternatifs formels et informels compréhensibles par les différents acteurs.* Une division du travail de conception et d'encadrement entre les groupes d'acteurs se met en place entre ceux qui supervisent le travail, et ceux qui le standardisent. Le fonctionnement de l'organisation repose sur un centre opérationnel et un sommet stratégique. À cela, s'ajoute une autorité fonctionnelle, c'est-à-dire une technostructure qui standardise le travail ainsi que les services de support logistique.

2. *Les paramètres de structuration permettent la conception des postes de travail. Ils touchent non seulement la formalisation du comportement par la formation et la socialisation, mais également les mécanismes de division du travail et des contrôles.* Selon Mintzberg (2006), au sein d'une organisation les postes de travail seront regroupés en unités fonctionnelles dont la taille sera déterminée selon les besoins de planification et d'efficacité. Ils seront regroupés pour la coordination et les prises de décisions qui touchent l'organisation dans son ensemble. Ainsi, la décentralisation est « un moyen de motivation » des acteurs aux différents échelons, afin de s'assurer de la coopération de tous en ce sens que tout est lié :

Il ne peut y avoir de contrôle sans planification préalable et les plans perdent leur efficacité s'il n'y a pas de suivi. Pris ensemble, les plans et les contrôles régulent les produits et, indirectement, régulent aussi les comportements. [...] On peut distinguer deux types de systèmes de planification et de contrôle : le système de contrôle des performances qui est de nature générale et s'intéresse aux conséquences des actions, et la

planification des actions qui intervient avant les faits et s'intéresse aux actions spécifiques. (Mintzberg, 2006, p. 147-148).

C'est une description qui permet de comprendre que « la structure organisationnelle comprend les moyens formels et semi-formels » qui sont utilisés pour diviser et coordonner le travail par la création de comportements stables. Une situation qui est toujours fonction du degré de spécialisation des acteurs, laquelle dépend également d'autres facteurs qui sont respectivement « l'étendue du poste » et la « profondeur du travail » à effectuer.

3. *Les facteurs de contingence sont des facteurs qui affectent l'efficacité et tiennent compte du contexte et de l'environnement. En fait, il y a une liaison entre l'âge et la taille des organisations ainsi que les pouvoirs des acteurs et l'efficacité qui en découle.* Citant Woodward (1965), Mintzberg (2006, p. 206) mentionne que « l'efficacité de l'organisation résulte de l'adéquation entre situation et structure » et il admet les conclusions de Lawrence et Lorsch (1967) pour dire sur la performance des organisations : « il n'y a pas de structure qui est la meilleure, mais plutôt différentes structures qui sont les meilleures dans différentes conditions ». Ce sont les raisons pour lesquelles toute organisation humaine aura des mutations majeures au cours de son évolution :

À mesure qu'elle croît, l'organisation formalise ses comportements, remplace des cadres opérationnels par un moindre nombre de fonctionnels et diminue en conséquence son ratio administratif; mais ce phénomène ne joue que jusqu'à un certain point optimal, au-delà duquel l'organisation devient trop grande pour pouvoir contrôler efficacement ses propres activités [...] (Mintzberg, 2006, p. 222)

Concernant l'efficacité structurelle, l'auteur mentionne que : « pour qu'une structure soit efficace, il faut qu'il y ait cohérence à l'intérieur de l'ensemble des paramètres de conception et des facteurs de contingence » (*Ibid.*, p. 209).

4. Selon la configuration représentée dans le tableau III, il signale *qu'au fur et à mesure que l'organisation croît, elle adapte son fonctionnement à la situation.* Mintzberg

(2006) décrit la nature des supervisions qui s'appliquent aux cinq formes de configuration qu'il a identifiées. Ainsi, la structure simple a un mécanisme de supervision directe, la bureaucratie mécaniste procède par une standardisation des procédés de travail, la bureaucratie professionnelle repose, sur une standardisation des qualifications, la forme divisionnaire met l'accent sur une standardisation des produits/résultats (bien ou services) et enfin, l'adhocratie repose fondamentalement sur les principes de l'ajustement mutuel.

Parmi ces différentes formes de structuration des organisations, la forme divisionnaire est la plus élaborée. Elle est caractérisée par une standardisation des produits et résultats, l'existence d'une ligne hiérarchique et une décentralisation verticale limitée. Cette forme de structuration laisse aux acteurs de terrain une grande marge de manœuvre pour faire face aux besoins spécifiques de leurs zones d'intervention. Pour Mintzberg (2006), avec les expériences, ce qui compte pour une organisation ce sont ses capacités à répondre aux demandes d'une clientèle diversifiée et exigeante :

La divisionnalisation est directement suscitée par la politique de diversification, et elle est étroitement liée à l'âge et à la taille de l'organisation [...] C'est pour mieux comprendre son environnement complexe que l'organisation décentralise, et c'est pour mieux comprendre ses marchés diversifiés qu'elle divisionnalise. (Mintzberg, 2006, p. 253-255).

L'adhocratie est une forme d'organisation qui repose sur le principe de l'ajustement mutuel entre les différents acteurs. Elle « combine la forme organique de structure, où les relations de travail sont sans cesse redéfinies, et la détention du pouvoir par les experts » (*Ibid.*, p.388). C'est une forme de structuration qui inspire plusieurs organisations dans leurs stratégies de développement.

Par ailleurs, abordant le changement, Mintzberg (2006) insiste sur les capacités des différents acteurs d'influencer la situation en fonction des possibilités qu'ils ont d'orienter l'action. La nature des problèmes découle notamment des jeux de pouvoir entre les parties

prenantes qui interagissent par acteurs interposés et dont les interventions créeront une nouvelle dynamique organisationnelle qu'il faut prendre en considération :

Tous ces hommes qui travaillent à l'intérieur de l'organisation soit pour prendre ses décisions soit pour mettre en œuvre ses actions — employés à plein temps [...] peuvent être envisagés comme des détenteurs d'influence qui forment tous ensemble une coalition interne. Par cette formulation, nous désignons un système à l'intérieur duquel ses membres sont en lutte entre eux pour déterminer la répartition du pouvoir. (Mintzberg, 2006, p. 154)

Une mise au point qui explique la lutte parfois non ouverte se manifestant entre les représentants des différentes organisations qui se retrouvent face à face, parce qu'elles sont obligées de développer diverses formes de collaborations durant la mise en œuvre des actions.

Il faut prendre en compte le fait que toutes les organisations internationales qui évoluent sur le terrain en Guinée ne présentent pas nécessairement des « structures divisionnalisées » du modèle « pur », décrit par Mintzberg (2006). C'est la raison pour laquelle, toute cette réalité est à considérer dans le contexte national et international. En matière de structuration des organisations, les partenaires au développement tout comme certaines ONG internationales actives dans la mise en œuvre de la politique éducative en Guinée présentent une situation orientée vers une forme « divisionnalisée » de fonctionnement. Ils ont tous des centres d'orientation stratégiques et des bureaux régionaux et locaux qui disposent de marges de manœuvre parfois importantes sur le plan opérationnel. Par contre, au regard de cette approche théorique et des modes de fonctionnement de l'administration gouvernementale de l'éducation de la Guinée, celle-ci s'apparenterait à une organisation du type bureaucratie mécaniste avec une standardisation des procédés de travail. Fortement centralisées, les structures de l'éducation ont peu d'espace d'autonomie pour agir.

Tableau III : Comparaison des différentes configurations structurelles des organisations selon Mintzberg (2006)

| CONFIGURATION                       | STRUCTURE SIMPLE  | BUREAUCRATIE MÉCANISTE  | BUREAUCRATIE PROFESSIONNELLE  | STRUCTURE DIVISIONNAIRE  | L'ADOCRATIE   |
|-------------------------------------|---|---|---|--|---|
| Caractéristiques                    |   |   |   |  |   |
| Mécanisme de coordination           | Supervision directe   | Standardisation des procédés de travail   | Standardisation des qualifications  | Standardisation des résultats  | Ajustement mutuel   |
| Partie clé de l'organisation        | Sommet stratégique.   | Technostructure.  | Centre opérationnel.  | Ligne hiérarchique.  | Support administratif avec le centre opérationnel.  |
| Principaux paramètres de conception | Centralisation avec la structure organique.   | Formalisation du comportement avec une spécialisation horizontale et verticale du travail;<br>Regroupement en unités en fonction de la taille;<br>Une centralisation verticale et une décentralisation horizontale limitée;<br>Une planification de l'action avec une flexibilité du flux de travail. | Formation;<br>spécialisation horizontale;<br>Décentralisation horizontale et verticale. | Regroupement des unités sur la base des marchés;<br>Système de contrôle des performances;<br>Décentralisation verticale limitée. | Mécanismes de liaison, structure organique;<br>Décentralisation sélective;<br>Spécialisation horizontale du travail;<br>Regroupement des unités sur la base des fonctions et des finalités. |
| Facteurs de contingence             | Une structure jeune et de taille petite;<br>Un système technique non sophistiqué;<br>Un environnement simple et dynamique ou hostile;<br>Très fort besoin de pouvoir de la direction. | Organisation âgée de grande taille avec un système technique régulateur non automatisé;<br>Un environnement simple et stable;<br>Existence d'un contrôle externe.   | Environnement complexe et stable;<br>Système technique non sophistiqué.                 | Marchés diversifiés (produits et services);<br>organisation âgée, de grande taille avec un besoin de pouvoir des cadres.         | Environnement complexe et dynamique,<br>organisation jeune<br>Système technique sophistiqué souvent automatisé.   |

### 2.3 Limites d'application du cadre théorique

Si Crozier et Friedberg (1977) ont accordé un chapitre de leur ouvrage aux aspects pratiques de la recherche suivant leurs approches conceptuelles, cela n'a pas été le cas pour Mintzberg (2006). Ce dernier, même si certains de ses schémas d'organisation trouvent une application dans la gestion de l'éducation, ils ont été surtout utilisés pour l'analyse des organisations orientées vers la production industrielle. Ainsi, Mintzberg (2006) accorde peu d'intérêt à l'exercice du pouvoir et aux jeux de pouvoir. En somme, il ne met pas l'accent sur la dimension « politique » de la dynamique organisationnelle.

L'approche théorique de Crozier et Friedberg (1977, p.451-452) quant à elle est orientée sur la dynamique des organisations humaines, indépendamment des objectifs poursuivis. L'essentiel de leurs recommandations porte sur la problématique de la logique de l'induction et des contraintes inhérentes de son usage dans l'interprétation de la subjectivité humaine, elle-même normative, donc fruit d'une construction sociale. Pour eux, la question porte sur la relativisation « des déterminismes du contexte, de l'environnement, de la structure objective des problèmes ». À cet effet, ils insistent à la fois sur le vécu des acteurs, mais également sur la structuration des jeux qu'ils mettent en place et leurs règles de mises en œuvre. Ce vécu influence les implicites des acteurs dans l'appréciation des situations, mais également dans la nature des réponses qu'ils peuvent proposer comme solutions alternatives aux situations. Le problème sera, pour le chercheur, comment éviter l'a priori dans sa volonté de comprendre et d'expliquer l'origine et la nature des contraintes auxquelles l'acteur qui témoigne était confronté. Tout en mettant en garde contre toute simplification de la part du chercheur, Crozier et Friedberg indiquent le cheminement à suivre :

[...] Cherchant à comprendre et à expliquer la nature de ces contraintes - la démarche stratégique ne puisse étudier un champ d'action dans l'abstrait, ni à partir d'une quelconque rationalité à priori. Elle ne pourra découvrir le poids de ces contraintes, pour les acteurs comme pour l'ensemble qu'ils forment, qu'en reconnaissant dans une perspective phénoménologique limitée- la logique et la rationalité propres des relations et interactions qui sous-tendent cet ensemble. (Crozier et Friedberg, 1977, p. 452)

Une telle mise au point alerte le chercheur pour la compréhension de la situation, à être attentif aux implicites déclarés des acteurs participants au processus. Des éléments qui lui permettent de relativiser la subjectivité des participants tout en abordant également la marge de liberté dont il dispose dans l'utilisation des sources disponibles.

Ainsi, l'analyse des attitudes des acteurs doit se faire dans une perspective prospective et non rétrospective. Une telle approche d'interprétation permet de comprendre « l'orientation stratégique » de celui qui témoigne comme étant le résultat de l'évaluation de son « vécu » comme participant, mais également des capacités que lui offrent les règles de fonctionnement de l'organisation à travers le jeu. Selon Crozier et Friedberg (1977), il s'agit pour le chercheur de comprendre à toutes les étapes le besoin de faire : « La comparaison des contenus explicites et des implicites des entretiens ou du traitement statistique des données quantifiées », mais également de s'assurer que « Ces données témoignent de la perception stratégique qu'ont les différents acteurs de leurs situations respectives, et de leur ajustement à un système de relation plus ou moins conscient » (*Ibid.*, p. 474). De plus, il s'agit de développer la compétence de pouvoir, à partir de là, selon ces auteurs : « Par un jeu de miroir incessant entre les données convergentes et/ou discordantes contenues dans ces entretiens [...] retrouver la logique interne qui, pour les diverses catégories d'acteurs, structure implicitement l'ensemble de leurs perceptions, sentiments et attitudes, et ainsi de dégager et expliciter les stratégies en présence » (*Ibid.*, p. 474). Par ailleurs, la notion d'environnement chez Mintzberg (2006) que l'on qualifiera de

contexte dans la présente étude, met l'accent sur son caractère dynamique et complexe. Le chercheur doit comprendre que tous les participants à la recherche qui témoignent ne sont pas soumis aux mêmes contraintes (internes et externes) et ne les perçoivent pas de la même manière. C'est pourquoi, la possibilité de contrôle d'une zone d'incertitude qui permettra de prendre l'initiative, n'est à prévoir qu'au cas par cas. Dans cette perspective, il n'y aura pas pour tous au même moment, des contextes favorables, tout comme des environnements défavorables.

## **2.4 Conclusion du deuxième chapitre**

Les modèles théoriques présentés pour l'analyse de la problématique étudiée devraient permettre de comprendre la nature des enjeux et des défis de la nouvelle gouvernance éducative en Guinée. Considérant que la réforme éducative dans ce pays a fait appel à plusieurs acteurs aux objectifs et aux moyens les plus divers, le recours à l'approche théorique de Crozier et Friedberg (1977), complétée par celle de Mintzberg (2006) fournissent des outils conceptuels d'explication de la situation vécue. Le recours à ces approches théoriques et aux concepts relatifs à la gouvernance expliqués au début du chapitre permet d'appréhender la nature des interactions qui se développent entre les divers acteurs qui sont en relation dans le secteur de l'éducation.

La compréhension des fondements de la coordination et de la régulation entre les différentes organisations impliquées dans la réforme de l'éducation doit aider à la connaissance des mécanismes développés pour faire face aux zones d'incertitude de chacun des intervenants. La mobilisation de ces approches conceptuelles pour l'analyse des données et l'interprétation des résultats devrait permettre de comprendre, non seulement les stratégies développées entre les intervenants, mais également les implications (en termes de défis et d'enjeux) de la présence de plusieurs acteurs stratégiques.

## TROISIÈME CHAPITRE : MÉTHODOLOGIE

### 3.0 Introduction

Les stratégies de collecte des données ainsi que leur traitement sont décrits dans ce chapitre. Nous présentons ici nos choix méthodologiques, les fondements et les stratégies de mise en œuvre. Dans cette perspective, nous présentons également le profil des participants, tout comme les critères du choix de la région d'étude.

Pour la collecte et le traitement des données, les approches des auteurs comme Savoie-Zajc (2006) et Boutin (1997), ainsi que Poupart *et al.* (1997), nous ont guidé. De plus, pour nous avoir inspiré pour l'analyse des verbatim, l'approche méthodologique de Paillé et Mucchielli (2005) sera rappelée. Une conclusion récapitulera les aspects pertinents de l'approche méthodologique choisie.

### 3.1 Choix méthodologique de recherche

Dans le but de répondre aux multiples questions que pose la mise en œuvre des politiques d'éducation en Guinée, l'approche qualitative a été jugée appropriée, parce qu'elle s'applique à l'interprétation du monde social. Même si cette approche a des limites, de nombreux chercheurs (Poupart *et al.*, 1997; Paillé et Mucchielli, 2003 et 2005) justifient son usage. Nous l'avons utilisée dans une perspective à la fois descriptive, interprétative et exploratoire, parce que, comme le dit Deslauriers (1991), elle a prouvé son efficacité pour les raisons suivantes : « Elle permet de se familiariser avec les gens et leurs préoccupations; elle posera les questions des mécanismes et des acteurs (le comment et le qui des phénomènes) [...] Elle proposera des informations contextuelles qui pourront servir de base à des recherches explicatives plus poussées » (Deslauriers 1991, p. 112). L'approche descriptive

permet surtout de coller à la réalité des personnes interviewées. «L'orientation exploratoire vise à approfondir à la fois les problématiques de cette diversité d'intervenants ainsi que les pistes d'action pour remédier à certains dysfonctionnements ». (Savoie-Zajc, 2006, p. 303).

Le choix de cette approche est lié au fait qu'elle permet selon Pires (1997, p. 29), la construction d'un savoir qui repose sur les trois axiomes suivants : « le regard de l'extérieur, le regard de l'intérieur et le regard d'en bas de l'échelle sociale ». Une approche qui permet d'expliquer et de mettre en perspective une réalité complexe, même si elle n'est pas à l'abri de considérations idéologiques. Ainsi, les entretiens semi-dirigés constituaient une stratégie appropriée pour la réalisation de la présente étude. Les documents consultés ont orienté le travail d'investigation sur le terrain et les entretiens avec les participants ont permis d'approfondir les situations vécues.

### **3.1.1 Analyse documentaire**

Pour cette étude, une analyse documentaire exhaustive s'imposait. Il s'agissait de faire un travail dans un esprit « écologique », selon Turgeon et Bernatchez (2003), lequel consiste à faire, une méta-analyse des sources secondaires contenant des « éléments informatifs », tout en étant conscient qu'analyser des données secondaires comporte des avantages et des inconvénients dans leurs utilisations. En effet, si cette approche permet de préciser les problèmes en accédant à des conclusions des chercheurs sur le phénomène étudié, cela ne doit pas occulter le besoin de vérifier la fiabilité des informations en raison des pesanteurs idéologiques potentielles.

L'exploitation des données secondaires (les documents de base des projets exécutés et les différents rapports d'évaluation de ces projets, les actes administratifs et les rapports internes des dernières années) a permis d'orienter la seconde phase de collecte des données, c'est-à-dire la réalisation des interviews. Ainsi, cette analyse

documentaire exhaustive a permis le choix des personnes à interviewer, selon leurs rôles tant au niveau national que dans la région étudiée. Cette démarche visait à confirmer des avis, à vérifier des hypothèses et à confronter les visions mises en œuvre pour réformer la politique éducative du pays.

Si la collecte et l'analyse documentaires ont concerné en priorité les projets initiés ces dernières années, cela n'excluait pas un regard rétrospectif sur les modalités de fonctionnement de la gouvernance du secteur au cours des deux dernières décennies. Une période pendant laquelle plusieurs acteurs sont intervenus afin de mieux comprendre la nature des dynamiques qui se sont mises en place, au fur et à mesure de la venue de nouveaux acteurs. Ainsi au total 180 documents ont été consultés, dont les spécifications sont présentées dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau IV : Documents consultés dans le cadre de l'analyse documentaire

| Numéro | Nature des documents consultés  | Nombre |
|--------|---|--------|
| 1      | Arrêtés ministériels, circulaires et textes d'application   | 4      |
| 2      | Aide-mémoire des bailleurs de fonds   | 14     |
| 3      | Annuaire statistiques de l'éducation  | 10     |
| 4      | Documents portant sur les projets sectoriels de l'éducation   | 66     |
| 5      | Documents de RESEN-Guinée   | 6      |
| 6      | Document de la Banque mondiale sur le système éducatif guinéen  | 1      |
| 7      | Document-cadre de la CRIE de Kafu et copie des procès-verbaux des rencontres  | 6      |
| 8      | Documents du programme sectoriel de l'éducation (2008-2015)   | 2      |
| 9      | Documents relatifs aux plans d'action de la rentrée scolaire  | 3      |
| 10     | Décret portant sur le régime des exonérations fiscales des ONG  | 1      |
| 11     | Document Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) 2009-2011  | 1      |
| 12     | Données budgétaires de l'État (2000-2009)   | 1      |
| 13     | Documents États généraux de l'éducation (2008)  | 1      |
| 14     | Monographie de la région de Kafu et données sociodémographiques   | 1      |
| 15     | Ordonnance sur le statut général des organisations coopératives et précoopératives  | 1      |
| 16     | Rapports d'activités de l'AFD (2007) et de la GTZ (2000-2002)   | 2      |
| 17     | Rapports d'évaluation des projets éducatifs   | 55     |
| 18     | Rapport final de la revue à mi-parcours du PEPT (2004)  | 1      |
| 19     | Rapports d'activités d'ONG nationales   | 2      |
| 20     | Rapports d'activités d'Aide et action   | 3      |
| 21     | Rapport annuel d'activités de la sous-préfecture de Wora  | 1      |
| 22     | Rapport synthèse de l'atelier d'harmonisation de la formation des directeurs d'école  | 1      |
| 23     | Rapports divers sur les types de formation au primaire au niveau de l'IRE de Kafu et les activités prévues en 2009 dans le cadre du PSE | 2      |

### 3.1.2 Les entretiens semi-dirigés

En raison de la nature de la recherche, l'entretien semi-dirigé pour élucider les multiples interrogations des expériences vécues est approprié. Tout en jouant le rôle de « pourvoyeur d'information », l'informateur rappelle Poupart (1997), joue un rôle essentiel dans ce processus d'échange :

L'interviewé est vu comme un informateur clé susceptible précisément « d'informer », non seulement sur ses propres pratiques et ses propres façons de penser, dans la mesure où il est lui-même considéré comme « représentatif » de son groupe ou une fraction de son groupe [...] L'informateur est vu comme un témoin privilégié [...] à partir duquel, un autre observateur, peut [...] reconstituer la réalité [...]. (Poupart, 1997, p. 206)

Les entretiens semi-dirigés ont permis de comprendre les stratégies de collaboration ainsi que les modes de régulation utilisés par les différents acteurs. Ils ont aidé également à faire ressortir les enjeux de telles pratiques, à la fois pour les acteurs des organisations et pour les organisations elles-mêmes dans la poursuite de leurs objectifs respectifs. Cette stratégie qui porte sur « l'art de faire parler les autres », selon Poupart (1997), est un moyen privilégié de recherche sociale qui a ses exigences, lesquelles varient en fonction de la typologie choisie, soit l'entretien structuré, l'entretien semi-dirigé ou l'entretien non directif. Boutin (1997, p. 46) mentionne que « l'entretien en profondeur est une conversation au cours de laquelle le chercheur encourage l'informant à relater, dans ses propres termes, les expériences et les attitudes reliées au problème de recherche ». Pour sa part, Savoie-Zajc (2006, p. 295) décrit cette action qui consiste en un échange interpersonnel : « L'entrevue est une interaction verbale entre des personnes qui s'engagent volontairement [...] afin de partager un savoir d'expertise, et ce, pour mieux dégager conjointement une compréhension d'un phénomène d'intérêt pour les personnes en présence ». Ces éléments explicatifs justifient le recours aux différentes techniques d'entretien. Ils

couvrent convenablement les aspects épistémologiques, éthicopolitiques et méthodologiques de notre recherche.

Sur le plan épistémologique, l'analyse en profondeur porte sur la réalité des acteurs sociaux et a pour but la compréhension des conduites humaines dans leurs interactions. Cette approche permet de rompre avec les présupposés du sens commun de la science établie dans l'appréciation de la situation, en évitant l'effet d'autorité entre les acteurs qui témoignent et le chercheur que nous étions pour interpréter la réalité, pour privilégier, selon Poupart (1997, p. 207) « une construction mutuelle [...] entre les interprétations du chercheur et celles des personnes étudiées ». Il s'agissait de pouvoir « réduire le fossé entre les interprétations des acteurs et celle des chercheurs » concernant le phénomène étudié.

Sur le plan éthique et politique, la mise en évidence des enjeux et dilemmes qui se dégagent de l'interaction entre les acteurs des organisations explique le besoin de recourir à cette méthode. Il s'agissait de dépasser le cadre de sympathie des groupes et sous-groupes à l'intérieur des organisations et de mettre un accent sur l'empathie définie par Roger (1950) que citent Mucchielli et Paillé (2005) :

La capacité de s'immerger dans le monde subjectif d'autrui, de participer à son expérience dans toute la mesure ou la communication verbale et non verbale le permet [...] Il s'agit d'une sensibilité antérocentrique [...] d'une réceptivité aux réactions d'autrui [...] d'une participation à l'expérience d'autrui sans se limiter aux aspects purement émotionnels [...] tout en demeurant émotionnellement indépendant [...] Il atteint un type de décentrement impliqué, qui est une attitude adaptée à la recherche en sciences humaines. (Mucchielli et Paillé, 2005, p. 72)

Sur le plan méthodologique, en complément aux deux aspects décrits, notons qu'il s'agit d'une stratégie de collecte des données qui nous a imposé de faire usage de guides d'entretiens qui ont été élaborés et testés. La description ci-dessous faite par Savoie-Zajc (2006) résume le processus réalisé :

L'entrevue semi-dirigée consiste en une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur. Celui-ci se laissera guider par le rythme et le contenu unique de l'échange dans le but d'aborder, sur un mode qui ressemble à celui de la conversation, les thèmes généraux qu'il souhaite explorer avec le participant à la recherche. Grâce à cette interaction, une compréhension riche du phénomène à l'étude sera construite conjointement avec l'interviewé. (*Ibid.*, p. 296)

Dans ce type d'entretien, les guides d'entretien élaborés pour chaque groupe de participant<sup>18</sup> ont orienté la conversation dans une atmosphère conviviale. Ce fut un mélange de « l'entretien en profondeur » et celui du « type actif » selon la typologie de Boutin (1997, p. 27), qu'il décrit en ces termes : « l'intervieweur procède par des questions ouvertes dans le dessein de permettre à son interlocuteur de construire sur les réponses que donne ce dernier à ses questions et de les explorer ». Le caractère actif réside dans le dialogue qui s'est établi avec les personnes interviewées pendant l'entretien, et qui avait conduit à la construction du sens dans la perspective que rappelle Boutin (1997, p. 28) à savoir que : « L'entretien actif est une forme de pratique interprétative impliquant le répondant et l'intervieweur dans un même processus de construction de sens ». Cette forme d'entrevue semi-dirigée avait permis de parvenir à accomplir de façon concomitante : l'explication, la compréhension, l'apprentissage et l'émancipation, pour les personnes qui se retrouvèrent dans une situation de vis-à-vis, autour du sujet de recherche.

De la description de cette approche, Poupart (1997), Boutin (1997), et Savoie-Zajc (2006) donnent des arguments qui justifient l'usage de l'entretien semi-dirigé dans cette recherche qui était à la fois descriptive, exploratoire, mais aussi interprétative. Elle permet la réalisation du diagnostic sur la gouvernance éducative avec la prise en compte de l'environnement impliquant la présence de plusieurs acteurs ayant chacun leurs stratégies d'actions. Ces différences ont été prises en considération aux différentes étapes de la collecte et du traitement des données.

---

<sup>18</sup> Voir en annexe les guides d'entretien utilisés pour les interviews de chaque groupe d'acteurs.

Enfin, la dimension interprétative se réalise par la mobilisation d'un cadre conceptuel et théorique approprié présenté dans le chapitre précédent.

### **3.2 Profils et origines des participants aux interviews**

En raison de la nature de la question principale et des sous-questions, nous avons œuvré avec quatre grandes catégories d'acteurs: les agents de l'État; les agents des agences d'aide au développement; les organisations non gouvernementales internationales; les membres de la société civile et les élus. Ils se répartissent en deux groupes de participants: ceux qui évoluent au niveau national et ceux qui évoluent au niveau opérationnel, dans la région de Kafu. Au moment de l'étude, ces participants avaient entre 10 et 46 années d'expérience professionnelle dans leurs domaines de travail respectifs.

Le premier groupe concerne les acteurs responsables de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre de la politique éducative au niveau central. Il concerne aussi bien les cadres de l'éducation que ceux de départements sectoriels qui sont des appuis traditionnels (finances, administration du territoire et décentralisation) de l'éducation. En plus, ce groupe inclut les partenaires techniques et financiers bilatéraux et multilatéraux qui appuient les actions gouvernementales dans le secteur de l'éducation, auxquels s'ajoutent les ONG internationales. À ces acteurs, s'ajoutent également des représentants d'élus (ancien député) et ceux du mouvement associatif du niveau national (ex. : syndicats professionnels des enseignants et la fédération de l'association de parents d'élèves).

Le second groupe de participants comprend ceux du niveau opérationnel sur le terrain aux niveaux régional et local. Il concerne aussi bien les acteurs traditionnels de l'éducation du niveau régional, préfectoral, sous-préfectoral et de l'école (inspecteurs, directeurs préfectoraux de l'éducation, délégués scolaires, directeurs

d'école et enseignants), que ceux des niveaux correspondants de l'administration territoriale (gouverneurs, préfets et sous-préfets). Également ont été impliqués les responsables des projets éducatifs, des ONG nationales et internationales actives dans la zone analysée. Il y a, en plus, des représentants des élus locaux (maires de communes, présidents de CRD, les associations de parents d'élèves au niveau des écoles). Par ailleurs, trois personnes ressources ayant un intérêt pour l'éducation ont été interviewées. Elles ont été choisies de manière indépendante en fonction de leur connaissance de l'évolution de l'éducation en Guinée. Ces différents groupes de participants sont répartis dans le tableau 5 ci-après. En définitive, quarante-trois personnes sélectionnées ont été interviewées. Parmi elles, il y avait 24 personnes au niveau national et 19 au niveau de la région d'étude.

L'échantillonnage par multi cas a été jugé approprié au regard des objectifs de la recherche et a été utilisé pour choisir les différents intervenants. Ainsi, le choix des participants aux entretiens a été réalisé sur la base de « la représentation sociale, de la diversification et du contraste ». Pour y parvenir, nous avons recouru à un échantillonnage aléatoire stratifié et à choix raisonné. Cette approche nous a permis de procéder à la diversification intergroupe des types d'intervenants, mais également à l'intérieur de chaque catégorie d'acteurs.

Tableau V : Les acteurs interviewés selon l'organisation d'appartenance et le niveau d'intervention

| Origines des participants                        | Niveaux   |                        |  |                        | Total     |
|--|---|------------------------|--|------------------------|-----------|
|  | National  | Personnes interviewées | Régional et local  | Personnes interviewées |           |
| Éducation  | Inspection générale   | 1                      | Inspection régionale de l'éducation (IRE)                | 2                      | 18        |
|  | Direction nationale de l'enseignement supérieur                               | 1                      | Direction préfectorale de l'éducation (DPE)              | 4                      |           |
|  | Direction nationale de la planification de l'éducation                        | 1                      | Délégués scolaires de l'enseignement élémentaires (DSEE) | 2                      |           |
|  | Direction nationale de l'enseignement élémentaire                             | 2                      | Directeurs d'écoles primaires                            | 3                      |           |
|  | Programme sectoriel de l'éducation (PSE)                                      | 1                      |  |                        |           |
|  | Cabinet du ministre (conseiller)  | 1                      |  |                        |           |
| Administration du territoire et décentralisation | Direction des affaires politiques   | 1                      | Secrétaire général de préfecture                         | 1                      | 5         |
|  | Cabinet du ministre (conseiller)  | 1                      | Sous-préfet  | 1                      |           |
|  | Coordination des interventions des ONG  | 1                      |  |                        |           |
| Partenaires techniques et financiers             | Agence française de développement (AFD)                                       | 1                      |  |                        | 5         |
|  | Banque mondiale   | 1                      |  |                        |           |
|  | USAID   | 1                      |  |                        |           |
|  | KFW   |                        | Projet PROPEB  | 1                      |           |
|  | UNICEF  | 1                      |  |                        |           |
| ONG (nationales et internationales)              | Aide et action  | 1                      | Sabou-Guinée   | 1                      | 5         |
|  | CECI  | 1                      |  |                        |           |
|  | RTI   | 1                      |  |                        |           |
|  | ONEB  | 1                      |  |                        |           |
| Élus et Associations                             | Syndicat professionnel des enseignants (FSPE)                                 | 1                      | Président CDR et Maire de commune urbaine                | 2                      | 7         |
|  | Fédération nationale de l'Association des parents d'élèves (FEGUIPAE)         | 1                      | Antenne régionale FEGUIPAE préfectorale                  | 1                      |           |
|  | Ancien député   | 1                      | Président APEAE, école primaire                          | 1                      |           |
| Personnes ressources                             | Hauts cadres de l'éducation, Professeur d'université, Administrateur scolaire | 3                      |  |                        | 3         |
| <b>Total</b>                                     |   | <b>24</b>              |  | <b>19</b>              | <b>43</b> |

La région choisie pour la recherche a abrité des actions de plusieurs ONG internationales. Celles-ci exécutaient les projets financés par différents partenaires techniques et financiers. Il y avait également des projets de développement sectoriels conduits par le ministère de l'Éducation. Trois facteurs essentiels ont motivé le choix de la région de Kafu :

1. La présence de plusieurs intervenants<sup>19</sup> dans le secteur de l'éducation;
2. Les initiatives prises au niveau régional par les acteurs locaux eux-mêmes pour la coordination des interventions;
3. La faiblesse du niveau de scolarisation et le caractère représentatif de la situation dans la région par rapport aux autres régions du pays, confrontées aux mêmes problèmes.

Les différents facteurs ci-dessus énumérés font de cette région un lieu approprié pour réaliser un travail portant sur la diversité des acteurs dans la gouvernance du secteur de l'éducation. En effet, les interviews réalisés ainsi que les documents recueillis ont permis de :

- disposer de données en provenance du terrain pour comprendre les modes de collaboration et de régulation adoptés;
- apprécier les efforts des différents intervenants dans la mise en œuvre des orientations stratégiques des organisations qu'ils représentent, et cela, en lien avec les pratiques réelles de gouvernance au quotidien à l'échelon local et régional;
- comparer les stratégies d'action des acteurs au niveau d'une région spécifique où sont présents plusieurs intervenants : ONG (internationales et nationales), projets de différents bailleurs de fonds.

La conduite des activités de recherche au niveau de cette région permet de répondre à notre questionnement.

---

<sup>19</sup> Dans les années 1998-2000, une quinzaine de projets évoluaient dans la région de Kafu selon les témoignages des responsables de l'éducation.

Nous pouvons considérer que les participants choisis jouissent d'un statut leur permettant, selon Pires (1997, p. 179), « d'appréhender et de rendre compte des systèmes de valeurs, des normes, des représentations, des symboles propres à une culture ou à une sous-culture [...] Le statut accordé à l'interviewé est celui d'un individu qui est porteur de la culture et des sous-cultures auxquelles il appartient [...] ». Ainsi, l'individu interviewé est représentatif de sa culture et de ses sous-cultures. L'approche ouvre la possibilité de confronter les avis, de vérifier la pertinence des données, bref de procéder à la triangulation des sources d'informations. Cette façon de procéder permet à la fois d'élargir la comparaison, mais également, d'approfondir la description des problèmes qui ont émergé dans la conduite de la réforme.

Ainsi, à tous les niveaux, les entretiens ont été réalisés avec des personnes qui ont joué un rôle clé dans la conduite des projets éducatifs par leurs fonctions au sein des différentes organisations. Lors de la collecte des données, certains acteurs stratégiques des organisations participantes ont été rencontrés plus d'une fois pour répondre à des besoins de clarification en raison de leur connaissance des dossiers.

### **3.3 Les étapes de réalisation de la recherche**

Pour la réussite de cette recherche, des précautions respectant des normes établies ont été prises. Cela concerne à la fois la conduite des interviews, leur analyse et leur interprétation, y compris l'étude des données secondaires.

#### **3.3.1 Précautions prises pour les interviews**

Les recommandations de Boutin (1997) relatives à la préparation et à la conduite de l'entretien ont été respectées. Ces recommandations portent sur des aspects relatifs à la communication verbale et non verbale pendant les interviews.

Aussi, en raison de la thématique étudiée, le respect des approches de Durkheim (1922), de Schutz (1987) et du courant marxiste a permis d'en assurer la rigueur et la neutralité, tout en admettant l'existence de nuances dans l'interprétation des propos des acteurs interviewés.

À cet égard, la neutralité vue de l'extérieur invitait à la prudence dans la collecte des données avec des personnes qui obéissent à des normes liées en partie aux structures auxquelles elles appartiennent. Ainsi, selon Durkheim (1922) cité par Poupart (1997) à l'égard du chercheur : « Il faut qu'en pénétrant dans le monde social [...] qu'il se sente en présence de faits dont les lois sont [...] insoupçonnées [...] Il faut qu'il se tienne prêt à faire des découvertes qui le surprendront » (*Ibid.*, p. 77-79). Pour ce qui est de la neutralité vue de l'intérieur, elle met l'accent sur le fait que les acteurs dont la contribution est sollicitée ont leurs propres rationalités dont il faut tenir compte. Il fallait donc valoriser le système de représentativité des acteurs, en fonction du rôle qu'ils jouent dans les organisations qu'ils représentent : « Ce sont ces objets de pensée qui déterminent leur comportement, définissent les buts de leur action [...] les aident à s'y retrouver à l'intérieur de leur environnement [...] et de s'en accommoder », selon Schutz (1987), rappelé par Pires (1997, p. 79-80)

L'approche d'en bas de l'échelle sociale, appelée courant marxiste, a favorisé la compréhension nuancée de l'interprétation des faits vécus. Ainsi, dans cette recherche, il était obligatoire de considérer cette mise en garde de Pires (1997, p. 54), relative au fait que : « Plus on a des intérêts à défendre, plus réduite est notre capacité de voir les choses comme elles le sont et plus grande est notre propension à s'éloigner de la vérité. On soutient alors la nécessité d'adopter un regard partisan ». C'est une mise en garde qui a été respectée tout au long du processus.

### 3.3.2 Recueil des données

Les interviews visaient à répondre principalement, dans un premier temps, aux trois sous-questions de recherche et, dans un second temps, à aborder de manière systématique la question principale de recherche. Les trois sous-questions ont des objectifs spécifiques dont les éléments de réponse facilitent la compréhension des défis et des enjeux des acteurs. Le tableau VI présente la justification et les sources de collecte des éléments de réponses aux sous-questions, ainsi que les acteurs susceptibles de fournir ces réponses. Comme un tableau de bord, ce travail fait avant la collecte des informations a facilité la réalisation du recueil des données dans des délais raisonnables, malgré les multiples contraintes auxquelles il fallait trouver des solutions.

La collecte réelle des données a été une opération délicate dont la préparation s'est heurtée aux exigences du terrain. Ainsi, malgré des rendez-vous négociés et fixés à l'avance, ceux-ci ont rarement été respectés par les acteurs nationaux du niveau central. Cependant, les acteurs internationaux ont été disponibles conformément aux calendriers négociés. Les acteurs de la région d'étude furent disponibles malgré les contraintes liées aux multiples événements sociaux qui bouleversèrent les rendez-vous établis.

Pour la conduite des entretiens, il a été nécessaire de finaliser les guides d'entretiens élaborés au préalable et soumis à l'équipe d'encadrement avant d'aller sur le terrain. Des entretiens préliminaires avec certains acteurs jouant un rôle important dans le secteur de l'éducation nous ont orientés. Il fallait tenir compte de l'évolution de la situation comme l'adoption du programme sectoriel de l'éducation (PSE) à partir de 2008 : une réalité nouvelle dans la gouvernance du secteur. Cet ajustement fut important pour réaliser les entretiens.

L'accès aux personnes ayant joué un rôle important dans la réforme a posé peu de problèmes en raison de notre expérience professionnelle : nous n'avions pas besoin d'intermédiaire pour avoir accès aux informateurs clés tant au niveau national que dans la région d'étude. Ce fut un élément facilitateur pour certains participants, de comprendre que derrière ces questions, il y avait une forme d'évaluation de la pertinence des approches stratégiques mises en œuvre dans le secteur de l'éducation. Ainsi, même s'ils trouvaient certaines questions relativement très sensibles, ils avaient le courage de donner leurs points de vue.

Globalement, des séances d'entretien d'une durée moyenne variant entre une heure et demie à deux heures ont permis de collecter des témoignages d'une cinquantaine de personnes. Même si certains entretiens ont été interrompus pour des urgences, prolongeant ainsi la durée des rencontres, nous avons opté après les premiers entretiens pour des rencontres en fin de journée (à partir de 16 h), ou en fin de semaine (samedi ou dimanche : jours de repos). Ce fut finalement une stratégie efficace qui a tenu compte de la disponibilité des personnes ciblées et permis d'éviter bien des interruptions.

Tableau VI : Matrice entre les sous-questions de recherche, la nature des données et les sources de collecte

| Questions spécifiques   | Raisons/justifications en rapport avec le cadre théorique  | Types de données à chercher et outils   | Acteurs concernés   | Niveaux et lieux de collecte des données  | Relation avec le cadre théorique   |
|---|--|---|---|---|--|
| Quelles sont les orientations des acteurs engagés dans la gouvernance éducative en Guinée?  | Lettre de mission et/ou tous documents y afférant et actions conduites dans le secteur   | Documents officiels des projets   | Acteurs non traditionnels des intervenants y compris les ONG  | Sièges des acteurs concernés  | Établir des comparaisons entre la lettre de mission et les actions menées sur le terrain   |
| Quels sont les modes de régulation/collaboration développés entre les différents acteurs dans la mise en œuvre de la réforme éducative? | Connaissance des mécanismes de travail mis en place dans le cadre des réformes éducatives avec les parties prenantes aux différents niveaux (national, régional et local);<br>Identification des forces et des faiblesses des stratégies mises en œuvre. | Documents officiels des projets<br>Rapports de suivis et d'évaluations des projets;<br>Entretiens semi-dirigés à l'aide des guides élaborés pour les différentes catégories d'acteurs | Sièges des acteurs traditionnels et non traditionnels<br>Niveau national<br>Niveau régional, préfectoral et local | Locaux de l'administration du niveau national, régional et local<br>Sièges des PTF, des ONG internationales et nationales, les projets;<br>Élus et représentants de mouvements associatifs au niveau national et dans la région<br>Les représentants syndicaux au niveau national et les personnes-ressources | Identifier les formes privilégiées de régulation et de collaboration   |
| Quels sont les effets de la mise en œuvre de ces modes de régulation/collaboration sur la gouvernance actuelle du système éducatif?     | Examiner les pratiques en cours, prospecter de nouvelles stratégies susceptibles d'émerger du diagnostic et obtenir un consensus pour une bonne gouvernance du système éducatif.   | Rapports officiels d'évaluation des projets et programmes;<br>Entretiens semi-dirigés à l'aide de guides d'entretiens.  | Sièges des acteurs traditionnels et non traditionnels<br>Niveau national<br>Niveau régional préfectoral et local  | Les hauts cadres de l'administration;<br>Représentants de PTF, responsables des ONG internationales et prestataires de services;<br>Acteurs du niveau régional et local;<br>Élus et représentants de mouvements associatifs;<br>Personnes-ressources  | Identifier les tendances majeures en relation avec les orientations de la politique sectorielle;<br>Mettre en relations ces tendances avec les conclusions précédentes |

### 3.3.3 Grille d'analyse des données

La transcription des entretiens a permis de disposer d'environ 1500 pages de témoignages sur les expériences vécues dans la réforme de l'éducation en Guinée. Ces informations offrent des contrastes selon les vécus des participants, comme acteurs/bénéficiaires ou comme simples témoins de ce qui se passait dans et autour de l'école. Après un examen des contenus des interviews, quarante-trois entretiens sur un total de cinquante ont été retenus pour analyse et interprétation en raison de leur richesse et de leur pertinence.

Pour l'analyse du corpus de données ainsi constitué, les travaux de Mucchielli et Paillé (2005) sur les fondements de l'approche qualitative nous ont inspirés. Dans ce cadre, procédant par des techniques d'annotations<sup>20</sup>, il a été possible de faire ressortir les récurrences et les analogies qui permettront la construction des signifiants à travers les concepts qui aident à la généralisation. Pour rappel, ces auteurs affirment que : « le concept est donc un objet idéal par la médiation duquel la pensée vise le réel selon des déterminations de caractère général [...] en tant que médium de la pensée, le concept est donc porteur d'une intentionnalité qui porte sur le réel ». Mucchielli et Paillé (2005, p. 148). Ainsi, l'exploitation des verbatim et des données secondaires permettra de parvenir à identifier six catégories conceptuelles capables de procurer les éléments de réponses aux sous-questions et à la question principale de recherche.

Dans la pratique, avec les techniques d'annotations mentionnées ci-dessus, mais également se fondant sur « l'analyse stratégique et systémique » de Foudriat (2007), les déclarations pertinentes contenues dans les différents témoignages ont été logées facilement dans l'un des six thématiques identifiées regroupant les quarante-

---

<sup>20</sup> Mucchielli et Paillé mentionnent six types d'annotation alors que Leech et Onwuegbuzie ont recensé douze catégories d'analyse du discours.

cinq réponses identifiées et validées<sup>21</sup> avec l'équipe d'encadrement. Certaines réponses comportaient des sous-thèmes qui se présentent ainsi qu'il suit à savoir :

1. Description des réformes conduites au sein du secteur de l'éducation: elle avait trois positions envisageables;
2. Identification et orientations des acteurs avec neuf réponses prévisibles qui se retrouvent classé en trois sous-thèmes : les orientations générales; le partenariat spécifique entre acteurs des projets; et le financement des projets/programmes;
3. Mécanismes de régulation et de coordination entre acteurs (12 descriptions de la situation) en trois sous-thèmes (les modes de collaboration et de régulation ayant deux aspects : la description de la collaboration et des mécanismes de régulation; le choix des sous-traitants dans l'exécution des projets; les relations entre ONG internationales et les autres acteurs);
4. Résultats des actions mises en œuvre pour la gouvernance du secteur (9 cas décrivant la situation) en trois sous-thèmes (les transformations observables, l'appréciation des formations offertes par les différents acteurs, les aspects controversés des actions conduites);
5. Appréciation d'une action ou d'une stratégie spécifique de la réforme (9 cas également) en trois sous-thèmes (perception de l'implication des ONG internationales, leçons tirées de l'utilisation des cadres des services techniques, commentaires sur la diversité des acteurs en éducation en Guinée);
6. Commentaires sur le projet de recherche (3 constats).

Pour chaque thème et sous-thème identifiés, des chiffres et les lettres A, B ou C ont été attribués simplement pour marquer les différences entre les réponses. Il n'y a pas un ordre de grandeur. Ces chiffres et ces lettres ont facilité la codification

---

<sup>21</sup> Quatre séances de travail avec l'équipe d'encadrement de la thèse ont été nécessaires pour parvenir à un consensus

des réponses. Une telle approche de classement permet une plus grande précision pour le regroupement des témoignages des participants. Par ce travail, il a été possible de faire des agrégations des réponses aux différentes questions abordées par thème, par sous-thème et type de réponse. C'est une opération laborieuse qui aide à l'identification des aspects jugés pertinents par les personnes interviewées, et cela, dans le double objectif de faire mieux ressortir les déclarations récurrentes ainsi que les observations particulières.

Pour en arriver à structurer l'analyse de ces données, un long travail de concertation a eu lieu avec l'équipe d'encadrement afin de parvenir à un schéma d'analyse convenable. Lors de la conception de la structure thématique d'analyse, le schéma final a reçu la contribution d'un juge externe<sup>22</sup>. Cette grille validée<sup>23</sup> est présentée au tableau VII ci-après. De plus, en vue d'assurer l'anonymat des sources, des noms fictifs ont été attribués à la région et aux préfectures couvertes, tout comme des codes ont été attribués aux participants.

---

<sup>22</sup> Doctorant de l'Université Standford (États-Unis) en stage à l'Université McGill.

<sup>23</sup> En plus de trois séances de travail avec le juge externe, dont le français était une langue seconde, quatre séances de travail avec l'équipe d'encadrement ont été nécessaires pour parvenir à un consensus.

Tableau VII : Présentation de la grille d'analyse des données d'interviews

| Catégories des réponses  |  | Code | Statut des réponses | Classification anticipée des réponses                                |
|--|--|------|---------------------|--|
| Description des réformes conduites au sein du secteur de l'éducation |  | 100  | A <sup>24</sup>     | Points d'accord sur la réforme                                       |
|  |  |      | B                   | Points de divergence sur la réforme                                  |
|  |  |      | C                   | Aspects particuliers initiés et soutenus par un acteur               |
| Identification et orientations des acteurs                           | Orientations générales                           | 211  | A                   | Liste d'acteurs et orientations générales mentionnées                |
|  |  |      | B                   | Extraits relatant un agenda particulier ou des problèmes spécifiques |
|  |  |      | C                   | Extraits qui attestent l'évolution des pratiques d'un acteur         |
|  | Partenariat spécifique entre acteurs des projets | 212  | A                   | Faits relatifs à la confiance entre acteurs                          |
|  |  |      | B                   | Reconnaissance de l'expertise d'un acteur ou de ses moyens           |
|  |  |      | C                   | Autres raisons de différence d'approches évoquées                    |
|  | Financement des projets /programmes              | 230  | A                   | Financement gouvernemental ou d'une agence de financement            |
|  |  |      | B                   | Cas d'autofinancement  |
|  |  |      | C                   | Financement mixte.   |

<sup>24</sup> Les lettres A, B et C ne traduisent pas un ordre de grandeur. Elles sont utilisées pour faciliter la distinction entre les réponses des participants

|   |   |                                 |     |  |   |
|---|---|---------------------------------|-----|--|---|
| Mécanismes de régulation et de coordination entre acteurs | Modes de collaboration et de régulation                   | Description de la collaboration | 311 | A  | Extrait qui indique les codes de conduite entre acteurs |
|   |   |                                 |     | B  | Rappel des stratégies de leadership (développées)       |
|   |   |                                 |     | C  | Indication de spécificités dans la collaboration        |
|   | Mécasmes de régulation                                    | 312                             | A   | Mention des mécanismes de régulation (développés)  |   |
|   |   |                                 | B   | Description des mécanismes spécifiques qui ont fonctionné  |   |
|   |   |                                 | C   | État des cas de dysfonctionnements de la régulation  |   |
|   | Choix des sous-traitants dans l'exécution des projets     | 320                             | A   | Appréciations de la pratique de sous-traitance faisant référence à l'implication de l'État dans le processus |   |
|   |   |                                 | B   | Évocation des difficultés de travail en commun entre acteurs y compris l'usage des « conditionnalités »      |   |
|   |   |                                 | C   | Faits qui décrivent le processus de choix des prestataires de service y compris les ONG                      |   |
|   | Relations entre ONG internationales et les autres acteurs | 330                             | A   | Cas de bonnes relations avec d'autres acteurs  |   |
|   |   |                                 | B   | Conflits d'intérêts entre acteurs  |   |
|   |   |                                 | C   | Faits décrivant une ONG ou un acteur comme acteur au service d'un PTF  |   |

|   |   |     |   |  |
|---|---|-----|---|--|
| Résultats des actions mises en œuvre pour la gouvernance du secteur | Transformations observables                                     | 410 | A | Développement institutionnel et/ou formation d'acteurs (accès et qualité)            |
|   |   |     | B | Renforcement et/ou mise en place des structures de la société civile                 |
|   |   |     | C | Infrastructures, équipement et pratiques nouvelles au niveau des structures.         |
|   | Appréciation des formations offertes par les différents acteurs | 420 | A | Extrait qui décrit une approche complémentaire des formations                        |
|   |   |     | B | Extrait qui relate des divergences dans les formations offertes par les acteurs      |
|   |   |     | C | Extrait indiquant que les formations reçues sont souvent non valorisées              |
|   | Aspects controversés des actions conduites.                     | 430 | A | Défis identifiés d'une approche systémique de l'éducation                            |
|   |   |     | B | Extrait qui fait état d'un enjeu en rapport avec la cohérence des interventions      |
|   |   |     | C | Extrait qui rappelle une orientation stratégique incertaine pour le système éducatif |

|   |   |     |   |   |
|---|---|-----|---|---|
| Appréciation d'une action ou d'une stratégie spécifique | Perception de l'implication des ONG internationales               | 510 | A   | Aspects significatifs considérés comme pertinents                         |
|   |   |     | B   | Extraits considérés à ne pas encourager (sans importance)                 |
|   |   |     | C   | Faits considérés comme un danger pour le système éducatif                 |
|   | Leçons tirées de l'utilisation des cadres des services techniques | 520 | A   | Aspects bénéfiques pour le secteur  |
|   |   |     | B   | Aspects problématiques pour le système (fonctionnement de l'école)        |
|   |   |     | C   | Faits spécifiques des bonnes leçons pour l'école                          |
|   | Commentaires sur la diversité des acteurs en éducation en Guinée  | 530 | A   | Mention de cas de prédominance de certains acteurs par rapport à d'autres |
|   |   |     | B   | Indications du rôle marginal des agents de l'État                         |
|   |   |     | C   | Extrait relatant un besoin de coordination des actions                    |
| Commentaires sur le projet de recherche                 | 610   | A   | Extrait indiquant l'actualité du thème et sa complexité |   |
|   |   | B   | Extrait indiquant la pertinence du sujet                |   |
|   |   | C   | Témoignage indiquant le manque de pertinence du sujet   |   |

### 3.4 Contraintes et limites méthodologiques

Dans le contexte national d'une transition opérée par une junte militaire, plusieurs facteurs ont été limitatifs. Parmi ces facteurs, il y a notamment : l'insuffisance des ressources financières, les problèmes de déplacement à l'intérieur du pays<sup>25</sup> et les problèmes de communication avec certains représentants des bailleurs de fonds comme ceux de la KFW<sup>26</sup>. Enfin, à ces problèmes logistiques et sécuritaires, s'ajoute l'intersubjectivité inhérente à ce type de recherche sociale.

Si les deux premières contraintes (limitation des ressources financières et de déplacement) ont été levées en faisant usage de la connaissance du terrain, la contrainte relative à la subjectivité humaine demeure présente malgré un effort de neutralité. Les efforts visant l'objectivité sont contraignants à la fois de la part des personnes interviewées, mais également pour nous même. Nous sommes conscients du fait signalé par Simmel (1979) et Pires (1997, p. 63) : « L'effort d'objectivation exige : d'abord attachement et intérêt par rapport au groupe; ensuite, distance par rapport aux particularismes du groupe ou au moins, à quelques-unes de ses partialités [...] L'objectivité n'est pas synonyme de neutralité ou de désintérêt [...] ». C'est pourquoi, prenant en considération les dilemmes auxquels fait face toute recherche qualitative dans l'interprétation des autres (des personnes), nous avons l'obligation d'éviter les dangers de « l'hybridation de rôle » de David (1991). Il était nécessaire pour nous de développer une capacité de distanciation à l'égard des acteurs/objets de recherche en nous basant sur la triangulation (Angers, 1992).

Toutefois, même avec ces précautions nous sommes conscients des défis de fidélité dans l'interprétation des propos des personnes interviewées, au regard des « non-dits » et « des normes non avouées » (Warin, 1993). En fait, au sein des

---

<sup>25</sup> L'insécurité avait entraîné l'érection de plusieurs barrages de contrôle à travers le pays.

<sup>26</sup> La majorité des personnels expatriés, notamment occidentaux avait été transférée dans les pays voisins.

organisations non gouvernementales (internationales) et des partenaires techniques et financiers par exemple, il y a des non-dits au nom « des principes de fidélité à l'organisation » qui constituent des orientations suivies, des normes à respecter, qui ne peuvent pas être affichés. Par ailleurs, du côté gouvernemental (niveau central, régional et local), bien que l'autorité proclame la nécessité d'agir, la « non-décision » persiste et affecte le fonctionnement de l'administration. Malgré tout, l'approche méthodologique des entretiens non directifs fut appropriée pour comprendre la nature des enjeux et des défis que représente l'implication de plusieurs parties prenantes dans la réforme éducative en Guinée.

### **3.5 Conclusion du troisième chapitre**

L'objectif de ce projet de recherche est d'aider à mieux comprendre la nouvelle gouvernance de l'éducation en Guinée. À cette fin, une approche qualitative a été retenue dans une perspective descriptive, exploratoire et interprétative. Les trois objectifs visés dans cette approche doivent aider à comprendre la situation vécue dans la réforme de l'éducation d'un pays africain en termes de défis pour les différentes parties prenantes, mais également faire ressortir les enjeux que cette pluralité d'acteurs pose dans un secteur sensible comme celui de l'éducation.

Si la description fait l'état des lieux, la dimension interprétative permet de comprendre les perceptions des acteurs eux-mêmes des implications de leurs actions. Finalement, le caractère exploratoire de cette recherche pourrait servir à orienter les interventions des instances concernées dans le pays ou pour tout autre secteur vivant des situations similaires.

## **DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION, ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS**

### **Présentation**

La seconde partie de cette thèse présente les résultats de l'analyse des données recueillies sur le terrain en Guinée et leurs interprétations en référence au cadre théorique. À titre de rappel, les participants à cette recherche proviennent de groupes d'intervenants qui sont tous des acteurs stratégiques (Crozier et Friedberg, 1977) à savoir : les fonctionnaires de l'État (au niveau de l'éducation et de l'administration du territoire), les agences d'aide au développement, les organisations non gouvernementales internationales et nationales, les représentants de la société civile et des élus.

Pour faciliter la compréhension, cette partie comprend la présentation des résultats conformément aux trois sous-questions de recherche, suivie de l'analyse des données et de leurs interprétations en lien avec la thématique de recherche. Ainsi, conformément à la question principale et aux questions spécifiques de la recherche, cette seconde partie comprend quatre chapitres abordant successivement :

- la présentation des acteurs impliqués dans la réforme éducative avec leurs orientations, en réponse à la première sous-question (chapitre 4);
- les mécanismes de collaboration et de régulation développés pendant la mise en œuvre de la réforme, en réponse à la deuxième sous-question (chapitre 5);
- l'appréciation des stratégies et les effets des actions, en réponse à la troisième sous-question (chapitre 6) :
- l'analyse et l'interprétation des résultats en réponse à la question principale qui s'appuie sur le cadre théorique (chapitre 7).

## QUATRIÈME CHAPITRE : LES ACTEURS ET LEURS ORIENTATIONS

### 4.0 Introduction

Au cours des vingt dernières années, l'école guinéenne s'est ouverte à la collaboration de nombreux acteurs qui ont pris différentes initiatives. L'objectif de ce chapitre est de présenter les acteurs actifs stratégiques qui ont mis en œuvre la politique éducative du pays. Cette présentation sera suivie par la description des orientations des participants à cette recherche. En effet, comprendre la logique de chaque acteur permet d'appréhender l'évolution de ses attitudes pendant l'exécution des activités qu'il a aidé à réaliser au sein de l'éducation.

Quatre principaux groupes d'acteurs stratégiques ont été impliqués dans la réalisation des projets ayant eu des impacts sur la gouvernance éducative du pays à savoir :

- les agents de l'État;
- les agents des agences d'aide au développement;
- les organisations non gouvernementales internationales;
- les membres de la société civile et les élus.

### 4.1 Les fonctionnaires de l'État

Parmi les agents de l'État ayant participé à cette recherche, il y a les fonctionnaires centraux de l'éducation et ceux de l'administration du territoire et de la décentralisation. Certains parmi eux ont été interviewés dans le cadre de la collecte des données. En plus, sans avoir été interviewés, des cadres du ministère des Finances ont fourni des informations sur l'évolution du budget du pays.

#### 4.1.1 Représentants de l'éducation

Au niveau de l'éducation, la caractéristique principale est le nombre de départements responsables du secteur. Actuellement repartit entre cinq ministères, le nombre de départements de l'éducation est variable suivant les années. Le ministère responsable du préuniversitaire a des démembrements aux niveaux, régional, préfectoral et local avec les chefs d'établissement. Chacune de ces structures a un mandat spécifique dans le cadre d'un mandat global (de la fonction) de l'État. Quel que soit le niveau d'intervention, les fonctionnaires de l'éducation ont une légitimité historiquement établie pour concevoir, mettre en œuvre et contrôler tout ce qui touche à la politique éducative du pays. Les agents de l'éducation, en particulier, viennent tous du milieu enseignant avant de se retrouver comme administrateur du système éducatif aux différents niveaux. Étant tous des acteurs nommés sur la base des normes propres à cette administration par leurs supérieurs, ils sont soumis à une discipline de respect des relations hiérarchiques et ont un devoir de réserve dans l'application des instructions.

Sur le plan structurel, une technostucture indique sur un organigramme les fonctions et les niveaux de responsabilité de chaque agent. C'est une structure à caractère mécaniste, selon le schéma de Mintzberg (2006), car les unités sont fortement spécialisées et les agents ont un mode de fonctionnement très formalisé. Au sein de l'éducation, deux catégories d'agents ont participé à cette recherche. Ils étaient des responsables du niveau stratégique central et aussi dans la région de Kafu à l'échelon régional préfectoral et local (dans les écoles). Ces cadres de l'éducation ont participé à cette recherche soit en témoignant *et/ou* en fournissant de la documentation. Leurs témoignages respectifs permettent de comprendre l'évolution des orientations au sein même du secteur.

#### 4.1.1.1 Les cadres des structures centrales de l'éducation

Six hauts fonctionnaires représentant l'éducation à l'échelon central ont été interviewés. Il s'agit de participants venant de l'Inspection générale de l'éducation (IGE), de la Coordination nationale du programme sectoriel de l'éducation (PSE), de la Direction nationale de l'enseignement supérieur (DNESUP), de la Direction nationale de l'enseignement élémentaire (DNEE), de la Direction de la planification et du développement de l'éducation (DPDE) et d'un conseiller membre du cabinet du ministre de l'enseignement préuniversitaire. Comme fonctionnaires, ils sont nommés par le pouvoir central et ils ont des fonctions spécifiques.

L'Inspection générale est la structure qui a la charge de veiller particulièrement à la cohérence des pratiques pédagogiques et au respect des programmes et des normes en éducation. C'est l'organe de régulation qui détermine avec l'Institut de recherche et d'action pédagogique (INRAP) les contenus du curriculum, les stratégies pédagogiques et contrôle la mise en œuvre pour toutes les écoles de l'enseignement préuniversitaire du pays (publiques et privées).

Le programme sectoriel de l'éducation (PSE) est la structure de coordination des interventions des différents bailleurs de fonds qui appuient le gouvernement dans la mise en œuvre de la politique éducative. Il a été mis en place en 2008, à la suite de la Déclaration de Paris de 2005, relative à l'efficacité de l'aide au développement pour l'atteinte des Objectifs du millénaire. C'est une structure qui a changé de nom et de mission. Avant d'avoir la dénomination actuelle, c'était le Secrétariat technique du PASE (I et II) au début de la réforme dans les années 1990, puis la coordination technique du PEPT. L'intervention des bailleurs de fonds dans le secteur repose désormais sur une approche programme, en remplacement de celle basée sur la gestion par projet durant la période du PEPT. Ce programme dispose d'une structure de coordination (la cellule de Coordination nationale du PSE) avec des cadres nommés par l'État et des consultants nationaux.

La Direction nationale de l'enseignement supérieur (DNESUP) est la structure qui est chargée spécifiquement de la définition et de la mise en œuvre de la politique de l'enseignement supérieur du pays. Dans la gestion des programmes et l'allocation des ressources, cette direction coordonne les programmes entre les universités et les centres universitaires eux-mêmes autonomes. Elle participe également à l'élaboration des politiques nationales des différents niveaux d'enseignement.

La Direction de la planification du développement de l'éducation (DPDE) est chargée de la planification de l'enseignement préuniversitaire. Elle coordonne la collecte, le traitement, la diffusion des données statistiques scolaires (publiques et privées) et veille au respect de la carte scolaire dans l'implantation des écoles primaires et secondaires. Comme activité principale, cette direction produit des annuaires statistiques avec des analyses, élabore des projets, réalise les projections des effectifs scolaires et évalue, entre autres, l'atteinte des objectifs de l'éducation de base pour tous. En plus, elle participe également à des études portant sur différents aspects touchant le secteur de l'éducation.

La Direction nationale de l'enseignement élémentaire (DNEE) est la structure responsable de l'organisation et de la gestion de l'enseignement élémentaire. Elle assure la gestion pédagogique et administrative de ce niveau d'enseignement à travers les Directions préfectorales de l'éducation (DPE), les Délégations scolaires de l'enseignement élémentaire (DSEE) et les directions d'écoles. Tout en participant à la fixation des objectifs de la politique éducative pour ce niveau d'enseignement, elle assure le respect des normes et des orientations dans l'exécution des programmes dans les écoles élémentaires (publiques et privées) du pays.

Le conseiller est un membre du cabinet du ministre responsable de l'enseignement préuniversitaire. Ce niveau d'enseignement est celui qui bénéficie le plus d'interventions des partenaires au développement. Ce cadre jouit de la proximité du premier responsable du secteur et de l'accès aux différents dossiers

avec le regard d'expert. Ainsi, par ses fonctions, cet acteur avait la responsabilité du contrôle du respect des normes administratives et pédagogiques au sein des écoles (publiques et privées).

Les témoignages de ces acteurs stratégiques permettent de présenter leurs perceptions des actions de la réforme, mais également les effets des actions mises en œuvre sur le système éducatif. Collectivement, ils représentent les structures publiques qui ont la charge d'élaborer la politique éducative du pays et de veiller à sa mise en œuvre. Même si individuellement chacun de ces cadres a un domaine spécifique d'intervention, leurs actes représentent l'orientation de l'État en matière d'éducation.

Pour ce qui est de l'orientation, tous reconnaissent qu'il y a eu une évolution au sein du système éducatif avec la tenue des Conférences nationales et des États généraux de l'éducation (1984-1985), à l'avènement de la IIe république. L'école guinéenne connaîtra des orientations nouvelles avec l'intervention de plusieurs acteurs : « Ces états généraux avaient ouvert le système éducatif et réintroduit l'enseignement du français comme langue d'enseignement. Depuis, l'école guinéenne connaît l'intervention de plusieurs parties prenantes pour répondre à la demande d'éducation du pays ».

Si jusqu'à l'avènement de la IIe république, l'État guinéen avait été le principal acteur à répondre à la demande d'éducation, le changement politique de 1984 a eu comme conséquence la mise en œuvre de programmes bénéficiant du soutien des partenaires au développement et d'ONG. Ainsi, selon un responsable de l'éducation en plus de l'État, des bailleurs de fonds (Banque mondiale, Coopération française et Allemande, entre autres) et des acteurs sociaux tels que les syndicats et des ONG seront présents :

Il y a plusieurs acteurs qui ont joué un rôle important dans la conception et la mise en œuvre de la politique éducative : le gouvernement avec les différentes structures centrales et les

services déconcentrés de l'éducation, les PTF. Ensuite, les directeurs d'institutions d'enseignement supérieur et de recherche, les associations des parents d'élèves et des amis de l'école et les ONG.

Plusieurs réformes impliquant différents intervenants ont touché divers aspects de l'éducation, avec des stratégies de mise en œuvre souvent distinctes. Sur le terrain, les actions ont porté, entre autres, sur la réforme institutionnelle et le curriculum, la gestion, la réalisation d'infrastructures, la fourniture d'équipements scolaires et du matériel didactique, enfin, la formation initiale et continue du personnel. Les évaluations des projets ont fait ressortir la diversité d'approches des intervenants dans le domaine des méthodes pédagogiques et la formation des enseignants. Des pratiques qui peuvent avoir eu des conséquences négatives sur le système, car pour un responsable du secteur :

Les enseignants qui étaient toujours les mêmes avaient des difficultés à faire la part des choses : le NFQE disait telle chose, pendant ce temps, PAPEMGUI disait telle autre chose dans sa zone. Finalement, le langage n'était pas uniforme et comme les enseignants ne sont pas de grands savants, ils avaient de la peine à distinguer ce qui était dit de part et d'autre.

Les expériences vécues montraient des différences d'orientation perceptibles des acteurs sans *adversité négative* mentionne un autre responsable de l'éducation : « les projets qui sont initiés par la GTZ, la coopération française, les Américains ou bien par la Banque mondiale montrent que chacun avait ses stratégies de gestion et parfois ses objectifs ». Pour ce dernier tout comme les autres cadres de l'éducation, le gouvernement était conscient des divergences d'orientations des nouveaux intervenants dans le pays. « Chaque intervenant venait avec sa politique avec ses préférences, les accords signés en tenaient compte ».

#### 4.1.1.2 Les agents de l'éducation du niveau régional et local

Agissant pour le compte des structures déconcentrées de l'administration de l'éducation, ces cadres n'ont pas d'orientations spécifiques en dehors de celles du niveau central, dont ils tirent à la fois la légitimité et l'autorité. Ce qui veut dire qu'au niveau de l'éducation, il n'y a qu'une seule orientation, celle du niveau central. Les agents de l'éducation qui évoluent au niveau décentralisé peuvent être qualifiés « d'agents délégués ou mandatés ». Ils agissent dans les limites de leurs mandats tout en se référant chaque fois à la tutelle. Ainsi, pour cette recherche, des cadres de l'éducation du niveau régional, préfectoral et local, évoluant dans la région de Kafu, ont été consultés. Ces fonctionnaires qui sont nommés par le pouvoir central ont été choisis parmi des cadres de l'Inspection régionale de l'éducation (IRE) de certaines Directions préfectorales de l'Éducation (DPE), des Délégations scolaires de l'enseignement élémentaire (DSEE) du niveau rural et urbain, enfin des directeurs d'école primaire, dont la présentation sommaire permet de comprendre les fonctions respectives.

L'Inspection régionale de l'éducation (IRE) est une structure qui a la charge de veiller à la mise en œuvre de la politique éducative au niveau régional dont le personnel est nommé par le pouvoir central. Dans le cadre de son mandat, elle doit s'assurer de la cohérence entre les orientations de la politique nationale de l'éducation et son application en fonction des contraintes du terrain. Elle obéit à des principes et à des orientations définies par les autorités de l'éducation au niveau national.

La Direction préfectorale de l'éducation (DPE) est une structure responsable de l'organisation et de la gestion de l'enseignement élémentaire et secondaire général en particulier au niveau d'une préfecture. Elle assure la gestion pédagogique et administrative de ce niveau d'enseignement à travers les délégués scolaires de l'enseignement élémentaire et les directions d'école. Elle veille au respect des normes et des orientations dans l'exécution des programmes dans les écoles

publiques et privées. Son personnel est nommé par l'administration centrale sur proposition de l'instance de tutelle qu'est l'Inspection régionale de l'éducation (IRE). Quatre agents de deux DPE de la région de Kafu ont participé à notre recherche. Le choix de ces structures tient compte de la forte implication de ses cadres dans la conduite des activités de la réforme au niveau de la région et du pays en général<sup>27</sup>.

La Délégation scolaire de l'enseignement élémentaire (DSEE) est une structure qui a été créée par l'arrêté A02/0126/MEPU-EC/CAB/2002 dans le cadre du renforcement institutionnel de la gestion de l'administration scolaire. Elle remplace la Délégation pédagogique au niveau sous-préfectoral ou communal (DPSP) comme tutelle rapprochée de l'éducation. Cette structure a pour mission « la mise en œuvre de la politique du département en matière d'encadrement pédagogique et administratif des écoles élémentaires, quel que soit leur statut : public, privé, communautaire ». Elle a des compétences en matière de pédagogie, d'administration et d'animation communautaire, comme énoncé à son article 4 : « elle dirige, anime et contrôle l'ensemble des activités de la délégation scolaire ». Avec l'explosion de la démographie scolaire, un besoin d'adapter la structure aux besoins du terrain s'est fait sentir. Deux acteurs évoluant respectivement en zone rurale et urbaine à Kafu ont participé à cette recherche.

La Direction de l'école primaire est le niveau de base dans la mise en œuvre de la politique éducative du pays. Généralement, l'école primaire est dirigée par un directeur ou une directrice pour les écoles de six classes et plus, sinon c'est « un chargé d'école » qui est aussi chargé de cours. Ces personnes nommées ont la responsabilité de la gestion de l'école dans tous les domaines (pédagogiques, administratifs et de partenariat avec la communauté). Les directeurs sont nommés par l'autorité centrale sur proposition de la tutelle (DPE). Trois directeurs d'école d'une préfecture de Kafu, dont deux femmes ont participé à cette recherche.

---

<sup>27</sup> Certains des cadres interviewés avaient évolué dans d'autres régions du pays avant d'être à Kafu.

Les différents agents qui ont témoigné dans cette recherche ont la responsabilité de la mise en œuvre des orientations définies par le ministère au niveau des structures et des institutions qui sont sous leur tutelle. Ils notent eux aussi que plusieurs actions ont été entreprises au niveau du secteur dont la plus significative fut la réforme des programmes après l'avènement de la IIe république en 1984. Depuis, l'école a été mise en chantier, note un responsable : « Avec le changement de régime (1984), il y a eu les États généraux de l'éducation, la remise en cause des langues nationales comme langue d'enseignement. Ensuite, l'INRAP a conçu de nouveaux curricula (primaire et du secondaire) ». Dans ce cadre, poursuit un responsable du secteur, la Lettre de politique sectorielle de 1989 déclencherà la réforme du secteur : une véritable réforme institutionnelle et celle des programmes. Elle déclencherà également l'instauration de la formation continue. Ces dernières années, il y a un début de restructuration des DPE, avec la création des DSEE qui remplace la DPSP :

Il a fallu attendre 1989 pour qu'il y ait une Lettre de politique éducative qui fixe des objectifs et impose des normes [...] La réforme des programmes conduite par l'INRAP met l'enfant au centre des activités [...] Il y a eu la dynamisation de la formation continue et la décentralisation. On est passé de la DREC<sup>28</sup> à la DPE, puis des DPSP<sup>29</sup> pour être maintenant la DSEE [...]

Au regard de la diversité d'intervenants mentionnée au début de ce chapitre, plusieurs parmi les responsables de l'éducation mentionnent ne pas pouvoir faire la différence entre l'action des ONG de celles des bailleurs de fonds : « On a eu ici Aide et action (je ne sais pas si c'est une ONG), ailleurs on a eu Plan Guinée, le PACEEQ (je ne sais pas si c'est une ONG), on a eu World éducation aussi ». Cela illustre qu'avec ces responsables, les projets et les activités se confondent. Avec l'institutionnalisation de la formation continue, il y aura l'intervention de plusieurs partenaires dans ce domaine. Leur présence posera de sérieux problèmes,

---

<sup>28</sup> Direction régionale de l'éducation et de la culture.

<sup>29</sup> Délégué pédagogique de sous-préfecture.

mentionnent des responsables de l'éducation. Au début des interventions, le secteur connaissait selon un responsable d'une DPE, un laisser-aller en raison de la nouveauté de la situation :

Au début des actions, il n'y avait pas de synergie [...] Les ONG internationales qui étaient pour ainsi dire toutes nouvelles dans notre pays, il y a eu un peu de cacophonie. Elles ciblaient les mêmes acteurs d'ailleurs [...] À un certain moment, chacun venait intervenait sans tenir compte de ce que faisait l'autre sur le terrain. Et il arrivait que beaucoup de projets traitent les mêmes thèmes avec le même public cible.

Pour les raisons qui ont justifié l'intervention de nouveaux acteurs, tous ont souvent rappelé le fait que l'État seul ne pouvait faire face à cette demande d'éducation des populations, précisera un participant de l'inspection régionale : « Les problèmes éducatifs sont devenus si complexes que les seuls techniciens de l'éducation ne pouvaient y faire face. Donc, on a fait appel à plusieurs intervenants : des associations des ressortissants, des hommes de bonne volonté, la communauté et les parents d'élèves avec les APEAE, des ONG ». Plusieurs projets, au niveau desquels certains directeurs d'école avaient été actifs ont eu des impacts, selon certains participants : « Les Canadiens ont travaillé ici sur les dictionnaires visuels africains (DVA); ça a servi. PAPEMGUI actuel PROPEB, piloté par les Allemands, le NFQE et le PACEEQ avec USAID, le PPSE, actuel avec la Banque mondiale ». Finalement, en matière d'orientation, certains intervenants ont cherché à mettre en œuvre leurs objectifs spécifiques : « C'est le cas de la scolarisation des filles et de l'équité du genre ». Cette conditionnalité, formulée par USAID et mise en œuvre par le NFQE, est en vigueur au niveau du recrutement des élèves de première année jusqu'à maintenant, rappelle un directeur d'école : « Le NFQE s'est occupé des écoles. Ils ont lutté contre la discrimination entre garçons et filles, parce qu'ils s'appuyaient surtout sur l'équité ».

En conclusion, de par leurs fonctions communes, ces cadres de l'éducation n'affichent pas des différences d'orientation, même si les expériences vécues dans la mise en œuvre de projets éducatifs étaient distinctes. Ils ont identifié les mêmes acteurs et mentionné l'évolution des orientations de ces intervenants. Au regard de la faiblesse des moyens de l'État, l'orientation stratégique des fonctionnaires de l'éducation a été de trouver de la place à tous ceux qui ont manifesté leurs intentions d'intervenir dans le secteur.

#### **4.1.2 Représentants de l'administration du territoire et de la décentralisation**

Au sein du département de l'administration du territoire et de la décentralisation, deux groupes de fonctionnaires ont participé à cette recherche. Ils étaient des responsables représentant le niveau central et ceux des niveaux déconcentrés dans une préfecture de Kafu. Ces cadres assurent un travail de coordination et d'impulsion des services de l'administration de l'État (cabinet ministériel, directions nationales, administrateurs au niveau local). Ils sont tous nommés par le pouvoir central et, à cet effet, ils exercent une autorité par délégation de pouvoir.

##### **4.1.2.1 Les cadres de l'administration du territoire au niveau central**

Trois hauts cadres représentant le niveau central de l'administration du territoire ont été interviewés. Ces acteurs étaient d'anciens gouverneurs de région des préfets ou administrateurs, actuellement en service au niveau du ministère de l'Administration du territoire. Chacun de ces cadres occupe une fonction stratégique dans l'orientation de la politique de la décentralisation du pays et assume à la fois un rôle de coordination et de contrôle d'exécution des tâches. Avec leurs parcours professionnels différents, ils avaient vécu diverses expériences de réforme de la politique éducative à travers le pays.

Pour ces cadres, tout comme pour ceux de l'éducation mentionnée précédemment, l'avènement de la IIe république en 1984 a été l'occasion de bénéficier de l'aide d'autres intervenants que celle de l'État dans le secteur de l'éducation. Ils rappellent que l'État utilisait déjà tous les moyens pour tenter de répondre à la demande d'éducation des populations en raison des besoins énormes à satisfaire :

Pendant longtemps, l'État glanait les moyens un peu partout pour s'occuper du problème, pour satisfaire les besoins d'éducation des enfants. C'est ainsi que vous découvrirez dans les villages, des hangars qui ont servi de classes, vous avez des troncs d'arbres qui ont servi de table-bancs, ainsi de suite, donc nous avons vécu tout cela [...]

Ces différents intervenants venaient en complément de l'État qui n'avait pas les moyens de réaliser sa politique, selon un des responsables. Ainsi, dira un d'eux, « l'absence des moyens justifiait l'acceptation de la venue d'autres acteurs pour l'aider, car, même si l'État décidait que tous les enfants devaient être scolarisés, les conditions de leur scolarisation manquaient, il n'y avait pas d'infrastructure, le personnel était insuffisant. L'État avait sa politique, mais n'avait pas les moyens de la réaliser ». C'est la raison pour laquelle, la stratégie de la complémentarité a été encouragée et plusieurs acteurs ont été invités à y participer, notamment les communautés, les associations et toutes les bonnes volontés.

Dans cette perspective, plusieurs bailleurs de fonds et des ONG surtout internationales répondront à l'appel : « Les ONG sont venues [...] Par exemple, Plan Guinée a construit des écoles avec un équipement moderne, là où il n'y avait que des hangars ». Dans cette répartition tacite des rôles entre certaines ONG qui construisaient les écoles et l'État, notamment pour fournir des enseignants, la non-mise à disposition d'enseignants par l'État entraînera une réaction de certaines ONG qui avaient les moyens, note ce responsable : « Quand Plan Guinée a vu que l'État n'était pas en mesure de fournir les enseignants, elle s'est chargée de former des enseignants, en finançant des séminaires et en organisant des ateliers [...] ». Ces

actions ont créé des liens forts entre les communautés et ces ONG, notamment, dans la région forestière, où selon un responsable : « Plan Guinée assumant beaucoup en matière d'éducation, elle était devenue incontournable pour les ressortissants de la Guinée forestière, qui lui restait reconnaissante, au point de faire de cette ONG leur chose propre ».

Par ailleurs, pour un autre responsable qui a participé à cette recherche, souvent « les agents de l'administration manquaient d'engagement, il n'y avait pas de rigueur ni de souci de bien faire pour réussir ce qui était entrepris, contrairement aux ONG ». Ainsi, à cause du manque d'engagement et du contrôle des actions des agents de l'administration, cela favorisait le détournement des moyens mis à leurs dispositions par l'État :

Les moyens mis à la disposition de l'administration ne sont pas bien gérés. Par exemple, le préfet profitera pour détourner quelques tonnes de ciment, des tôles, des briques, parfois le fonds même ou faire de cela une action « d'investissement humain », au lieu de payer les gens pour faire le travail. Il fera mobiliser les populations à travers la fameuse participation communautaire [...] Regrouper ceci ou cela, alors que tout cela est budgétisé.

Ce comportement des agents de l'administration créera la suspicion et le discrédit. Ainsi, poursuit-il, plusieurs facteurs qui ne sont pas du tout liés à des problèmes de moyens financiers empêchent l'État d'honorer ses promesses : « L'inconscience des cadres, oui [...] Oui, j'ai été préfet, je le sais ». C'est une attitude qui affaiblit l'autorité de l'État au regard des expériences vécues avec les ONG actives dans le développement communautaire. Généralement, selon lui : « La population est plus contente de travailler avec certaines ONG internationales qui évoluent sur le terrain qu'avec l'État [...] La détermination des agents des ONG, comme celle de Plan Guinée, est réelle, elle respecte ses engagements ». C'est une approche dynamique qui fait la différence dans la mise en œuvre des projets, conclut-il.

#### 4.1.2.2 Les agents de l'administration du territoire aux niveaux préfectoral et local

Deux cadres de l'administration du territoire dont l'un du niveau préfectoral et le second du niveau sous-préfectoral ont été consultés. Tous étant nommés par le pouvoir central, ils n'ont pas d'orientations et agissent par délégation de pouvoir. Ainsi, dans leurs fonctions de directeur de microréalisation (DMR) et de sous-préfet, ils occupent des niveaux d'autorité pour coordonner des actions dans les collectivités d'une préfecture de Kafu. Ces activités touchent la vie des communautés et particulièrement le domaine de l'éducation où ils reconnaissent la diversité des intervenants.

Concernant la gestion, le non-respect des principes déontologiques de la séparation des pouvoirs dans la gestion des ressources financières était un fait courant, rapporte un des responsables. Pour lui, ce manque de respect des principes a justifié les dérapages dans la gestion des ressources publiques destinées à l'éducation. Tirant les leçons de son expérience comme ancien membre du comité de pilotage des projets éducatifs d'une préfecture, il rappelle des situations vécues :

Je voyais, par exemple, un directeur préfectoral de l'éducation (DPE), ordonnateur des dépenses et son responsable des affaires financières (SAF) comptable. Où est la séparation des fonctions? [...] Les autres membres du comité de pilotage, on était là à titre consultatif. On n'avait pas voix au chapitre, quand il s'agissait d'ordonner les dépenses.

Pour ce qui est des orientations, « chaque intervenant venait avec sa stratégie propre ». Ne disposant pas d'information technique sur les projets, les autorités de tutelle étaient impliquées de façon limitée, rappellera ce responsable : « Juste pour les prises de contact à l'arrivée d'une mission dans une préfecture dans le but de signer les ordres de mission : *vue à l'arrivée et au départ...* ». Cette façon de faire des intervenants n'a pas pu mobiliser les communautés bénéficiaires, puisqu'elles ne

se sentaient pas réellement concernées, même si elles apportaient leurs contributions :

En fait, chaque ONG ou projet arrivait avec sa stratégie. [...] Chaque intervenant venait avec son approche de sorte que souvent, les interlocuteurs à la base devenaient perplexes [...] On avait l'impression que l'école ou le projet en question n'était plus celui de la communauté. C'est le projet de Save The Children, c'est le projet de PACEEQ [...]

En conclusion, les cadres de l'administration du territoire du niveau national et décentralisé ont eux aussi les mêmes intervenants que les cadres de l'éducation avec leurs diverses orientations. Une diversité d'intervenants et d'orientations qui visait à satisfaire des besoins énormes de la population, auxquels les moyens limités de l'État ne pouvaient répondre.

#### **4.2 Les Agences d'aide au développement**

Les acteurs internationaux sont nombreux et comptent, à la fois, des institutions de financement d'origine bilatérale et multilatérale. Ainsi, ces acteurs internationaux se subdivisent en trois catégories ayant chacune ses caractéristiques particulières à savoir :

- les partenaires techniques et financiers bilatéraux;
- les partenaires techniques et financiers multilatéraux;
- les institutions de financement et de crédit.

Le fait de participer à la mise en œuvre des activités de la réforme en apportant un financement ou une expertise reste le point commun de ces acteurs, mais bien que tous poursuivent l'objectif d'appuyer le développement de l'éducation, leurs stratégies ont été souvent divergentes. Les deux catégories d'acteurs qui ont été impliqués dans cette recherche sont celles qui représentent les

agences de coopération bilatérales de certains pays développés ainsi que les agences des Nations Unies.

#### **4.2.1 Les partenaires techniques et financiers bilatéraux**

Ils sont très actifs et leurs participations sont plus importantes au regard du volume de leurs contributions financières au sein du secteur de l'éducation. Ils sont les représentants de la coopération bilatérale qui aide le pays dans le domaine de l'éducation. Ces pays interviennent directement dans le secteur à travers des projets qui sont financés par leurs agences spécialisées de coopération. À cet effet, des pays comme les États-Unis et la France en particulier ont souvent participé à la définition des objectifs de la politique éducative. Généralement, certains indiquent leurs préférences pour les projets qu'ils sont disposés à financer, à travers des conditionnalités inscrites spécifiquement dans le document de base du projet. Certaines des agences de financement bilatéral comme USAID ont joué un rôle important dans la définition des objectifs de la politique éducative du pays. C'est notamment le cas de l'équité du genre.

Ainsi, depuis le PASE, jusqu'à la mise en œuvre du programme sectoriel de l'éducation (PSE), ces bailleurs ont eu des modes de gestion variables au niveau de leurs financements du secteur. Par exemple, les États-Unis, après la période du PASE, ont eu recours à des ONG américaines pour la mise en œuvre des différents projets qu'ils financent : projet NFQE, projet maillon et le projet « Faisons ensemble ». De même, pour la coopération française à l'avènement du PEPT, celle-ci a utilisé la même stratégie avec les financements de l'AFD en travaillant avec « Aide et action ». Finalement, avec la mise en œuvre de ce programme sectoriel, les financements de l'AFD et de la KfW appuient directement l'éducation à travers le « fonds commun ».

La présentation des orientations spécifiques des agences de financement, qui ont participé à cette recherche, permet de comprendre l'évolution qu'elles ont subie ainsi

que ses effets sur la conduite des activités au sein du secteur. Ils sont des représentants de la coopération bilatérale, notamment Française avec l'AFD, Américaine avec USAID et Allemande à travers la KfW<sup>30</sup> avec le projet PROPEB<sup>31</sup>. En raison de la diversité d'intérêts de ces acteurs et de leurs orientations respectives, des stratégies de travail différentes ont été développées par chacun d'eux au cours des vingt dernières années. Nous en faisons la présentation, suivie d'une synthèse.

#### 4.2.1.1 L'Agence française de développement (AFD)

L'Agence française de développement (AFD) est un établissement public à caractère industriel et commercial qui existe depuis plus de 70 ans. Ses objectifs et orientations ont évolué; son nom a également changé avec le temps :

Anciennement, l'AFD s'appelait la Caisse centrale de coopération économique (CCCE), elle est devenue la Caisse française de développement (CFD), puis l'Agence française de développement (AFD). C'est le même établissement : la coopération française. Dans un but de cohérence, plusieurs réformes ont progressivement transformé la coopération : après les indépendances, la CCCE finançait quasi exclusivement les DOM/TOM<sup>32</sup> et les territoires de l'ex-AOF<sup>33</sup> et de l'ex-AEF<sup>34</sup>.

L'AFD intervient maintenant dans trois secteurs : « éducation, développement rural et sécurité alimentaire, eau potable et assainissement ». Ces derniers ne se chevaucheraient pas avec ceux de l'Ambassade de France qui a ses domaines spécifiques d'intervention<sup>35</sup>. Dans son fonctionnement, elle obéit à des principes qui sont fixés par les autorités françaises : « On est soumis à des contrôles divers, à la Loi bancaire, au contrôle parlementaire, à la Cour des comptes. Même si on est un établissement public autonome, on doit tenir compte de la stratégie et de la

---

<sup>30</sup> La coopération technique allemande

<sup>31</sup> Programme de perfectionnement de l'enseignement de base.

<sup>32</sup> Département d'outre-mer et Territoire d'outre-mer.

<sup>33</sup> Afrique-Occidentale Française.

<sup>34</sup> Afrique-Équatoriale Française.

<sup>35</sup> La Francophonie, la société civile et l'enseignement supérieur.

politique de l'État français ». Cette agence est l'outil de coopération technique du gouvernement français dans le monde. À cet effet, elle peut faire des prêts, mais gère également des subventions de la France à certains pays pour des secteurs particuliers. Comme agence de financement, l'AFD a connu une évolution de son mandat en lien avec le développement des relations internationales. Une évolution qui a influencé ses stratégies d'intervention selon la situation des pays, avec l'usage des instruments financiers mis à sa disposition :

L'AFD est l'instrument de coopération bilatérale de la France, pour appuyer les pays en voie de développement (70 pays). L'AFD est passée d'un instrument de prêts souverains dans quinze pays d'Afrique francophones, à l'agence de référence de la coopération de la France dans le domaine économique pour l'ensemble de ses interventions dans le monde. Aujourd'hui, la compétence de l'AFD est mondiale.

Historiquement, l'intervention de l'AFD en Guinée a évolué, car : « Il y a 20 ans, on travaillait avec des prêts souverains et, depuis près de dix ans, on travaille avec des subventions, donc avec moins de volume d'argent ». La conjoncture économique et la situation politique du pays ont été peu favorables pour les affaires. C'est pourquoi, « Aujourd'hui, l'AFD offre des dons beaucoup moins volumineux à la Guinée. En plus, trouver dans ce pays des établissements publics capables de recevoir un prêt aux risques de l'AFD, il y en a pas beaucoup ».

Dans le domaine de l'éducation, l'AFD mentionne la présence de plusieurs intervenants dans le secteur : « Pour le moment en Guinée, il y a des bailleurs de référence : la Banque mondiale, la KfW et l'AFD, plus des ONG, des associations ainsi que l'État. ». Avec la mise en place du programme sectoriel de l'éducation (PSE) et du « fonds commun » en application de la Déclaration de Paris (2005) et du Plan d'action d'Accra (2008), des progrès ont été accomplis dans la coopération entre les intervenants au sein de l'éducation en Guinée, selon l'Agence française de développement. À cet effet, l'AFD participe au PSE qu'elle a aidé à créer en rappelant les principes de fonctionnement de ce programme : « Dans le cadre du

fonds commun du programme PSE, on a décidé que les principes de la Déclaration de Paris (2005) serviront comme principe de travail : appropriation des politiques et des approches par les autorités nationales, la coordination entre les bailleurs de fonds, harmonisation des procédures d'intervention ». Cette nouvelle orientation des relations entre les acteurs de la réforme remplace la gestion par projet de la période du PEPT.

#### 4.2.1.2 L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a été créée en 1961. Elle a une mission de développement économique et humanitaire, mais également de promotion de la démocratie. L'USAID est présente en Guinée depuis la fin des années 1980, dans quatre secteurs, à savoir : éducation, santé, agriculture et bonne gouvernance. Pour le secteur de l'éducation, elle avait aidé à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme d'appui au secteur de l'éducation au début des années 1990 (PASE I et II). À la fin de ce programme, USAID a adopté la gestion par projet, un principe d'intervention dont la durée et les objectifs sont définis :

On a estimé qu'il fallait aller à l'éducation de base, l'école primaire, pour laquelle, USAID a dégagé une stratégie de neuf années. En intervenant à la base, nous avons des objectifs inscrits dans le temps. Il y a trois grands objectifs; il fallait intervenir au niveau de l'accès, de la rétention et de la performance pour tous (élèves, enseignants, gestionnaires du système).

Pour chacun des aspects de son intervention, USAID avait établi un contenu ayant des objectifs spécifiques en proposant au gouvernement une stratégie qui répondait à ses principes, notamment la transparence et l'équité. Cette politique d'équité avait plusieurs sous-objectifs spécifiques : « l'équité entre élèves, garçons et filles; l'équité dans le recrutement des maîtres et entre les zones urbaines et rurales ». L'USAID voulait atteindre des objectifs d'égalité dans la salle de classe

même, car les résultats de recherche attestent que : « Si un homme enseigne dans une classe, les garçons se sentent beaucoup plus à l'aise que les filles. Si c'est une enseignante, elle joue un rôle de modèle pour les filles [...] nous nous sommes battus dans ce sens-là ». Cette agence reconnaît la diversité d'orientation des acteurs et soutient que la complémentarité était assurée même de façon implicite, c'est pourquoi elle participe chaque année à la revue annuelle pilotée par la Banque mondiale : « Pendant que nous renforçons les capacités du maître et que nous encourageons les populations à amener les élèves à l'école, il fallait construire des écoles pour éviter la pléthore [...] Plan Guinée et d'autres avaient construit ces écoles ».

Conformément à ses orientations stratégiques, contractualiser une activité, dans le secteur social avec une ONG qui assume le rôle de chef du projet devant USAID, est encouragée par les autorités américaines. Ce principe n'exclut aucune ONG en théorie, mais il limite les candidatures : « Généralement, si toutes les ONG peuvent postuler, une attention particulière est accordée aux ONG américaines [...] La rigueur de l'agence fait que rarement, d'autres ONG non américaines se prêtent au jeu, car elles savent à quoi elles s'exposent ». Cette façon de faire de l'agence facilite le suivi et le contrôle du travail sur le terrain :

Nous avons toujours besoin de responsabiliser un exécutant sur le terrain et c'est pourquoi nous contractons le travail avec une ONG ou avec un consortium d'ONG. Mais, que ce soit une ONG ou un consortium d'ONG, il y a « un leader » dans la contractualisation du projet. Nous le responsabilisons en signant un contrat avec A et nous dégageons les garde-fous avec ce A.

Par cette entente, USAID indique la fréquence et les formats des rapports à produire : « il y a des rapports périodiques obligatoires ayant un format particulier ». Pour atteindre ses objectifs, USAID oriente ses efforts vers la mise en réseaux des acteurs locaux avec lesquels son ONG-leader est appelée à travailler. C'est pourquoi elle fait la distinction entre les partenaires bailleurs de fonds et les ONG qui

exécutent les projets qu'elle classe d'ailleurs en deux catégories : des ONG partenaires<sup>36</sup> et des ONG d'exécution<sup>37</sup>.

#### 4.2.1.3 La Coopération allemande (KFW)

La GTZ est l'institution qui agit pour le compte de la coopération technique allemande (KFW). Elle est intervenue au départ par le biais du projet portant sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement en moyenne Guinée (PAPEMGUI) devenue maintenant le projet PROPEB, dont les objectifs ont progressé sur le terrain avec l'augmentation du volume des financements<sup>38</sup>. Il a évolué par « essai, analyse et rectification » en lien avec l'augmentation des financements qui favoriseront progressivement, l'extension de la zone couverte et la diversification des publics cibles, selon un responsable du projet :

On avait commencé par la seule préfecture de Kafu et, finalement, on a élargi l'aire d'action en fonction de l'augmentation du financement. [...] Si au départ, on s'intéressait seulement à quelques enseignants, par la suite, on s'est intéressé non seulement aux enseignants, mais également aux directeurs d'école, puis aux délégués scolaires de l'enseignement élémentaire et même aux APEAE. On s'est intéressé aussi aux agents des DPE. [...] On s'est intéressé aux régions de Kafu et Wofa.

La coopération allemande mentionne aussi la présence d'une diversité d'acteurs et l'existence de différentes approches de travail, notamment dans la formation continue des enseignants, du fait qu'« au départ chacun se collait à son agenda ». La différence était visible dans le soutien que chacun apportait aux enseignants, car si la GTZ réalisait un travail de proximité, d'autres intervenants procédaient autrement : « On était différent quand même. Nous, nous avons travaillé

---

<sup>36</sup> Les ONG partenaires : World Education, Plan Guinée, Save The Children, Church for Common Grounds

<sup>37</sup> Par exemple, ASED, Sabou-Guinée...

<sup>38</sup> La GTZ, d'une part, et le gouvernement guinéen, d'autre part, par le salaire du personnel utilisé pour le projet.

en présentiel pour apporter du soutien aux enseignants que nous formions sur place. Les enseignants formés étaient suivis à l'école pour mesurer l'impact de la formation sur la pratique [...] Les autres faisaient autrement ». Avec le temps, le besoin de coordination s'est fait sentir, notamment à cause de l'accès aux personnes-ressources que sont les conseillers pédagogiques maîtres formateurs (CPMF), dont chacun des intervenants avait besoin, rappelle un responsable de ce projet : « Au départ, chacun voulait s'imposer, il y avait une certaine concurrence plus ou moins visible puisque chacun voulait assurer la suprématie [...] Des coups de poing se donnaient un peu au départ, surtout lorsqu'il s'agissait d'utiliser des personnes-ressources ». Dans cet appui aux enseignants, PROPEB rappelle les différences d'approches dans leur formation :

Alors que PROPEB s'adressait directement aux enseignants et détenait sur fiche les besoins qu'ils complétaient par les observations en classe, puis priorisait ces besoins qui ressortaient au fur et à mesure, pour enfin élaborer les documents de formation [...] le projet NFQE procédait autrement. Il couvrait le pays à travers la radio interactive.

En conclusion, dans l'exécution des projets éducatifs, il y a eu des différences d'orientations entre les intervenants, même s'ils déclarent tous leur volonté de travailler ensemble. Dans les faits jusqu'à maintenant, deux tendances coexistent au sein de l'éducation à savoir : la première tendance représentée par ceux qui confèrent à l'État un rôle central de coordination et d'orientation, et la seconde tendance représentée par USAID privilégie la gestion directe de ses projets par l'entremise d'une ONG.

#### **4.2.2 Les bailleurs de fonds multilatéraux**

Les partenaires financiers multilatéraux concernent à la fois les agences du système des Nations Unies (UNICEF, UNESCO) et la Banque mondiale. Ces

institutions sont actives dans la promotion de certaines valeurs universelles et de la lutte contre la pauvreté. Comme les agences bilatérales de financement, souvent ces agences participent à la définition des priorités des pays et la fixation d'objectifs, selon leurs domaines d'interventions. La Guinée n'a pas échappé à cette approche de collaboration avec ces organisations.

Dans leurs stratégies d'intervention, contrairement aux bailleurs de fonds bilatéraux, ces bailleurs de fonds ont toujours appuyé directement l'État par la mise à disposition des fonds et parfois d'une assistance technique dans l'exécution des projets éducatifs même avant la mise en œuvre du programme sectoriel de l'éducation (PSE). La Banque mondiale en particulier s'est impliquée dans le renforcement institutionnel des structures de coordination et de suivi des projets sectoriels par la formation et la fourniture d'une assistance technique. Toutefois, pour ces agences spécialisées de financement, même si la plupart souscrivent à l'approche du PSE, seule la Banque mondiale participe directement au fonds commun, dont la gestion est assurée conjointement par le ministère de l'Éducation et le représentant des contributeurs à ce fonds. Deux agences du système des Nations Unies (Banque mondiale et UNICEF) ont participé à cette recherche dont la présentation des orientations est nécessaire pour comprendre l'évolution de leurs modes d'intervention en Guinée.

#### 4.2.2.1 La Banque mondiale

La Banque mondiale est une institution multilatérale de financement. Elle regroupait au départ deux institutions financières internationales : La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD<sup>39</sup>) créée en 1945 et l'Association internationale pour le développement (AID<sup>40</sup>), dont la création date de

---

<sup>39</sup>[http://fr.wikipedia.org/wiki/Banque\\_internationale\\_pour\\_la\\_reconstruction\\_et\\_le\\_d%C3%A9veloppement](http://fr.wikipedia.org/wiki/Banque_internationale_pour_la_reconstruction_et_le_d%C3%A9veloppement), visité le 15-octobre- 2011

<sup>40</sup>[http://fr.wikipedia.org/wiki/Association\\_internationale\\_de\\_d%C3%A9veloppement](http://fr.wikipedia.org/wiki/Association_internationale_de_d%C3%A9veloppement), visité le 15-octobre- 2011.

1960. Ces deux établissements bancaires sont membres du Groupe de la Banque mondiale, lequel est spécialisé dans la lutte contre la pauvreté. Cette institution octroie des prêts à de faibles taux d'intérêts et des conseils aux États en difficulté.

Présente en Guinée depuis les années 1970, à travers plusieurs projets, la Banque mondiale constate également une évolution des orientations entre les acteurs intervenants au sein du secteur de l'éducation. Les formes d'intervention ont évolué depuis la gestion directe des projets avec la période du PEPT, jusqu'à un programme sectoriel dans le cadre du PSE. Même s'il reste à convaincre d'autres acteurs comme USAID, à se joindre à ceux qui travaillent déjà dans le cadre du PSE (la Banque mondiale, l'AFD et de la KFW), cette tendance est une évolution en soi. La Banque mondiale insiste sur le besoin de rendre le programme sectoriel viable : « La Banque mondiale exhorte les autres partenaires à se joindre à cette nouvelle expérience. On peut dire pour le moment que certains ne croient pas beaucoup à cette initiative, car seulement trois partenaires ayant des procédures différentes se sont unis pour avoir un fonds commun ». La présidence tournante des chefs de file des contributeurs à ce « fonds commun » vise à créer la synergie autour de la coordination nationale du PSE : « Le chef de file change toujours. Il y a eu la Banque mondiale et au moment du lancement du PSE, c'était la France qui était chef de file à travers l'AFD ».

Par ailleurs, l'intervention de la Banque mondiale s'inscrit dans le cadre de la réduction de la pauvreté au niveau du pays en soutenant les Stratégies nationales élaborées à cet effet (DRSP1 et 2). Ces stratégies s'appuient sur le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) du secteur de l'éducation. Avec la mise en place du fonds commun, le but est d'harmoniser les interventions des différents acteurs. Cette orientation dans la coordination des projets éducatifs découle de « l'accord des bailleurs de fonds sur les procédures de passation des marchés de la Banque mondiale et du rôle du PSE ».

#### 4.2.2.2 Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

L'UNICEF<sup>41</sup> est une institution des Nations Unies spécialisée dans les questions de l'enfant. Créée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (1946), elle est présente dans le pays depuis les années 1960 avec pour objectif l'amélioration des conditions de vie et la protection des droits des enfants. Conformément à ses orientations, son mandat est d'appuyer le gouvernement pour la promotion des droits des enfants : « Le droit à l'éducation étant un droit fondamental inscrit dans les conventions internationales, c'est dans ce sens qu'on définit notre politique avec le gouvernement [...] même si on a notre propre ligne de conduite ».

Comme acteurs de l'éducation, l'UNICEF mentionne : « les bailleurs de fonds, le gouvernement avec ses services décentralisés, les ONG<sup>42</sup> et les communautés ». L'UNICEF reconnaît l'évolution des orientations des acteurs intervenants au sein de l'éducation, car selon elle : « Il y a eu trois ans de travail entre le ministère et les partenaires techniques et financiers pour aboutir à la mise en place du programme sectoriel de l'éducation en avril 2008 [...] avec un fonds commun géré par la coordination du PSE ». Cette approche complémentaire permet à certains intervenants ayant des budgets faibles comme l'UNICEF de s'investir dans des domaines pouvant avoir des impacts<sup>43</sup> visibles :

Avec nos petits budgets, on ne pesait pas lourd si on voulait construire des écoles. Donc, on s'est positionné sur des points stratégiques, pouvant fournir un apport qualitatif sur l'ensemble du PSE [...] L'UNICEF va construire entre trente à quarante classes, mais les plans développés seront applicables aux 8000 classes à construire.

Cette agence intervient principalement en appui au gouvernement et comme les autres bailleurs de fonds, l'UNICEF s'appuie sur le Cadre des dépenses à moyen

---

<sup>41</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Fonds\\_des\\_Nations\\_unies\\_pour\\_l%27enfance](http://fr.wikipedia.org/wiki/Fonds_des_Nations_unies_pour_l%27enfance), visité le 28 septembre-2011

<sup>42</sup> Du côté des ONG internationales, mises à part les ONG américaines qui travaillent dans le projet « Faisons ensemble », il y a Plan Guinée, Aide et action, Child Funds (ancien CCF).

<sup>43</sup> Par la réduction des coûts de réalisation des classes et/ou la protection de l'environnement.

terme (CDMT) pour intervenir dans le secteur : « Ce CDMT est l'outil financier pour faire les prévisions, pour voir les incidences financières des projets ». Les relations de l'UNICEF avec les autorités ayant toujours été bonnes, elle ne fait recours aux ONG que temporairement pour des aspects spécifiques : « On fait appel à des ONG quand ça apporte une valeur ajoutée. Cette intervention concerne des activités que ni le gouvernement, encore moins l'UNICEF ne sait faire ».

#### **4.2.3 Les institutions de crédits et de financement**

C'est une troisième catégorie d'acteurs spécialisés dans le financement des projets de l'éducation. En Guinée, les organismes les plus cités ont été principalement : la Banque africaine de développement (BAD), la Banque islamique de développement (BID), l'Union européenne (UE) et le Fonds koweïtien. Ces agences financent des projets qui s'inscrivent dans l'atteinte des Objectifs du millénaire (OM). Même si la plupart de ces institutions de financement souscrivent aux principes de l'approche du programme sectoriel de l'éducation (PSE), elles opèrent de manière classique à travers des appels d'offres (nationaux et internationaux), auxquels participe le secteur privé guinéen et international. La caractéristique principale de ces organismes de financement est qu'ils ne sont pas directement impliqués à la définition de priorités en matière l'éducation, mais ils contribuent à l'atteinte des objectifs à travers les prêts consentis au pays.

Sur le plan du financement du secteur de l'éducation, la plupart des projets sont financés sous forme de prêts (Banque mondiale) ou de dons (AFD, USAID et UNICEF). Seuls les projets de la coopération allemande bénéficient d'un financement mixte avec la participation de l'État (salaire des nationaux). En plus, les intervenants internationaux comme la Banque mondiale, l'USAID et l'AFD disposent de moyens de pression pour influencer l'orientation des actions du secteur, par l'usage des *conditionnalités*, généralement mentionnées dans les *aides mémoires*.

### **4.3 Les organisations non gouvernementales internationales**

En dépit de leur statut, laïques ou non, plusieurs catégories d'ONG ont évolué en Guinée dans la mise en œuvre de la réforme. Des ONG internationales actives dans la mise en œuvre des projets éducatifs sont nombreuses. Certaines ont fait le travail de sous-traitance avec les bailleurs de fonds pour la réalisation des projets du secteur, tandis que d'autres ont travaillé strictement avec leurs financements. Même si toutes se réclament du monde des ONG, leurs stratégies d'action ainsi que les objectifs poursuivis sont différents. C'est pourquoi leurs modes de collaboration avec l'administration et l'environnement communautaire ont été également différents. Avec une centaine d'organisations répertoriées à travers le pays, elles se divisent en deux catégories selon leurs statuts, à savoir : les ONG laïques et les ONG confessionnelles. Une brève description de chacune d'elles, suivie de la présentation des orientations de celles qui ont participé à cette recherche est nécessaire pour comprendre les orientations de leur action sur le terrain de l'éducation en Guinée.

#### **4.3.1 Les ONG laïques**

Selon leurs principes d'intervention et leurs sources de financement, il existe deux sous-catégories d'ONG présentes en Guinée à savoir : les ONG indépendantes et les ONG qui agissent exclusivement pour le compte des agences de financement de leur pays d'origine.

Pour les ONG qui sont autonomes et indépendantes, elles ont leurs propres stratégies de mobilisation des ressources qu'elles mettent en œuvre à travers des activités qu'elles financent directement. Elles ne sont pas affiliées à un bailleur de fonds particulier, même si elles peuvent collaborer à la réalisation de certaines activités. La caractéristique principale de ces organisations est qu'elles ont l'autonomie des moyens et une indépendance par rapport aux aléas de la politique de

coopération entre le pays d'accueil et les autres États. Elles défendent des causes comme la promotion du droit des enfants et leur protection. Peu d'ONG ont ce statut en Guinée, car seulement Plan Guinée remplit cette condition. En tant qu'antenne de Plan international ayant un mode de structuration divisionnaire, suivant la typologie de Mintzberg (2006, p. 339), cette ONG jouit de l'indépendance financière et d'une autonomie de gestion<sup>44</sup> axée sur les résultats. Comme bailleur de fonds, Plan Guinée a ses propres partenaires parmi un réseau d'associations à base communautaire qu'elle a aidé à mettre en place.

Par contre, les ONG laïques qui font presque exclusivement de la sous-traitance avec les bailleurs de fonds sont les plus nombreuses. Cette catégorie concerne pratiquement, toutes les ONG d'origine américaine qui ont évolué en Guinée (EDC, RTI, World Education, Save The Children, AED, ARC) pour la réalisation des projets qui sont financés par le gouvernement américain et le Haut commissariat aux réfugiés (HCR). Généralement, ces ONG travaillent de concert avec la politique d'aide du gouvernement américain dont elles sont l'outil de mise en œuvre des projets. Cette catégorie d'organisation non gouvernementale concerne également certaines ONG canadiennes comme le CECI dont le bailleur de fonds principal est l'ACDI. Ensuite, il y a les ONG françaises comme Aide et action et l'Association française de volontaires du progrès (AFVP), qui ont été fortement impliquées dans la mise en œuvre des projets financés par l'Agence française de développement (AFD) et l'Union européenne comme sous-traitante. Généralement, profitant de leurs capacités institutionnelles à gérer des projets d'envergure, ces ONG ont collaboré avec les bailleurs de fonds pour la gestion des fonds destinés à la réalisation de projets qu'ils ont financés ou cofinancés dans le secteur de l'éducation durant toute la période du PEPT. Cependant, depuis l'adoption du PSE (2008), seules les ONG américaines continuent à évoluer dans ce cadre.

---

<sup>44</sup> Plan Guinée a collaboré directement avec USAID et ARC en Guinée forestière pour la reconstruction suite aux attaques rebelles de 2000. Elle a eu également le marché avec l'Union européenne pour la mise en œuvre du projet PASEB.

La présentation des orientations des trois ONG internationales participantes à cette recherche apporte des éléments d'explication de l'évolution de leurs orientations au niveau du secteur. Ainsi, de ce groupe, trois types d'ONG<sup>45</sup> internationales aux origines diverses ont participé aux interviews à savoir : Aide et action, le Centre d'études et de coopération internationale (CECI) et l'Institut de recherche triangle (RTI). Bien que toutes soient engagées dans une action dite philanthropique en éducation, plusieurs facteurs attestent qu'elles ont des champs d'interventions différents et des stratégies d'actions les plus diverses en raison des publics cibles et des objectifs poursuivis. Une brève présentation de ces types d'organisations avec leurs orientations sera faite, suivie d'une synthèse.

#### 4.3.1.1 Aide et action

La fondation de cette ONG française orientée vers l'aide au développement, date de 1981<sup>46</sup>. La mission de cette ONG s'accomplit autour des cinq valeurs principales suivantes : Liberté, Respect, Solidarité, Équité, Intégrité. Elle est présente dans 28 pays<sup>47</sup>. Elle a son siège en Suisse, un bureau régional à Dakar pour l'Afrique et une représentation à Conakry. Cette ONG est présente en Guinée depuis 1991 et elle intervient dans onze préfectures réparties dans trois régions naturelles du pays : la basse Guinée, la moyenne Guinée et la haute Guinée. Son principe d'action repose sur un slogan : « L'éducation change le monde ». Cette ONG met en œuvre les principes de la solidarité entre des citoyens du Nord et ceux du Sud à travers l'éducation. Le parrainage d'enfants par des familles (surtout françaises) au début, lui assure un financement de base pour entreprendre ses actions sur le terrain : « L'un des premiers fondements repose sur la solidarité des citoyens du Nord, particulièrement des Françaises et des Français, à soutenir des enfants des pays du Sud. Il s'agit d'accompagner les enfants dans l'accès à une éducation de qualité ».

---

<sup>45</sup> [http://wapedia.mobi/fr/Organisation\\_non\\_gouvernementale](http://wapedia.mobi/fr/Organisation_non_gouvernementale) revisité le 8-novembre -2011

<sup>46</sup> Voir [www.aide-et-action.org](http://www.aide-et-action.org) visité le 15 -octobre-2010

<sup>47</sup> Voir [http://fr.wikipedia.org/wiki/Aide\\_et\\_Action](http://fr.wikipedia.org/wiki/Aide_et_Action) revisité le 8-novembre-2011

En tant qu'« organisation professionnelle d'aide », cette organisation a été marquée par plusieurs transformations qui ont entraîné des évolutions de son mode de fonctionnement y compris en Guinée :

Au bout de dix-huit ans, il y a eu des évolutions de fond au sein d'Aide et action : on a eu une association humanitaire qui avait la vocation d'apporter de l'aide à des pays, à travers des constructions d'écoles et des mises à dispositions de fournitures et des pharmacies scolaires. Mais, progressivement, ces relations d'assistance ont évolué en relation de partenariat...

En termes d'orientation : « Tout au début, en Guinée et ailleurs, Aide et action travaillait dans les écoles avec les enseignants et un peu avec les parents d'élèves. Elle ne percevait pas l'intérêt de travailler avec l'État et l'administration ». Cette tendance évoluera fondamentalement, à partir des préparatifs du sommet du Millénaire de Dakar en 2000 et dans le cadre de la mise en œuvre du PEPT.

#### 4.3.2.2 Le Centre d'études et de coopération internationale (CECI)

Au départ comme Centre d'études missionnaires (CEM) créé en 1958, cette organisation jésuite canadienne deviendra le Centre d'études et de coopération internationale (CECI)<sup>48</sup> à partir de 1968. Une organisation ayant un statut laïc et un but non lucratif dirigé par des bénévoles. C'est une organisation qui a une vision<sup>49</sup> et des valeurs qui reposent sur les principes de coopération, de respect et d'équité. Sa devise est : « Le développement centré sur la personne humaine ». Fruit d'une longue mutation interne, l'organisation est présente en Afrique, en Asie, en Amérique centrale et en Amérique latine. Le CECI collabore avec plusieurs partenaires<sup>50</sup> financiers canadiens et internationaux qui appuient le développement à travers le monde.

---

<sup>48</sup> <http://www.cec.ca/fr/a-propos-du-cec/historique-du-cec/ligne-du-temps/>, visité le 15-mai-2011

<sup>49</sup> <http://www.cd> » appuie [eci.ca/fr/a-propos-du-cec/vision-et-valeurs/](http://www.cec.ca/fr/a-propos-du-cec/vision-et-valeurs/), visité le 7- novembre- 2011

<sup>50</sup> <http://www.cec.ca/fr/a-propos-du-cec/partenaire-financiers/>, visité le 7 -novembre-2011

Le CECI est présent en Guinée depuis 1985 et a directement travaillé dans le secteur de l'éducation, de la jeunesse et dans le développement local avec le programme d'appui aux collectivités villageoises (PACV)<sup>51</sup>. Dans le secteur de l'éducation, elle a en particulier joué le rôle d'ouvrage délégué (MOD) dans l'exécution des projets d'infrastructures durant le PASE et PEPT. Elle a également travaillé dans plusieurs autres domaines, comme le renforcement de la société civile (syndicat des enseignants, ONG féminines, bureaux d'études) et la lutte contre la pauvreté par l'appui aux regroupements de producteurs agricoles. Ses principes obéissent à des fondements, qui sont : « La promotion des droits de la personne, la démocratie, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (jeunes, femmes, handicapés et minorités) ».

Pour le Centre d'études et de coopération internationale (CECI), le monde des ONG est un univers ayant plusieurs orientations dont certaines ONG sont entièrement indépendantes, tandis que d'autres travaillent dans le cadre de la coopération bilatérale. Toutefois, même si l'orientation caritative est affichée, l'indépendance des ONG vis-à-vis de leurs gouvernements, ne leur accorde pas les mêmes moyens, selon qu'elles l'affichent ou non cette indépendance :

Dans l'univers des ONG, il y a tout un monde. Il y a des ONG qui travaillent pour la coopération de leurs pays. Ce n'est pas le cas du CECI [...] l'ambassade a fermé, mais nous on continue. Les ONG américaines, l'AFVP, elles circulent dans des véhicules officiels de la coopération française ou américaine, pas nous.

Ainsi, pour cette ONG, s'il est reconnu que : « ne pas travailler pour le compte de la coopération d'un pays désavantage une ONG [...] mais cela donne une indépendance de respecter sa mission ». Par comparaison à une ONG canadienne « Paix et développement », également présente en Guinée, le CECI mentionne qu'ils ont des approches différentes. Si « Paix et développement » finance des projets, de son côté, le CECI accompagne les organisations dans la réalisation de leurs projets. L'ONG travaille pour le renforcement des capacités institutionnelles en ayant

---

<sup>51</sup> Programme d'appui aux collectivités villageoises, un projet financé par la Banque mondiale.

recours à l'expertise canadienne<sup>52</sup> : « Nous, nous ne finançons pas, nous accompagnons le processus, c'est déjà différent. Le peu d'argent que nous avons, on l'utilise à aider les gens à renforcer leurs capacités sur tous les plans ». En réalité, les différents projets que le CECI a réalisés ont été des occasions pour mettre en œuvre ses principes et véhiculer ses valeurs.

#### 4.3.1.3 Institut de recherche triangle (RTI)

L'Institut de recherche triangle (RTI) est une institution américaine de recherche et de développement qui existe depuis plus de cinquante ans. C'est une organisation à but non lucratif qui a été créée en Caroline du Nord aux États-Unis<sup>53</sup> de la collaboration entre des chercheurs de quatre universités avec pour objectif « l'amélioration de la vie des hommes ». À sa naissance, cet institut avait bénéficié du soutien de l'État, de l'éducation et du secteur privé de la Caroline. Sa devise est : *Mettre le savoir au service de la pratique pour améliorer la vie des hommes*. Évoluant dans quarante pays à travers le monde, c'est un partenaire du gouvernement américain et du secteur privé. Cet institut regroupe des chercheurs de plusieurs domaines et travaille, entre autres, sur la gouvernance, la santé, l'éducation, l'environnement, la technologie et l'énergie.

Présent en Guinée depuis 1998 dans le cadre de la réalisation du volet *Gestion stratégique du secteur de l'éducation* du projet NFQE, financé par l'USAID : « RTI est une institution de recherche qui collabore avec cette agence pour l'exécution de projets au Proche et au Moyen-Orient, en Extrême-Orient, en Afrique et en Asie ». Dans le cadre du projet NFQE, la gestion stratégique du secteur (la gouvernance) fut son domaine d'intervention. La mise en œuvre de ce volet devait se faire par l'amélioration de la fiabilité des données statistiques, pour disposer d'outils d'orientation et de prise de décision :

---

<sup>52</sup> Le CECI a en moyenne 15-20 coopérants par an en Guinée

<sup>53</sup> <http://www.rti.org/page.cfm?obj=E4550DC8-C1E5-4A9D-A4EFB3CF60379343> visité le 17-octobre- 2011

Le projet NFQE était un projet qui appuyait prioritairement la qualité de l'enseignement au primaire et la gestion stratégique du secteur. Le volet basé à l'INRAP appuyait la qualité avec l'ONG leader EDC. RTI comme sous-traitant s'occupait du volet qui visait de relever la fiabilité et la qualité des données statistiques de l'éducation, la planification stratégique du secteur.

Dans le but d'assurer l'efficacité de son intervention dans la réforme du secteur, Recherche Triangle Institut a conduit des consultations avec l'ensemble des acteurs de l'éducation pour déterminer les critères de qualité de l'école. Cette action répondait aux exigences de sa perception de la gouvernance :

Le préalable de la gouvernance, c'est d'être situé, avoir des informations claires comme repères. Nous avons réalisé la consultation autour du thème des niveaux fondamentaux de qualité de l'éducation. On a eu à définir les critères de qualité de l'école élémentaire [...] Cela nous a permis de bâtir un ensemble d'outils de planification autour de ces critères de qualité

Au cours de son intervention, RTI a renforcé son approche participative dans la mise en œuvre des projets sous sa responsabilité, depuis le projet NFQE jusqu'à « Faisons ensemble ». Ainsi, la mise en synergie des acteurs de terrain est une orientation stratégique, dans ses zones d'intervention qui couvrent plusieurs volets :

Aujourd'hui à « Faisons ensemble », notre priorité c'est mettre ensemble l'État, le secteur privé, les médias et la société civile, autour des questions stratégiques du secteur [...] Chacun viendra selon son domaine de compétence, la décision sera prise par l'ensemble [...] Plus c'est ouvert à tout le monde, plus on aura la chance que les résultats seront consensuels.

Cette évolution des orientations de RTI découle de ce constat que : la gouvernance est au centre pour atteindre les objectifs d'un système éducatif de qualité. C'est pourquoi, en répondant à l'appel d'offres, RTI rappelle qu'il fallait proposer une stratégie destinée aux cadres du secteur pour qu'ils comprennent cela :

Nous avons répondu à un appel d'offres de USAID qui a donné les lignes directrices pour développer ce projet dont la stratégie a changé à partir de 2005 [...] Ce changement de stratégie veut qu'on n'appuie plus les secteurs de façon séparée, mais comme un projet intégré qui a pour axe principal, la gouvernance [...] Appuyer la qualité à travers des blocs de thèmes [...] si la gouvernance fait défaut, ça va biaiser l'impact.

Pour y parvenir, RTI mettra en place des stratégies différenciées d'accompagnement de ses partenaires, selon les efforts de chacun : « Soutenir ceux qui ont déjà fait preuve de performance et d'initiative, pour faire en sorte que les expériences réussies soient connues. Il ne s'agit pas d'appuyer tout le monde sur le même pied d'égalité en oubliant ceux qui ont déjà fait preuve d'initiative ».

#### **4.3.2 Les ONG confessionnelles**

Elles sont peu nombreuses et surtout d'obédience chrétienne comme *Christian Child Funds* (CCF), Association pour la protection de l'humanité (APH) et parfois musulmane, comme l'Agence des musulmans d'Afrique (AMA). Leurs activités attirent moins l'attention parce qu'elles se limitent le plus souvent à des activités caritatives pour leurs communautés. Pour cette catégorie d'ONG, parallèlement à la réalisation de lieux de cultes (Églises et Mosquées), elles ont travaillé dans la construction d'écoles et elles ont pris en charge le fonctionnement de ces écoles, parfois momentanément. En général, ce sont les écoles construites et gérées par des ONG musulmanes qui posent des problèmes notamment, dans le respect du calendrier scolaire et parfois du curriculum (cas notamment de certaines Médersas). Toutefois, contrairement aux autres ONG internationales, les associations que cette catégorie d'acteurs a aidé à créer sont orientées, pour la plupart, vers la promotion de valeurs religieuses.

En conclusion, la volonté d'aider le pays à atteindre la scolarisation universelle unit ces ONG, mais leurs stratégies d'action sont différentes. Pour les ONG internationales, si certaines travaillent à mettre en œuvre des projets financés

par leurs gouvernements, d'autres évoluent en toute indépendance. Peu d'ONG guinéennes ont des orientations en dehors de celles des ONG internationales dont elles assurent la représentation au niveau du pays.

#### **4.4 Les membres de la société civile et les élus**

En Guinée, les acteurs concernés sont les représentants des mouvements associatifs, les élus et les ONG nationales actives en éducation. La présentation de chacun des groupes d'acteurs avec leurs orientations permet de comprendre les évolutions subies et leurs effets dans la conduite des actions de la réforme.

##### **4.4.1 Les mouvements associatifs**

Deux groupes d'organisation, notamment la Fédération nationale des associations des parents d'élèves (FEGUIPAE) et son antenne dans la région de Kafu ainsi que, la Fédération syndicale professionnelle de l'éducation (FSPE) sont deux organisations qui ont participé à cette recherche.

La FEGUIPAE est la seule association qui représente les parents d'élèves sur le plan national. Créée en 1998, elle a des antennes aux niveaux régional, préfectoral, communal et dans toutes les écoles primaires et secondaires du pays. Son mandat est de servir d'interface entre l'administration scolaire, les parents d'élèves et les élèves. C'est un organe élu par ses membres qui se regroupent en coordination régionale, préfectorale et communale. Quant à la Fédération syndicale professionnelle de l'éducation (FSPE), c'est la plus importante organisation de fonctionnaires de l'éducation, puisqu'elle représente tout l'enseignement préuniversitaire du pays avec des antennes dans les écoles primaires, secondaires et professionnelles.

Le mouvement associatif mentionne les mêmes intervenants dans la réforme de l'éducation que les autres acteurs précédents. Pour l'intervention directe des ONG, les deux organisations ont la même explication : « C'est le moyen d'aider le secteur à atteindre les objectifs de la scolarisation universelle ». Ainsi, comme les acteurs précédents, le manque de confiance envers l'État est la raison pour laquelle on s'oriente vers des intervenants nouveaux pour la réalisation des projets : « Un problème de crédibilité a fait que les bailleurs de fonds avaient plus confiance aux ONG. Ils appuyaient l'État, mais ils ont préféré les ONG pour la mise en œuvre [...] C'est une question de confiance » selon un des participants.

#### **4.4.2 Les élus**

Les élus qui ont participé à cette recherche étaient respectivement un député de l'Assemblée nationale dissoute et remplacée par le Conseil National de la Transition (CNT), un président d'une commune rurale et un maire d'une commune urbaine, des élus locaux de la région de Kafu.

Comme les autres participants guinéens, les élus rappellent eux aussi que l'ouverture de l'école à d'autres acteurs est la conséquence de l'avènement de la IIe République avec l'option libérale du régime politique. Une option qui a rendu favorables ces multiples interventions. Ainsi, en plus de l'État, d'autres partenaires pouvaient désormais intervenir dans le secteur de l'éducation : « À partir du changement de régime, on a commencé à avoir des partenaires sur le terrain : les Français, les Américains, les Canadiens et les Allemands ont commencé à s'intéresser aux problèmes de l'éducation ». Chacun des partenaires a choisi son domaine et parfois ses lieux d'intervention à travers le pays :

Les Français avaient tenu à former les gens pour l'enseignement du français, alors que les Américains avaient mis l'accent sur les aspects d'équité et de gestion [...] Les Canadiens s'intéresseront à l'approfondissement des sciences de l'éducation et particulièrement à l'enseignement technique et à la formation

professionnelle. Les Allemands qui viendront par la suite s'intéresseront aux problèmes de formation des enseignants ici à Kafu.

Ainsi, cette orientation connaîtra des évolutions pour plusieurs raisons. D'abord comme étant la suite logique du processus de libéralisation du système politique du pays, puis le choix des bailleurs de fonds qui vont recourir aux ONG comme nouveaux partenaires, plutôt que faire confiance ou de se limiter aux représentants traditionnels de l'État : « Le fait que les ONG sont devenues des acteurs est à considérer comme étant une suite logique de la libéralisation du pays, sinon dans l'ancien régime (à orientation socialiste) le problème ne se posait pas. Il y a aussi le manque de confiance à l'administration ». L'un des élus propose plutôt une explication politique à cette nouvelle orientation des bailleurs de fonds vers de nouveaux acteurs (les ONG), en posant la question de savoir : « Est-ce que c'est un problème de confiance qui a fait que, chemin faisant, les bailleurs se rétractent pour préférer travailler avec des d'ONG? [...] Est-ce qu'ils veulent réellement nous laisser gérer nos affaires? » On peut retenir que, pour le mouvement associatif, si l'orientation des bailleurs de fonds vers des ONG tenait à un problème de confiance, pour les élus, en plus du doute sur la qualité de gestion des agents de l'État, l'orientation libérale du pays justifie cette position.

#### **4.4.3 Les ONG nationales**

Si les syndicats, les associations des parents d'élèves et les élus communautaires sont des acteurs dont la base est facilement reconnaissable, les ONG guinéennes sont très souvent des regroupements de personnes dont l'orientation dépend essentiellement des sources de financement. La caractéristique dominante de ces ONG nationales est qu'elles ont surtout joué le rôle de sous-traitants de second niveau dans la réalisation des projets que les ONG internationales mettaient en œuvre comme sous-traitant de premier niveau auprès des bailleurs de fonds. Depuis le milieu des années 1980, avec l'avènement de la IIe République, il y a eu l'émergence d'ONG nationales qui sont des associations à but non lucratif, dont

la majorité a été créée avec l'aide de certaines ONG internationales. Par leurs affiliations aux ONG internationales présentes dans le pays, rares sont celles qui avaient une orientation spécifique. Toutefois, malgré la jeunesse du mouvement associatif en Guinée, ces organisations prennent de l'ampleur, selon le service de coordination des ONG (février 2010) car le recensement officiel indique l'existence de plus de 9500 organisations de différents types œuvrant dans différents domaines.

Parmi ces organisations non gouvernementales nationales, une ONG et le représentant d'une coalition d'ONG ont participé à cette recherche. Les deux ont des priorités différentes, même si toutes interviennent dans la mise en œuvre de projets dans l'éducation de base. Ces deux organisations n'ont pas d'orientation spécifique en dehors des orientations de ceux qui les financent. Elles ont été mises en place avec l'appui technique de certaines ONG internationales dont elles adoptent les orientations.

#### 4.4.3.1 Sabou-Guinée

C'est une ONG nationale qui intervient prioritairement dans la protection des enfants en conflit avec la loi et leurs insertions socioprofessionnelles : « Notre domaine d'intervention, c'est la protection, l'éducation et la réintégration socioprofessionnelle ». Elle existe depuis le début des années 1990 et sa présence dans la région de Kafu remonte au début des années 2002. Ses « orientations » tout comme les activités ont évolué ces dernières années, particulièrement à partir de 2000, grâce à l'appui de Terre des Hommes Suisse, dont elle est la représentante en Guinée. Depuis plus de dix ans, la poursuite d'une relation professionnelle avec cette ONG mère et bien d'autres organisations soutenant la même cause a permis l'extension des activités de Sabou-Guinée à travers le pays :

Avant, on était juste tout simplement à Conakry, mais depuis 2002 ça a évolué la zone couverte s'est étendue, nous sommes représentés dans les quatre régions naturelles du pays. Les activités ont également augmenté. On avait 8 animateurs et on se retrouve

aujourd'hui avec une cinquantaine. Cela démontre qu'il y a eu évolution du volume et des activités.

En plus de la protection et de la réinsertion, l'autre domaine d'intervention a été l'appui aux enseignants communautaires. Sabou-Guinée collabore avec plusieurs ONG internationales et avec des bailleurs de fonds multilatéraux : « Sabou-Guinée a été identifiée par « Terre des Hommes, Save The Children Suède et par l'Union européenne à cause de ses compétences, et de son expertise qu'elle peut vendre un peu partout ». Dans le souci de faire la différence, en plus de la réinsertion, Sabou-Guinée s'est orientée vers l'accompagnement des communautés pour apporter des solutions aux problèmes de scolarisation d'enfants. Cette nouvelle stratégie vise la prise en charge d'enseignants communautaires, l'appui aux élèves en difficulté et la mise à disposition de fournitures scolaires. En termes de stratégie : « Il s'agit d'aller vers les communautés et de connaître leurs difficultés [...] Par exemple dans telle communauté, il y a un manque d'enseignants, notre ONG informe les services de l'éducation de son intention de prendre en charge le salaire de x enseignants ».

#### 4.4.3.2 L'Observatoire national de l'éducation de base (ONEB)

C'est la coordination des ONG actives dans l'éducation de base pour tous. Elle a été mise en place après le Forum mondial sur l'éducation (Dakar 2000), dont elle s'est approprié les objectifs en jouant le rôle de vigile. Elle regroupe des ONG nationales actives dans la scolarisation et les ONG de l'éducation non formelle. Cette coordination bénéficie d'appui d'ONG internationales qui évoluent dans le cadre de l'éducation de base et d'organismes de financement. Cet observatoire a été mis en place en 2001 avec un secrétariat exécutif et des antennes dans les différentes régions du pays. Ses objectifs sont ceux de la déclaration de Dakar relative à l'atteinte d'une scolarisation universelle en 2015. Pour atteindre cet objectif, elle mène des activités de plaidoyer et de lobbying en faveur des couches vulnérables de la population.

Tout en adhérant aux trois axes d'interventions de l'État (accès, qualité et gestion décentralisée) pour atteindre les objectifs du PEPT, l'ONEB a amélioré ses outils d'évaluation qu'elle partage avec ses antennes régionales. L'évaluation en cours mesurant l'atteinte des Objectifs du Millénaire, indique qu'il y a une évolution qualitative dans ses approches de travail : « À Dakar, on avait demandé que les ONG soient aussi des partenaires et qu'elles suivent l'évolution de ce programme; c'est pourquoi nous voulons faire notre propre évaluation de la situation », indique un membre. De par ses objectifs, l'ONEB est ouverte aux acteurs de la société civile actifs dans l'éducation de base. Elle bénéficie de l'appui d'ONG internationales, comme Aide et action pour renforcer ses capacités institutionnelles.

#### **4.5 Les personnes-ressources**

Trois personnes-ressources respectivement administrateur, chercheur et professeur d'université ont participé à cette recherche. Ces personnes ont l'avantage d'avoir travaillé à différents niveaux du système, comme enseignant, comme gestionnaire du système et parfois comme consultants en participant à l'évaluation des projets et programmes éducatifs. Leurs témoignages sur les activités et les stratégies mises en œuvre au niveau de l'éducation permettent d'avoir une lecture « externe » des événements. Comme acteurs stratégiques, en plus de ceux déjà cités, ils mentionnent « les assistants techniques qui agissent comme consultants des projets ». Ces derniers ont joué un rôle déterminant dans la formulation des stratégies mises en œuvre. Pour ce qui est de l'orientation en faveur d'ONG pour l'exécution des projets, pour eux, l'expertise nationale n'existait pas aux yeux de plusieurs bailleurs de fonds. Donc, il fallait chercher cette expertise ailleurs. Ainsi, des ONG internationales ont été choisies parce qu'elles avaient une expérience dans ce domaine et leur présence sur le terrain était un atout, par rapport à d'autres intervenants potentiels (comme des universités) : « La plupart des agences de financement choisiront de venir avec des sous-traitants accompagnés d'assistants

techniques [...] sur le plan national, le savoir-faire n'étant pas là, il fallait le créer », selon un participant.

#### **4.6 Conclusion du quatrième chapitre**

Les acteurs stratégiques qui ont été actifs dans la réforme éducative guinéenne ont été respectivement : les partenaires techniques et financiers, les fonctionnaires de l'État (ceux de l'éducation et de l'administration du territoire), les organisations non gouvernementales (ONG) et des membres de la société civile.

Parmi les partenaires techniques et financiers bilatéraux, il y avait trois acteurs majeurs à savoir : l'Agence française de développement (AFD), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et la Coopération allemande (KfW). Pour les partenaires multilatéraux, il y avait la Banque mondiale et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Du côté de l'État, il y avait les fonctionnaires de l'éducation des niveaux central et décentralisé, ainsi que ceux de l'administration du territoire et de la décentralisation (centrale, préfectorale et locale). Quant aux ONG internationales, elles étaient représentées par trois ONG aux origines diverses à savoir : Aide et action (française), le CECI (canadienne) et le bureau d'études RTI (américaine).

Par ailleurs, même si elles étaient sans orientation nationale spécifique parce qu'agissant pour le compte de leurs bailleurs de fonds (ONG ou PTF), des ONG nationales ont été actives dans l'exécution des projets éducatifs. Enfin, il y a les agents de la société civile représentés par la FEGUIPAE et la FSPE, auxquels s'ajoutent des élus. Les différents acteurs ont signalé l'évolution interne des orientations de leurs organisations respectives. Ces changements se sont répercutés pendant la mise en œuvre de leurs propres projets ou de ceux qu'ils ont aidé à réaliser.

Dans l'ensemble chacun des acteurs stratégiques participants a fait prévaloir son autonomie et justifié sa légitimité d'intervention dans la mise en œuvre de la réforme. Ainsi, la participation à cette réforme n'a pas failli à l'objectif de faire prévaloir ses orientations en tant qu'acteur stratégique agissant pour le compte d'organisations ayant leurs propres objectifs à atteindre. Ce fut l'occasion de négociations multiples à différents niveaux pour tenir compte des principes qui guident les acteurs qui agissent au nom des organisations qui se seront retrouvées dans cette entreprise visant la réforme de l'école guinéenne. C'est pourquoi, en dépit de leurs origines diverses et des moyens financiers dont ils disposaient, il y a eu des efforts d'accommodement de chacun des acteurs pour avoir une place parmi plusieurs intervenants. Un accommodement qui avait des limites à ne pas franchir pour certains participants comme USAID, dont l'intervention repose sur les ONG, sous-traitants privilégiés pour l'exécution de ses financements.

## **CINQUIÈME CHAPITRE : RÉGULATION ET COLLABORATION ENTRE ACTEURS**

### **5.0 Introduction**

Dans ce chapitre, nous présentons les expériences vécues par les différents acteurs en matière de collaboration et de régulation durant la réforme du secteur de l'éducation en Guinée. Tout en exposant les stratégies mises en œuvre lors de cette coopération, nous présentons également les justifications de la sous-traitance comme modalité de réalisation des projets. Une sous-traitance qui verra l'arrivée de nouveaux acteurs appelés ONG.

En tenant compte des origines diverses des acteurs, les domaines qui sont abordés concernent les aspects suivants :

- les mécanismes de régulation et les modes de collaboration;
- la sous-traitance et son rôle dans l'exécution des projets éducatifs;
- les rapports entre les agents de l'État et les élus en particulier avec les ONG internationales.

Ces trois sujets seront abordés respectivement par les différents groupes de participants.

### **5.1 Évolution des modes de collaboration et de régulation**

Au cours des deux dernières décennies (1990-2010), trois grandes étapes ont marqué la mise en œuvre de la réforme de l'éducation en Guinée. Ces étapes sont respectivement la période d'ajustement du secteur de l'éducation (PASE 1 et 2), la période de l'Éducation pour tous (EPT) et celle du programme sectoriel de l'éducation (PSE). Une présentation de ces différentes étapes permet de saisir les expériences de collaboration et les divers mécanismes de régulation des nombreux acteurs engagés dans l'exécution des projets éducatifs.

### **5.1.1 Le programme d'ajustement du secteur de l'éducation (PASE: 1990-1999)**

Le programme d'ajustement du secteur de l'éducation (PASE) a vu le jour au début des années 1990. Il est l'application du programme d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale au secteur de l'éducation. Ce programme fait suite à l'adoption de la Lettre de politique sectorielle de septembre 1989, laquelle fixait les objectifs à atteindre en matière d'éducation pour la décennie 1990. À titre de rappel, le PASE avait quatre composantes à savoir : (i) la restructuration administrative et le renforcement des capacités de gestion; (ii) la valorisation des ressources humaines et la rationalisation des formations initiales et continues; (iii) l'amélioration des conditions de travail dans les classes et l'accroissement des infrastructures et des équipements; et (iv) la révision des programmes et des moyens d'enseignement. Ce programme d'ajustement du secteur de l'éducation a engagé une réforme d'ensemble du système en deux phases respectives (1990-1993 et 1994-1999).

Pendant la première phase du PASE (1990-1993), les bailleurs de fonds participants étaient en nombre restreint. Il s'agit, notamment, de la coopération américaine, de la coopération française (chef de file) et de la Banque mondiale. Ces bailleurs de fonds ont apporté un appui budgétaire avec des conditionnalités visant, entre autres, la promotion de l'accès à l'école, la qualité de l'enseignement et la restructuration du système éducatif.

Cette première phase a permis l'introduction d'une culture de planification et de prise de décision collaborative entre le gouvernement et ses partenaires. Une approche qui aura été particulièrement efficace, notamment grâce à la mise en place d'une coordination nationale du programme (Coordination du PASE), au nombre réduit des bailleurs de fonds dans le secteur et au leadership d'une ministre de l'éducation très dynamique. La coordination du PASE a joué un rôle fondamental pour faciliter la collaboration des différents acteurs avec un mécanisme de coordination des interventions des différents acteurs, rappelle un responsable de l'éducation :

Pendant cette phase, il y avait la coopération française qui jouait une sorte de chef de file de l'ensemble des partenaires techniques et financiers. [...] Cette approche correspondait aux pratiques du système. Les agents de l'éducation savent comment réagir, comment travailler dans ce sens avec les différents intervenants.

Dans le cadre du fonctionnement de ce programme d'ajustement sectoriel, il y avait les mécanismes de régulation et de collaboration internes au ministère et d'autres mécanismes externes au niveau gouvernemental, selon le témoignage d'un ancien membre d'une structure de régulation interministérielle :

Les activités qu'il fallait mettre en œuvre nécessitaient la résolution de problèmes à divers niveaux. Il fallait résoudre des problèmes éducatifs, mais aussi des problèmes d'emploi et de ressources humaines. Il fallait également résoudre des problèmes financiers. Une fois que les problèmes de visions ont été examinés et résolus, une fois que les problèmes des objectifs ont été revus, le problème de la mise en œuvre s'est posé. Il a fallu mettre en place des structures de coordination au sein du ministère et entre les ministères et agences de financement directement concernés.

Ainsi, à l'intérieur du ministère, il y avait un comité de pilotage et il y avait un comité de suivi interministériel, entre l'éducation et les autres départements ministériels et agences de financement. La composition et les missions de ces deux structures étaient différentes, mais elles étaient complémentaires. *Le comité de pilotage* regroupait les directions nationales et services centraux de l'enseignement préuniversitaire. Sous l'autorité du cabinet du ministère de l'Enseignement préuniversitaire, ce comité tenait des sessions régulières avec la coordination du programme sectoriel pour passer en revue l'exécution des actions. Il pouvait faire appel à toute expertise jugée utile à la bonne marche du programme. *Le comité de suivi interministériel* était composé des représentants du gouvernement directement impliqués dans la résolution des problèmes du secteur. Le ministère des Finances en assurait la présidence qui était composée en outre de la fonction publique, de l'éducation et des représentants des bailleurs de fonds. Cette structure travaillait à lever les obstacles qui auraient pu entraver l'exécution du programme sectoriel.

À ces deux structures de coordination, la *revue annuelle* du programme sectoriel de l'éducation était une instance qui partageait des résultats entre tous les intervenants dans le PASE. Par ailleurs, il y a les suivis des actions par les agents de l'État et les bailleurs de fonds qui réalisaient leurs propres suivis. L'ensemble des résultats était partagé lors de la revue annuelle.

En plus, et parallèlement au niveau gouvernemental, plusieurs mécanismes ont été mis en place pour faciliter la coordination du travail des nouveaux arrivants comme les ONG. Ainsi, en vue de permettre le suivi de l'intervention d'une ONG internationale dans un secteur comme l'éducation, deux types de convention furent requis : *la convention d'établissement* et *la convention-cadre de partenariat*. Ces conventions étaient signées respectivement par le ministère de l'Administration du territoire ou de la décentralisation pour la convention d'établissement, et par le département technique de tutelle (éducation) pour l'accord-cadre de partenariat. Ces deux conventions sont décrites ci-dessous par un responsable du secteur :

La convention d'établissement est un document officiel signé entre le gouvernement guinéen et le représentant ou la représentante désignée de l'organisation non gouvernementale, mandatée par son siège. Cette convention a une durée de validité de 4 ans [...] La convention-cadre de partenariat, c'est un accord signé entre le département technique et une organisation non gouvernementale dans le cadre de l'exécution de ses projets.

Ces deux documents définissent les domaines d'intervention de l'ONG internationale dans le pays ainsi que les conditions qui y sont rattachées. Selon un participant de l'administration du territoire et de la décentralisation : « Les ONG sont tenues de conclure ces accords de partenariat avec les départements dont les objectifs concernent la politique sectorielle de développement ». Ainsi, à titre illustratif, pour remplir sa mission, l'ONG nationale Sabou-Guinée<sup>54</sup> rappelle qu'elle devait avoir la reconnaissance juridique du ministère de l'Éducation et des autres

---

<sup>54</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Terre\\_des\\_Hommes\\_\(association\)](http://fr.wikipedia.org/wiki/Terre_des_Hommes_(association)) visité le 14-11-2011

structures de l'État impliquées dans la protection des enfants. Cette reconnaissance devait être basée sur un protocole de partenariat qui devait indiquer les modalités de collaboration avec ces différentes structures, dont elle rappelle les péripéties :

Dans ce cadre, il y a un protocole qui est établi entre Sabou-Guinée et le ministère des Affaires sociales, mais également avec les Départements de l'éducation, de la justice et la sécurité. Par ces actes, nous cherchons à ce que cette ONG soit reconnue, non seulement par les actions qu'elle mène, mais aussi dans le processus d'accompagnement de tous ces groupes cibles qui sont notre priorité [...] C'est dans ce cadre que nous sommes devenus un partenaire actif pour parler des enfants abandonnés, sujet dont personne ne parlait avant.

Dans ce processus, le respect des clauses est garant de la réussite du partenariat. Par exemple, dans la satisfaction des besoins d'enseignants des communautés, Sabou-Guinée exprime qu'il lui est possible de payer les services d'enseignant dans une localité dans le besoin, aux autorités de la DPE en passant par la DSEE qui représente l'éducation et qui procède au recrutement du personnel :

Pour le cas des enseignants, Sabou-Guinée ne recrute pas. Mais nous donnons la latitude aux techniciens de l'éducation (DPE et DSEE) d'identifier les vrais enseignants. C'est eux qui nous donnent ces enseignants-là. Ce qu'il y a entre nous, c'est leur rémunération pour laquelle, on a mis en place un système de gestion par les parents d'élèves.

Également, durant cette phase de mise en œuvre des projets, la société civile et les élus ont été impliqués de différentes manières. Le lien est toujours maintenu entre l'État et la société civile pour favoriser le dialogue dans le travail. Cette collaboration a permis de faire élaborer et adopter le statut général des enseignants. Un document qui s'inscrit dans le cadre des réformes du secteur :

Dans le cadre du changement, la réalité au sein du secteur est que le statut particulier du ministère de l'Enseignement préuniversitaire n'avait rien à voir avec celui de l'enseignement supérieur [...] il y avait un besoin d'harmonisation des textes [...]

c'est là où le syndicat était réellement responsable de ce qui se passe.

Ce fut l'occasion pour le syndicat de participer à la réforme du secteur, grâce au concours d'acteurs étrangers (Norvège, Suède, Canada). Ainsi, le syndicat a été impliqué dans la formation des enseignants et des administrateurs de l'éducation. Cette initiative a permis à la mise en place « des cercles d'études » au niveau des écoles; structure qui sera ressuscitée avec le projet NFQE sous le nom de cercle de qualité.

Ainsi, l'analyse rétrospective montre qu'il y eut une autorité réelle de l'État au niveau du secteur au début de la réforme dans les années 1990 avec le PASE I. À cette époque, les structures mises en place pour assurer une coordination des actions (comité de pilotage et comité de suivi interministériel) avaient favorisé « la relance de l'école guinéenne » rappellera, une personne-ressource. Les problèmes de l'école interpellèrent les autres acteurs de l'État, comme la fonction publique et les Finances : « pour harmoniser les visions, les perceptions, les attentes et les objectifs ».

Malheureusement, pendant la seconde phase du programme (1994-1999) avec le nombre croissant d'agences d'aide internationale, passant de trois à plus d'une dizaine<sup>55</sup>, la planification en collaboration avec ces bailleurs de fonds s'est détériorée. Une des raisons souvent évoquées a été le manque de direction stratégique de la part de l'État à partir de 1997. Ce fut le début d'une instabilité au niveau de l'éducation, dominée par la multiplicité des structures ministérielles. Avec les changements au sommet de l'éducation, le rôle de la coordination du PASE 2 déclinera progressivement. Les acteurs étant devenus nombreux, les initiatives

---

<sup>55</sup> Les trois bailleurs principaux de la première phase ont été rejoints par la Banque africaine de développement, l'Agence canadienne de développement international, l'Union européenne, la KfW, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), l'UNICEF, la Banque islamique de développement et des ONG internationales.

concernant la gestion des financements se sont multipliées. L'école guinéenne a expérimenté depuis la diversité des acteurs et des stratégies d'intervention.

### **5.1.2 Le programme d'éducation de base pour tous (EPT : 2002-2008)**

Après le PASE, le programme d'éducation de base pour tous (EPT) sera lancé à partir de 2002 pour une durée de 12 ans. Le programme EPT dont la mise en œuvre était conçue en trois phases de 4 ans mettait l'accent sur les trois composantes suivantes : l'accroissement de l'accès, l'amélioration de la qualité et, enfin, le renforcement de la gestion.

L'augmentation et la diversification des acteurs, qui interviennent dans le financement de l'éducation, amorcées à la fin du PASE 2 feront changer la situation. Il y aura en effet, des changements importants dans le mode de gestion des projets financés par les bailleurs de fonds durant la première phase de mise en œuvre du programme, appelé PEPT1. Les responsables du secteur de l'éducation n'étaient pas préparés pour gérer une telle situation : « Nous, les encadreurs de l'éducation, nous n'étions pas préparés à ça, il n'y avait aucun texte de référence qui nous aurait guidés dans la gestion des activités de tous ces intervenants ».

Les mécanismes de coordination existants entre les différents acteurs, comme la coordination du PASE au niveau central, seront formellement maintenus. Mais, les fonctions de gestion des fonds seront transférées à d'autres intervenants appelés à jouer un important rôle pour certains bailleurs de fonds, notamment du côté américain et français. Chacun de ces bailleurs de fonds adoptera des procédures classiques de gestion directe pour ses propres projets. Ce qui leur permettra d'employer des intervenants parfois non traditionnels. Ces nouveaux contractants privilégieront le respect des échéances contractuelles, selon un responsable de l'éducation, car :

Si les objectifs à atteindre ont été définis avec la partie guinéenne, les stratégies de mises en œuvre ont été laissées aux initiatives des différents bailleurs de fonds avec leurs sous-traitants [...] C'est ce qui a permis aux sous-traitants de travailler en tant que World Education ou RTI, etc. [...] En l'absence de mémoire institutionnelle capable de faire le travail de suivi, c'est une situation qui affectera à maints égards la pérennisation des initiatives, car le système n'a pas été vu dans une perspective à moyen et long terme [...]

En plus, avec les changements de responsables au sommet du ministère et l'absence de leadership qui s'en est suivi, une méfiance plus ou moins affichée de la part de certains bailleurs de fonds devient manifeste. C'est pourquoi la Guinée connaîtra l'application d'initiatives venues d'ailleurs, notamment la participation d'acteurs comme les ONG internationales, mentionne un responsable de l'éducation.

Dans cette collaboration, deux tendances ont coexisté : des bailleurs de fonds qui ont travaillé avec les structures administratives de l'éducation et ceux qui sont allés directement travailler avec les communautés dans les écoles. Les intervenants qui ont collaboré avec l'État ont obtenu des résultats appréciables. Il s'agit de projets qui sont financés aussi bien par la coopération bilatérale que multilatérale : « Le projet PROPEB a travaillé avec les structures de l'éducation en venant à Kafu [...] La Banque mondiale également s'est appuyée sur la Direction nationale de l'enseignement élémentaire pour la mise en œuvre du projet PAREEG ». Par contre, ceux qui disent « aller à la base et travailler avec les bénéficiaires pour éviter la lourdeur bureaucratique de l'administration » ont obtenu des résultats souvent problématiques. Cette catégorie d'intervenants concerne surtout des ONG internationales, selon un cadre du ministère de l'Éducation : « Elles donnent l'impression de travailler en partenariat, mais ce sont leurs agents qui dictent l'orientation selon les priorités de l'organisation [...] Elles forment leurs partenaires pour réaliser leurs actions ».

Durant cette phase, même si « chaque projet avait prévu un comité de pilotage », la diversité des acteurs a fait émerger des problèmes dans le

fonctionnement des écoles. Le caractère scientifique des formations comptait peu pour les enseignants, tout comme l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles, puisque les indemnités forfaitaires journalières (*per diem*), introduites entre-temps, servaient désormais de moyens pour encourager la participation aux sessions de perfectionnement. Avec le dysfonctionnement de l'administration scolaire dans la gestion des ressources humaines, cette nouvelle situation posait d'énormes difficultés, rappelle un autre responsable du secteur :

Il faut le reconnaître, autant on a eu d'intervenants, autant on a eu des problèmes sur le terrain [...] Les enseignants se sont toujours plaints qu'on les perturbait [...] Et quelques fois, c'était les mêmes personnes qui revenaient aux sessions de formation. Les bénéficiaires choisissaient les formations en fonction du montant des indemnités.

Le problème résidait dans le fait qu'il y aura ni sanctions positives ou négatives, suite aux formations, comme cela est rapporté dans l'évaluation du programme de l'éducation de base en Guinée réalisée par DevTech Systems Inc (2006 p. 42) pour le compte de USAID : « La participation aux activités de formation continue n'ouvre pas de perspectives de promotion de carrière pour le personnel enseignant. Les cadres particulièrement performants ne sont pas récompensés, pas plus que les non performants sont sanctionnés ». Par ailleurs, la complémentarité n'était pas réelle, elle était simplement spatiale, car chaque intervenant avait une zone géographique selon un responsable du secteur : « Sur un plan spatial, PAPEMGUI s'occupait de la moyenne Guinée, Plan Guinée s'occupait des préfectures de la région forestière, Aide et action avait sa zone. Le NFQE avait des programmes pour l'ensemble du pays. Mais dans la pratique, on n'a pas eu un sentiment de complémentarité entre les projets, sur le plan scientifique ».

Comme le rappelle un responsable préfectoral, les objectifs et les stratégies étaient décidés au niveau du ministère, à la base les structures exécutent les instructions du département :

Il faut dire que c'est au niveau national que les problèmes sont réglés. Ils (les directeurs nationaux et le cabinet du ministre) déterminent les axes d'interventions avec des clauses entre eux, avant que ceux qui en ont la responsabilité de mise en œuvre descendent [...] Donc, ils arrivent tous avec leurs orientations [...] Quand ils ont besoin de quelques enseignants, l'autorité en haut donne les instructions à la DPE : vous mettez à la disposition de tels projets, tel nombre de cadres.

Ainsi, des DPE ont constaté des chevauchements dans la programmation des activités, ce qui a conduit à la création de structures appelées *cercles d'harmonisation* dans certaines préfectures. Plusieurs structures faisaient de la formation continue pour chacun des intervenants en éducation. Des coordonnateurs étaient entièrement responsables des projets qu'ils représentaient, selon ce responsable : « Les projets avaient leurs propres coordonnateurs aux niveaux régional et préfectoral, lesquels envoyaient quelquefois leurs rapports d'activités à la tutelle ».

Pour les différentes instances qui interviennent dans la formation continue des enseignants, le respect des délais contractuels et du calendrier scolaire constituait un problème. Non seulement le ministère de l'Éducation avait son programme, mais également les projets financés par différents partenaires (bilatéraux et multilatéraux) avaient leur programme avec les enseignants. Ce qui compliquait la gestion de ces différentes interventions dans les écoles, car note un acteur de l'éducation de la région de Kafu : « L'État avait déjà des activités à faire dans la région. Les autres (les Français, les Allemands, la Banque mondiale, les Américains, etc.) étaient là aussi, avec leurs drapeaux et leurs susceptibilités. Donc, chacun revendiquait une part de l'espace dans les écoles ». Il y avait plus d'une quinzaine de projets et programmes avec presque les mêmes objectifs. Les agendas se superposaient, dans la région de Kafu par exemple. Il fallut corriger cette situation.

Les multiples séminaires qui ont été organisés aux niveaux préfectoral et régional permettront de comprendre que « chacun des projets travaillait par rapport à

lui-même. Ce qui causait de multiples chevauchements ». Comme le mentionne un directeur d'école qui a participé à cette recherche : « C'est au cours d'un atelier [...] que nous avons senti publiquement le manque d'harmonie [...] Ensemble, les participants à l'atelier ont suggéré qu'il y ait harmonisation des intervenants sur le terrain ».

Par rapport à cette situation, une directrice d'école signale que le temps de travail était partagé pour éviter le chevauchement des différentes interventions dans le calendrier scolaire. Les jours de repos (jeudi ou samedi) étaient choisis pour faire la formation/perfectionnement des enseignants : « Généralement, tous n'évoluaient pas en même temps. Dans chacune de ces actions-là, nous nous efforçons de faire évoluer tout le monde, de façon à ne pas négliger les différents projets ». Dans cette école, des stratégies spécifiques étaient déployées pour répondre aux exigences des différents partenaires qui « venaient en aide » aux enseignants :

Le PROPEB a des fascicules de formation pour quatre thématiques. Au sein de l'école, nous choisissons généralement un thème parmi ceux proposés par le PROPEB [...] Avec le NFQE qui organisait l'animation aussi, on faisait un calendrier de travail et de suivi avec les enseignants pour éviter les chevauchements.

Dans une école d'une préfecture de la région de Kafu, un incident déclencherà le malaise qui prévalait entre les écoles et les intervenants qui implantaient des projets, rapporte un cadre de l'éducation :

Une fois, trois intervenants se sont rencontrés dans une école primaire de la région. Tous voulaient travailler avec les mêmes enseignants et les mêmes élèves [...] l'Allemand, qui était chef du projet PAPEMGUI est venu courroucer au bureau de l'inspecteur régional dire qu'il n'arrive pas à travailler [...] Le Français disait aussi ne plus pouvoir travailler à cause des préférences [...] Donc, il y a eu des problèmes de collaboration, d'aiguillage et de coordination [...] Le ministre en sera saisi [...] Ce fut un grand problème.

En vue de résoudre le problème, l'inspection régionale de l'éducation demandera à tous les projets de se retrouver pour mettre fin aux chevauchements. L'objectif était selon un responsable, de répondre à des questions comme : « Comment occuper le terrain, que chacun ait sa zone. Comment réajuster tout, croiser les programmes et faire un plan d'action annuel pour que chacun trouve son compte? » Dans cette situation, le représentant de l'éducation jouera un rôle d'arbitre : « l'inspection régionale s'est posée en arbitre pour que chacun puisse travailler [...] Lors de la rencontre qui fut organisée, le chevauchement des créneaux horaires est apparu. En plus, tous faisaient de la formation continue, mais selon des approches différentes ». Les rencontres entre les intervenants aboutiront à la création de la *Coordination régionale des intervenants en éducation* (CRIE). Cette expérience de coordination régionale s'étendra à tout le pays. Selon un responsable de l'éducation, ce travail a permis « d'éviter les jalousies et la duplication », ce qu'un autre participant appellera « le surpâturage ». Un travail de concertation et de coordination était nécessaire en raison « des contraintes du terrain et des enjeux identitaires des différents intervenants ».

Un des artisans de cette initiative témoigne : « Il y aura beaucoup de disputes et d'accrochages [...] chacun voulait garder jalousement son territoire [...] Ils revendiquaient non seulement les écoles, mais aussi également les personnes-ressources, ils se les arrachaient ». La rencontre des différents intervenants permettra de ratifier : « un plan de travail qui facilite la gestion des personnes-ressources (CPMF, PEN, APES) sollicitées par les différents projets et les écoles pour l'encadrement des stages ».

Toutefois, cette coordination ne sera pas facile à établir se rappelle ce cadre « en raison des modalités de gestion des différents projets. En effet, si certains projets avaient l'autonomie de prise de décision sur place<sup>56</sup>, d'autres devaient se

---

<sup>56</sup> Les coopérations française et allemande avaient l'autonomie de décision sur place.

référer à leurs sièges situés dans la capitale à Conakry<sup>57</sup> ». La mise en place de cette instance aura des répercussions sur les relations entre les intervenants, car pour parvenir à un document consensuel « la présence de tous les bailleurs de fonds des projets éducatifs était indispensable ». Ce fut le début d'une collaboration positive entre les différents acteurs dans le secteur de l'éducation, y compris l'État :

On a commencé par définir une vision de cet espace de concertation pour un an, deux ans [...] On a défini les axes de collaboration, on a défini les stratégies [...] C'est une évolution positive de la planification de l'espace, la complémentarité a été mise en avant comme principe de travail [...] L'ENI a été impliquée, car avec les CPMF et les PEN, elle organisait l'encadrement et la coordination des stages des élèves- maîtres dans les écoles d'application (écoles associées).

L'objectif était de mettre un terme aux doublons et à la situation de surpâturage, un fait dénoncé fréquemment par les bénéficiaires de la formation continue.

Durant cette période du PEPT, si au niveau central certaines structures et instances mises en place durant le PASE avaient été maintenues, comme la Coordination nationale du PEPT et le Comité de pilotage, dans la réalité, ces mécanismes de coordination n'auraient pas été les mêmes. En fait, même avec la généralisation des CRIE à l'ensemble des régions, les autorités de l'administration du territoire s'impliqueront dans l'intervention des ONG pour éviter qu'elles ne se retrouvent dans la même zone, rappelle un responsable : « Le représentant de l'État devait intervenir pour éviter que les ONG qui interviennent prioritairement dans les communautés motivées ne se retrouvent sur une même zone. Le plus souvent, nous essayons de faire une répartition géographique des interventions entre les ONG et les projets ». Cependant, même avec ces efforts, l'administration décentralisée constatera des problèmes d'harmonisation des actions. On tentera alors de mettre en place des mécanismes de coordination au niveau préfectoral, à travers les comités de

---

<sup>57</sup> Le projet PPSE (financé par la Banque mondiale) avait sa coordination à Conakry, tout comme Aide et action qui exécutait le projet de l'AFD dans des préfectures de la région (Lélouma et Mali).

pilotage et le comité de suivi des projets. Un responsable chargé des collectivités admet que ces structures n'avaient pas pu fonctionner : « J'avoue que ces structures étaient sans moyens et elles comprenaient deux ou trois personnes, de telle sorte qu'elles n'étaient pas viables ».

Par ailleurs, pour une responsable d'une ONG internationale, « on ne sentait pas de l'intérieur, la nécessité de collaborer avec les nouveaux venus qui imposaient des stratégies venues d'ailleurs ». C'est une des raisons pour lesquelles, malgré les moyens mis en œuvre, l'appropriation et l'impact n'ont pas été à la hauteur des attentes : « Mes 13 années de travail dans le monde des ONG en éducation me permettent de comprendre les problèmes en Guinée : la faiblesse de la vision stratégique de l'État et la faible capacité de négociation avec les différents intervenants constituent des handicaps majeurs ». Toutefois, les pratiques ont évolué. Aide et action rappelle qu'à l'instar d'autres ONG, elle faisait un travail isolé au début de ses interventions en Guinée : « On n'avait pas dès le départ, une approche systémique de l'éducation. C'est avec le temps qu'on est arrivé à comprendre [...] On a peiné avant de comprendre que ce n'était pas nous qui pouvions faire le changement ». Selon Aide et action, « il est nécessaire pour les ONG d'interroger leurs façons de collaborer avec les acteurs traditionnels de l'éducation » dans le but de favoriser la dynamique du changement et obtenir les transformations souhaitées :

Il faut prendre ancrage avec les deux (État et communautés) et travailler avec eux pour changer. Ne pas les mettre sur nos préoccupations (celles des ONG), mais les amener à voir et à comprendre qu'il y a besoin de changement. Là, on n'impose pas, mais on progresse ensemble.

En définitive, selon un responsable de l'éducation, le leadership de l'État a fait défaut durant l'exécution du programme EPT. Cette situation posait la question suivante : qui orientait le système? « Lors des rencontres, parfois des commissions mixtes étaient créées, puis il y avait la revue annuelle où l'essentiel des problèmes

abordés concernait l'éducation de base ». Ainsi, pour une personne-ressource, la réforme du système a eu des aspects préoccupants : « ces dernières années, les initiatives venaient surtout du côté des ONG plutôt que de l'État ». En plus, les structures de pilotage des programmes antérieurs ont été marginalisées, à tel point que l'on se demandait sur quelle base le système fonctionnait : « De plus en plus, le côté technique du comité de pilotage du ministère avait été délaissé [...] Les techniciens compétents avaient été remplacés ou simplement mis à l'écart. [...] Finalement, le système est là et l'on se demande qui le dirige ». Pour cet observateur, plusieurs faits avaient déclenché des signaux de détresse qui n'ont pas été pris en compte par l'administration : « Les équipes se sont succédé, sans toujours réussir à capitaliser ». Ainsi, poursuit-il, au lieu d'un renforcement institutionnel « les agents de l'État ont été utilisés par les sous-traitants pour la réalisation de leurs activités ». C'est pourquoi, même s'il y a eu développement professionnel individuel, cette forme de collaboration n'a pas favorisé le renforcement des structures :

En lieu et place des développements institutionnels, la plupart de ces acteurs responsables de la mise en œuvre des activités de la réforme ont fait recours aux agents de l'État pour faire le travail. Les gens s'investissaient beaucoup plus dans ces projets qu'au niveau de leurs services [...] Est-ce que ces institutions sont sorties réellement renforcées ou bien elles sont sorties dépouillées du peu de personnel qu'elles avaient? Voilà la question?

Pour un autre responsable régional de l'éducation, la faiblesse des mécanismes de régulation par les autorités de l'État était visible. Les écarts importants, constatés depuis plusieurs années, entre les besoins en enseignants et les demandes d'inscription dans les ENI étaient lourds de conséquences. Aucune mesure n'a été prise pour inverser la tendance :

On organisait des concours de recrutement pour les ENI. Pour un besoin de 1000, il n'y avait que 100 à 150 qui postulaient [...] Parce qu'il n'y avait pas la motivation ou d'encouragement [...] Ça, c'est un problème qui interpelle l'autorité pour mettre en place un mécanisme pour trouver une solution [...] Mais non [...] On a été obligé de recruter les gens pour enseigner n'importe comment.

L'absence de coordination touche également des aspects de la gestion du personnel enseignant, les affectations ne respectaient pas des critères objectifs. Selon un responsable préfectoral de l'éducation, cette mauvaise gestion du personnel décourageait ceux qui finançaient la construction des classes. Une situation qui se répercutait dans le fonctionnement des écoles avec des effectifs pléthoriques, aux conséquences multiples sur la qualité :

Il y a une répartition inéquitable des enseignants. Parce que tu peux voir à Conakry des écoles de six classes où il y a 30 enseignants avec 3 à 4 suppléants dans les classes. Pendant ce temps, dans les villages, les écoles sont fermées il n'y a pas d'enseignants. Ça, ce n'est pas dû aux bailleurs de fonds ou aux ONG [...]

Par ailleurs, pour des élus, la méfiance envers l'administration rappelée antérieurement (à la fin du PASE) obligea les bailleurs de fonds à changer leur mode de collaboration avec l'État. Cette nouvelle forme de collaboration sera nommée par un élu, la stratégie de « *oka djogito*<sup>58</sup> ». Des façons de faire des bailleurs de fonds qui signalent un manque de confiance réel envers le gouvernement représentant les bénéficiaires : « Avec cette stratégie, les ONG étaient maintenant chargées de construire les écoles et faire tout à la place de l'État [...] La situation étant ce qu'elle était, voilà pourquoi c'était la stratégie *d'oka djogito* ». C'est une situation qui a favorisé l'engagement des sous-traitants par les différents bailleurs de fonds, sans que l'État intervienne dans la définition des stratégies de mise en œuvre. Finalement, faute de coordination des actions entre les nombreux intervenants, la multiplicité d'approches pédagogiques dans la formation des enseignants n'a pas produit les effets escomptés au niveau des élèves, même avec la mise en place de la CRIE.

De manière générale, durant la mise en œuvre du programme EPT1, même si des instances de coordination ont été mises en place celles-ci n'ont pas fonctionné,

---

<sup>58</sup> Littéralement traduit de la langue Pular, cela signifie « donner d'une main et retenir par l'autre main ».

car au sein même de l'Administration les textes n'étant pas respectés, cela ne permettait pas d'assurer une régulation entre les différents intervenants. Au regard des difficultés d'harmonisation et de coordination, seule la première phase du PEPT sera exécutée. À partir de 2005, une nouvelle phase débuta inspirée par des recommandations de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

### **5.1.3 Le programme sectoriel de l'éducation (PSE) depuis 2008**

Ce programme qui vise à atteindre les objectifs de l'éducation pour tous maintiendra les trois composantes du PEPT comme axes d'intervention à savoir : l'accroissement de l'accès, l'amélioration de la qualité et le renforcement de la gestion. L'approche programme, en vigueur depuis 2008, indique une volonté de travailler en complémentarité dans le cadre du programme élaboré par le gouvernement. Ce qui devra changer fondamentalement, ce sont les stratégies de mise en œuvre des projets financés par les différents bailleurs de fonds. En effet, malgré la mise en place d'une coordination régionale des intervenants en éducation (CRIE) au niveau de chaque région du pays, les problèmes d'efficacité des interventions des différents acteurs demeuraient présents. C'est pourquoi, après trois ans de préparation, une nouvelle approche fut adoptée à partir de 2008.

Tirant les leçons de la mise en œuvre du programme EPT1, des bailleurs de fonds, principalement l'Agence française de développement (AFD), la Banque mondiale, la coopération allemande et le fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), aident à la mise en œuvre du programme de l'éducation. Ces acteurs privilégient la nouvelle approche en raison du consensus qu'elle dégage et de l'espoir de bien faire qu'elle suscite. Ils ont un chef de file tournant auprès de la coordination nationale du PSE, selon l'AFD : « Notre action est donc de travailler dans le cadre du programme sectoriel de l'éducation (PSE) en tant qu'approche programme. Elle fait suite au projet de l'éducation de base pour tous (EPT) [...] ». Il y a des canaux de communication, comme l'aide-mémoire, qui permet de communiquer avec l'Administration afin de maintenir la cohérence des interventions

dans le secteur : « Les aide-mémoire sont des documents endossés par les bailleurs de fonds et la coordination. Ce sont des documents diffusables qui servent de référence et d'orientation. [...] » .

Cette approche vise à éviter les duplications de fonctions et des financements en vue d'une utilisation rationnelle des ressources. Par ce biais, selon l'AFD : « Je vois chez tous ces bailleurs, un effort de concertation afin de régler en amont certains sujets avec les autorités nationales [...] Une procédure qui permet d'utiliser les fonds conformément aux objectifs définis ». Une approche qui renforce la collaboration avec l'Administration et permet l'harmonisation des approches au niveau du pays, selon l'UNICEF. Ce programme favorise le dialogue institutionnel entre le secteur de l'éducation qui travaille en se basant sur le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) soutenu par les bailleurs de fonds et le ministère des Finances utilisant toujours d'autres paramètres dans l'allocation des ressources à l'éducation. Toujours selon l'UNICEF, cette approche programme dans le cadre du PSE permet le renforcement institutionnel, en mettant fin au décalage dans l'allocation des ressources entre les cycles d'enseignement :

Le dialogue entre les différents ministères n'était pas suffisamment établi pour qu'ils soient sur la même longueur d'onde. Donc, l'éducation bien qu'ayant établi un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), celui des Finances proposait toujours des allocations budgétaires différentes de ce que propose l'éducation [...] Ensuite, l'arbitrage intersectoriel ne se faisait pas correctement, en fait, il ne se faisait pas du tout même si dans la pratique, les instruments et mécanismes de régulation existaient.

Par ailleurs, pour la coopération allemande (KFW) les mécanismes de régulation comme la coordination régionale des intervenants en éducation (CRIE) n'avaient pas permis de passer outre les attributions de chaque partenaire, donc la mise en place de cette instance n'avait pas facilité la coordination des activités. Une des raisons était que : « De ces réunions, aucun texte juridique ne sortait auquel nous aurions été soumis de façon rigoureuse [...] Il y avait un consensus implicite

comportant d'autres paramètres dont l'application pouvait durer ou non » selon le projet PROPEB. D'ailleurs pour ce projet, la CRIE fonctionnera de façon aléatoire, dépendant de la qualité managériale momentanée des inspecteurs régionaux. La nouvelle approche de gestion du PSE vise à mettre fin à la gestion par projet.

Pour des cadres de l'éducation, les actions menées durant le PEPT dénotent à maints égards « la faiblesse d'une vision systémique au sein du secteur de l'éducation ». Pour un des responsables au niveau central, jusqu'à l'avènement du PSE en 2008, « l'éducation n'a pas été vue comme un tout, mais plutôt comme des blocs séparés et dont il fallait s'occuper à tour de rôle. On a pensé qu'on pouvait trouver les solutions pour le primaire à l'intérieur du primaire ». Ainsi, à l'interne, le contact limité que nous avons eu avec l'expertise internationale au niveau de l'éducation de base n'a pas profité aux institutions d'enseignement supérieur :

Si on avait eu une vision holistique, on se serait rendu compte que beaucoup de problèmes au primaire se résolvent au supérieur par la recherche et l'action. Malheureusement, il y avait trop de concurrence entre les projets [...] Si au sommet, les projets et les programmes avaient travaillé ensemble peut-être qu'on aurait trouvé un langage commun : qu'il soit NFQE, qu'il soit Banque mondiale [...] Parfois dans les projets, le même concept est interprété différemment, même si c'est la même idée qui est derrière.

Au regard de la diversité des actions à faire, le PSE met fin aux dysfonctionnements constatés dans l'exécution des projets antérieurs. Ce programme s'inscrit dans la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté, soutient un responsable de l'éducation : « Le PSE est une réponse au dysfonctionnement et au manque de cohérence dans les formations assurées par ces différents acteurs. L'idée du PSE est salutaire [...] On ne peut pas arriver à la réduction de la pauvreté dans l'anarchie ». En tant que structure de coordination, partager l'information et faire

respecter le manuel d'exécution des projets<sup>59</sup> ce sont les attributions de la coordination du PSE. Pour éviter à l'administration d'être juge et partie, des mécanismes ont été mis en œuvre pour que d'autres acteurs s'impliquent, selon leurs domaines d'expertise : « Des appels d'offres étaient d'abord faits pour telle ou telle activité. Les gens postulaient et préparaient des dossiers qui étaient étudiés ».

Tirant les leçons des expériences antérieures, le PSE implique la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de communication vers tous les acteurs, une pratique qui avait montré son efficacité lors de la mise en œuvre du PASE dans les années 1990, selon un participant : « Dans le cadre du PASE, il y avait le comité de pilotage et le comité de suivi [...] Et dans le cadre du PSE c'est un peu la même chose. C'est grâce à ces structures-là qu'on réussit la coordination des actions ». Dans le cadre du programme sectoriel de l'éducation, l'État doit apprendre à faire le suivi pour s'assurer que le travail se fait dans un esprit de complémentarité. Actuellement, trois types d'intervenants ayant chacun des stratégies de collaboration et des mécanismes de coordination différents sont présents sur le terrain à savoir :

1. Les intervenants qui soutiennent techniquement et financièrement le programme sectoriel de l'éducation, lesquels mettent leurs ressources financières dans un fonds commun. Ce groupe est composé de l'AFD, de la Banque mondiale et de la Coopération allemande. Pour ces intervenants dont les ressources sont gérées par la cellule de Coordination du PSE mise en place par le gouvernement, les aide-mémoire constituent des moyens d'orientation. Des rapports spécifiques et des réunions entre bailleurs de fonds exclusivement sont des stratégies de coordination et de collaboration.
2. Les intervenants qui adhèrent aux principes du PSE, mais dont les ressources sont gérées directement par les structures de l'éducation. L'UNICEF participe au

---

<sup>59</sup> Le manuel d'exécution des projets de la Banque mondiale a été accepté par les bailleurs de fonds du « panier commun ».

programme sectoriel de l'éducation, sans pour autant participer directement au financement du fonds commun.

3. Les intervenants qui adhèrent théoriquement aux principes du PSE et qui continuent de gérer directement les ressources qu'elles mobilisent. L'USAID et les ONG internationales comme Plan Guinée dans sa zone d'intervention continuent de fonctionner selon cette approche.

En résumé, la Guinée a connu trois étapes de régulation pendant la réforme de son système éducatif au cours de ces dernières décennies : la période du programme d'ajustement du secteur de l'éducation (PASE), la période de l'éducation de base pour tous (EPT) et celle du programme sectoriel de l'éducation (PSE) depuis 2008. Dans la pratique, depuis le début de la réforme en 1990, la « revue annuelle » reste encore le moment de partage des informations, entre les différents intervenants (traditionnels et non traditionnels). En somme, le secteur de l'éducation a vécu des expériences différentes dans la mise en œuvre de projets éducatifs au cours des vingt dernières années. Depuis le PASE qui avait une coordination nationale et des instances de pilotage, il y a eu la période du PEPT pendant laquelle la gestion directe des projets a été généralisée au niveau des bailleurs de fonds. Le PSE repose sur le renforcement institutionnel et il vise la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (2005). Ces trois périodes ont été marquées par la mise en œuvre de stratégies spécifiques. Chacune de ces approches de collaboration et de régulation avait des caractéristiques spécifiques, telles que présentées dans le tableau VIII ci-après.

Tableau VIII : Synthèse des mécanismes de régulation et des modes de collaboration dans la réforme de l'éducation de 1990 - 2010

| Programmes de développement de l'éducation | Périodes                | Structures de coordination et de régulation   | Instances d'orientation et de collaboration   |  |  |   |
|--|-------------------------|---|---|--|--|---|
|  |                         |   | Comité de pilotage  |  | Comité de suivi interministériel   | La revue annuelle   |
|  |                         |   | Élargi (trimestriel)  | Restreint (mensuel)                                  | À la demande   | Composition   |
| <b>PASE</b>                                | 1990-1999               | Un secrétariat technique du PASE avec un chef de file des bailleurs de fonds                    | Directions nationales et services centraux de l'éducation avec le représentant des bailleurs de fonds | Cabinet du ministre et secrétariat technique du PASE | Les ministères des Finances, de la Fonction publique et de l'Éducation plus le représentant des bailleurs de fonds | Les comités de pilotage et de suivi, les PTF, les IRE, les ONG, les syndicats, la FEGUIPAE, les médias publics et privés  |
| <b>EPT</b>                                 | 2002-2008               | Une coordination du PEPT étoffée de consultants   | Directions nationales et services centraux de l'éducation   |  |  | Les comités de pilotage et de suivi, les PTF, les IRE, les ONG, les syndicats, la FEGUIPAE, les médias publics et privés. |
| <b>PSE</b>                                 | 2008-2010 <sup>60</sup> | Une cellule de coordination étoffée de consultants nationaux et d'un représentant des bailleurs | Direction nationale éducation, représentant des bailleurs de fonds                                    |  | Les ministères des Finances, de la Fonction publique et de l'Éducation plus le représentant des bailleurs de fonds | Les comités de pilotage et de suivi, les PTF, les IRE, les ONG, les syndicats, la FEGUIPAE, les médias publics et privés  |

<sup>60</sup> Constat fait au mois de février 2010, lors de la collecte des données sur le terrain.

## **5.2 La sous-traitance en éducation**

Dans le cadre de la réforme de l'éducation en Guinée, trois tendances se dessinent à propos de l'intervention d'acteurs non traditionnels dans la mise en œuvre des projets : ceux qui sont partisans de la sous-traitance, les adversaires de la sous-traitance et, enfin, ceux qui optent pour le cas par cas. Nous avons constaté que la réforme éducative a été une occasion de faire réaliser une partie du travail par des acteurs non traditionnels. Parmi ces nouveaux intervenants, le savoir-faire des bureaux d'études, des ONG internationales et des consultants a été sollicité. L'usage de cette stratégie a permis d'inaugurer de nouvelles approches, remettant en cause le monopole de l'État dans l'identification des besoins, la définition des stratégies, la fixation des objectifs et l'exécution des projets éducatifs.

### **5.2.1 Justifications et controverses**

Deux aspects liés respectivement à la compétence technique et à la gestion des nationaux ont été les points autour desquels les bailleurs de fonds ont mis en œuvre des stratégies divergentes. Ces deux aspects ont justifié les modes de collaboration entraînant le recours à la sous-traitance comme mode d'intervention en éducation.

Dans le cas de l'expertise, il y avait la mise en cause de la compétence des institutions du pays par certains bailleurs de fonds, selon un responsable de l'éducation : « Au départ, les bailleurs n'avaient pas confiance à la capacité des institutions nationales de répondre à la commande qu'ils formulaient ». Des expériences vécues, le modèle couramment appliqué au sein du secteur a été le suivant : « Les fonds qui viennent avec les experts que l'on appelle les assistants techniques (AT). Ce sont ces AT d'une certaine façon qui gèrent le fonds de l'assistance technique [...] C'étaient eux qui jouaient le jeu à l'intérieur du projet ».

Cependant par rapport à cette expertise, la compétence de certains intervenants était à prendre avec réserve pour les directeurs d'école, car généralement « les ONG utilisent les

ressources humaines qui sont sur place [...] Ces ONG qui interviennent ne sont pas plus compétentes que les agents de l'éducation [...] Elles ne peuvent pas être plus compétentes que nous [...] ». Par ailleurs, si l'expertise des ONG est souvent évoquée, la volonté de moralisation de la gestion couramment mentionnée déplace le problème, rappelle un DPE : « Ce n'est pas les ONG qui travaillent, c'est nous qui travaillons, c'est nous qui obtenons des résultats, elles ont par contre le bénéfice ». C'est la raison pour laquelle, pour certains responsables de l'éducation du niveau décentralisé, le recours permanent à d'autres intervenants, comme des ONG doit avoir d'autres motivations, car : « Ce n'est pas parce que ces ONG s'impliquent plus que nous sur le terrain [...] C'est peut-être pour donner du travail à leurs compatriotes [...] Les bailleurs de fonds contrôlant mieux les ONG que le gouvernement, voilà qui justifie cette approche ».

En ce qui a trait à la confiance, la plupart des partenaires techniques et financiers avaient affirmé ne pas avoir confiance aux agents de l'État pour l'exécution des projets durant la période du PEPT, rappelle un cadre du ministère : « Les partenaires disent qu'on n'a plus confiance au gouvernement, nous passons par d'autres [...] les ONG ». Une attitude qu'un autre responsable de l'éducation questionne, car pour lui : « Est-ce qu'il ne s'agit pas d'un problème d'intérêts, plutôt que de confiance? », surtout que pendant ce temps, certains bailleurs encourageaient des ONG de leurs pays à s'installer en Guinée poursuivra-t-il : « Du côté des mêmes bailleurs de fonds, ils déclarent souvent être à la recherche de partenaires pour la réalisation de telle ou telle activité ». Dans ce cadre, rappelle un autre responsable de l'éducation, la complexité du montage des projets de certains bailleurs de fonds bilatéraux ne permettait pas de voir directement des ONG au premier plan dans la mise en œuvre des projets. À titre d'exemple, les projets NFQE, Maillon ou Faisons ensemble sont ceux qui apparaissaient au premier plan, bien que la mise en œuvre de tous ces projets ait reposé sur des ONG :

En prenant le cas des ONG américaines comme EDC, RTI ou Word éducation [...] Ces ONG intervenaient dans un cadre assez formalisé : le projet NFQE financé par USAID. On voyait davantage le NFQE que ces ONG [...] L'enseignant ou le gestionnaire à la base, lui il ne comprend

pas cela. Il ne connaissait simplement que le NFQE qui n'était en fait qu'une structure formelle « écran », laquelle utilise des ONG sur le terrain

Pour un responsable d'une DPE, si durant la période du PEPT des projets ont été gérés par des ONG, c'est parce que : « les bailleurs ont estimé que la gestion par les ONG était plus transparente. Il est évident que ceux qui donnent l'argent ont préféré contrôler son utilisation. En plus, ils mettent un accent particulier sur les résultats mesurables. Une telle pratique ne fait pas partie de la culture administrative du pays ».

Par ailleurs, si la présence des ONG est appréciée différemment parmi les acteurs de la réforme, cela n'est pas indépendant des différents rôles qu'elles ont joués dans le développement de l'école moderne dans différents pays. Traditionnellement, si pour les pays anglo-saxons, la société civile a joué et continue de jouer un rôle dans le développement de l'éducation, en France et en Guinée (durant la première république en particulier) c'est l'État qui a joué ce rôle vital.

Ainsi, jouant le rôle de sous-traitant ou pas, la présence des ONG dans la réforme de l'éducation a contribué à la construction et au développement de la société civile dans l'histoire des pays. Le rappel des différentes explications de la sous-traitance permet de distinguer trois groupes parmi les participants.

### **5.2.2 Les partisans de la sous-traitance**

Concernant les trois étapes qui ont marqué les modes de collaboration (voir section 5.1), l'usage des sous-traitants a été courant avec l'avènement du PEPT. La raison de cette approche, ainsi que les mécanismes de mise en œuvre seront présentés brièvement, cela est suivi d'une synthèse. Les raisons apparaissent contrastées et différentes selon qu'il s'agit des partenaires au développement, des agents de l'éducation ou de ceux de la société civile. Toutefois, même si les raisons de cette divergence sont multiples, le

dysfonctionnement de l'administration du système éducatif et le manque de confiance envers les agents de l'État sont souvent mentionnés.

Pour les bailleurs de fonds, deux tendances ont marqué la mise en œuvre de leurs financements avec usage ou non des sous-traitants, à savoir : la période de gestion par projet du PEPT et la période de gestion du programme sectoriel de l'éducation (PSE).

#### 5.2.2.1 Gestion par projet et sous-traitance

Durant toute la période du PEPT, des bailleurs de fonds ont pour la plupart géré directement les projets qu'ils finançaient. Ces bailleurs de fonds ont eu recours à des sous-traitants qui ont été le plus souvent des ONG de leurs pays d'origine. Ainsi, des ONG françaises ont été choisies par la France, tandis que les ONG américaines furent utilisées par USAID. Pendant ce temps, les Allemands et la Banque mondiale mettront en place des projets.

Pour l'agence des États-Unis pour le développement international (USAID), l'usage de sous-traitants (surtout des ONG) est à la base de son intervention. L'agence n'intervient pas directement; elle le fait à travers une ONG américaine recrutée par appel d'offres et qui assure *la direction totale* du projet. Ce qui lui permet d'avoir un interlocuteur avec qui mettre en œuvre son projet, selon un des responsables de l'agence :

Au niveau de l'agence (USAID), nous prenons une ONG responsable à cause de leur expérience. Les ONG américaines et internationales ont une maîtrise dans la conception de projet, l'élaboration de stratégies et les plans d'action, etc. Elles ont une méthode de suivi et d'évaluation. Elles ont de la méthode dans la sélection des partenaires. [...] Nous (USAID), on ne gère pas cela. Ce qu'on gère, c'est la vérification du travail sur le terrain.

Les représentants de l'administration sont informés de la stratégie qui sera mise en œuvre pour le choix des responsables de la réalisation du projet. C'est une information

mentionnée dans l'Accord de crédit qui sera signé, lequel indiquera expressément le plus souvent, le ou les sous-traitants (en lien avec la section 1.1 du chapitre premier)

Pour l'AFD, même si collaborer avec des sous-traitants est une pratique courante en raison de leurs expertises, travailler avec des ONG a été une question de circonstance. La collaboration avec des ONG n'est pas une tradition de l'agence :

Les ONG, c'était plutôt des instruments anglo-saxons. Historiquement, sur une longue période, il y a eu beaucoup d'actions faites par les ONG dans le monde anglo-saxon et relativement beaucoup moins en France. Ceci a changé [...] Et il y a un mode particulier pour financer les ONG [...] Je citerais les situations de crise dans des pays détruits par la guerre, par les phénomènes naturels ou par les crises sociales et économiques qui ont rendu l'État central déliquescence.

Pour cette agence, en cas d'absence « de l'ouvrage » habituellement assuré par l'État, l'AFD peut procéder autrement si les circonstances empêchent à l'État de jouer ce rôle.

Pour la Banque mondiale, le fait d'octroyer ou non des contrats à des ONG comme sous-traitants est lié à la présence de celles-ci sur le terrain par rapport à d'autres (comme les universités, par exemple). Cette présence leur donne un avantage par rapport aux institutions universitaires, notamment des pays donateurs absents sur le terrain. Pour elle, il ne s'agit pas de privilégier cette catégorie d'intervenants au détriment des absents. À cet effet, le représentant de la Banque notera « un manque de présence qui joue [...] Par exemple, si telle ou telle université avait un point focal ici en Guinée, elle pourrait postuler comme les ONG pour des contrats. C'est peut-être ça qui privilégie les ONG ».

Au sein de l'éducation, il y avait des partisans et des adversaires de la sous-traitance. Pour les partisans de la sous-traitance, cette option s'imposait pour assurer la bonne exécution des activités. La gestion des activités par l'administration ne facilitant pas le contrôle, l'intervention de sous-traitants comme des ONG permet de faire ce contrôle, selon ces responsables : « On estime que ces ONG sont plus crédibles [...] le contrôle

devient plus facile dans ce cas. D'ailleurs, on peut même dire qu'une ONG a mal travaillé et l'obliger à recommencer. Mais si c'est l'administration qui contrôle son propre travail, c'est plus délicat de constater des failles et de l'obliger à refaire un travail ». Certains responsables de l'éducation reconnaissent que la lourdeur administrative est la raison principale invoquée pour justifier l'utilisation de sous-traitants pour les bailleurs de fonds : « La lourdeur administrative fait qu'il est très difficile de mettre la machine de l'État en branle [...] De même, on estime qu'il est plus difficile de venir contrôler un gouvernement et son administration [...] Voilà ce qui donne un avantage aux ONG ». Ainsi, pour le groupe favorable à la sous-traitance, « Il n'est pas mauvais de sous-traiter avec des opérateurs qui ont les compétences, car l'essentiel est d'atteindre les objectifs ». C'est une stratégie gagnante à cause de la durée limitée des projets. Cette pratique leur permet de profiter des compétences existantes, expliquent des responsables du secteur :

Quand un projet arrive, on dit qu'il faut recruter du personnel [...] Pourquoi ne pas seulement renforcer les compétences du directeur national qui est là ou le charger de la formation en faisant profiter au projet des compétences disponibles? En même temps, éviter de payer un employé qu'on va chercher ailleurs [...] Les projets sont courts, souvent deux à trois ans puis c'est fini.

Toutefois, même si la pratique de la sous-traitance est jugée louable, elle nécessite des garde-fous pour travailler sereinement insisteront d'autres responsables de l'éducation, car : « Dans la plupart des cas, comme l'exécutant est différent du vérificateur, l'administration peut jouer le rôle de l'État ».

Pour les acteurs centraux de l'administration du territoire, cette pratique de la sous-traitance était une orientation partagée avec l'État dans le souci, d'une part, de favoriser la qualification des acteurs nationaux et, d'autre part, de permettre la redistribution des ressources. La sous-traitance favorise selon eux, « la création de la richesse à la base », avec un double gain à la fois technique et surtout financier : « Les sous-traitants, ça obéissait simplement à la politique du régime. Dire que les moyens sont à partager [...] C'est quelqu'un qui utilisait la main-d'œuvre guinéenne, la main-d'œuvre locale. Les sous-

traitants avaient comme objectif d'amener la richesse au niveau local ». Cette pratique a eu des impacts visibles, car beaucoup de transformations ont eu lieu au niveau des infrastructures. À titre d'exemple, on peut citer :

D'une manière générale, depuis qu'on a commencé à faire construire les écoles par les projets et les ONG, la tornade n'a plus jamais emporté des toits d'écoles [...] Sinon, pendant la période où c'est l'État qui construisait, chaque fois qu'il y avait du vent, les tornades emportaient toujours les toits des écoles.

Toutes les ONG internationales ont évolué en pratiquant la sous-traitance au premier niveau ou au second niveau. Par exemple, agissant pour les projets financés par USAID, RTI privilégie la sous-traitance avec des ONG de terrain auxquelles des formations ont été données pour l'exécution du projet « Faisons ensemble ». Le choix de cette option obéit à l'approche stratégique du bailleur de fonds (USAID) et répond à la préoccupation d'être présent dans 115 communautés rurales de développement (CDR) et, en même temps, dans quatre régions du pays :

On est obligé de passer par des ONG locales et nationales. C'est de cette manière que nous avons sélectionné quinze ONG d'intervention dont les animateurs sont déployés dans ces CRD. Nous avons eu à les outiller, nous les avons formés et orientés pour qu'ils deviennent opérationnels. Donc là, les animateurs des ONG fournissent des services sur le terrain.

Les représentants du mouvement associatif mentionnent que dans le cadre de la coopération bilatérale, les sous-traitants qui sont intervenus dans le secteur avec l'implication de l'administration ont exécuté le travail avec professionnalisme. C'est par exemple, le cas de la révision des programmes de l'enseignement technique avec l'ACDI, de même que la formation des APEAE avec le projet Participation communautaire à l'éducation de base pour l'équité et la qualité (PACEEQ) :

Il y a eu le cas à l'enseignement technique avec l'ACDI, pour la révision des programmes. Ils ont procédé à la révision des programmes et à la formation des chefs d'ateliers [...] Les ONG qui sont intervenues dans la

formation des APEAE avaient des formateurs qui maîtrisaient bien les modules sur les APEAE. Cela a très bien marché.

Pour les personnes-ressources, l'absence de savoir-faire des Guinéens a justifié l'intervention des sous-traitants. Les expériences vécues indiquent la prévalence de l'expertise dans le choix des sous-traitants. Ce fut le cas du volet suivi-évaluation du projet NFQE, où cette dimension du projet avait conduit au choix d'une structure externe (CAII) en lieu et place de la structure interne du ministère (la cellule nationale d'évaluation (CNESE) : « La structure guinéenne n'avait pas toute l'expertise pour répondre au mode d'évaluation requis.[...] CAII sera finalement choisie parce qu'elle était en mesure d'indiquer annuellement le gain obtenu via l'intervention d'EDC sur le terrain sur tous les aspects ».

#### 5.2.2.2 Limitation du rôle des sous-traitants

Avec l'avènement du PSE, la situation change pour plusieurs bailleurs de fonds. Ils n'ont plus à gérer directement un projet particulier. Un meilleur encadrement des différents projets et des sous-traitants rallie les partenaires techniques et financiers qui financent « le fonds commun ». La coordination du programme sectoriel assure la gestion directe des projets financés par le fonds commun.

Pour l'AFD par exemple, le passage à l'approche programme permet la lisibilité des actions initiées dans le cadre du programme sectoriel de l'éducation (PSE). Elle éclaire les modalités d'attribution des marchés des biens et services. Pour l'ensemble des acteurs qui soutiennent le PSE, le choix des sous-traitants est fait par la coordination nationale représentant l'administration en concertation avec les autres acteurs qui financent directement le programme :

On « les bailleurs de fonds et le PSE » définissent ensemble l'objectif de réaliser un nombre déterminé de salles de classe dans l'année par exemple. Une fois que l'on a décidé, selon les procédures acceptées, il y aura un appel d'offres national [...] Il y aura une attribution à X

entreprises, selon des critères objectifs; les contrats seront signés, puis les avances de démarrage seront payées [...] Moi, je me bornerais à regarder deux fois par an, lors de réunions semestrielles, les indicateurs globaux d'avancement [...]

La mise en commun des fonds oblige les instances financières à respecter les procédures qui seront appliquées dans la mise en œuvre des projets. Dans ce cas-là, mentionne l'AFD : « Moi je ne connaîtrais pas l'identité de l'entreprise choisie pour la réfection d'une école à Pita. Si je veux le savoir, je peux le chercher, mais en temps normal, je n'ai pas à entrer dans ces détails ». Le fait que « le fonds commun en éducation n'est qu'un instrument financier », cela indique que la nouvelle orientation vise à limiter le recours aux sous-traitants dans l'exécution des projets. Dans cette perspective, les cas de sous-traitance seront réservés seulement aux projets pour lesquelles les compétences internes du ministère de l'Éducation ne peuvent suffire. Ainsi, selon les types de projets, les sous-traitants pourront être des entreprises, des ONG ou des bureaux d'études : « Quand un appel d'offres est financé par le fonds commun éducation, des critères sont nécessaires pour obtenir un contrat ».

Pour la Banque mondiale, il y a des critères précis pour l'octroi de contrats des biens et services. Sa mission est d'aider les projets mis en place en partenariat avec les États, en mettant à leur disposition les ressources financières que l'Accord de crédit de financement autorise : « À la Banque mondiale, on ne finance pas directement les ONG. Le mécanisme sert à financer les projets du gouvernement à travers son unité de projets. Toutefois, cette unité a la latitude pour signer des contrats avec des ONG ».

La coopération allemande a travaillé avec l'administration de l'éducation dans la mise en œuvre des projets qu'elle a financés en Guinée. Dans le but d'avoir l'impact recherché, le projet contractualisait les activités de formation avec un personnel compétent (les CPMF ou APES) reconnu par l'État, rappellera un des cadres du projet : « Je reconnais que les consultants nous ont tous été d'une utilité réelle dans la production des documents [...] Pratiquement tous les enseignants ont apprécié la présence de ces consultants ». Ainsi,

avec ce bailleur de fonds, *une sous-traitance interne* a été appliquée. Les consultants étaient des enseignants qui faisaient un travail supplémentaire. En dehors du volet infrastructure, « rarement les projets financés par la coopération allemande ont fait appel à des acteurs externes », sauf dans le cas des évaluations externes pour lesquelles des bureaux d'études ont été sollicités. Cette approche de collaboration avec l'administration est également privilégiée par l'UNICEF, même si parfois il arrive qu'elle fasse appel à des ONG pour la mobilisation sociale.

### 5.2.3 Les adversaires de la sous-traitance

Pour les agents de l'éducation, en dehors de projets d'infrastructure, la distinction entre un projet d'un bailleur de fonds et ses sous-traitants notamment les ONG était difficile. En plus, ils s'accommodaient difficilement de la présence d'autres intervenants dans ce secteur considéré par eux comme un *domaine de souveraineté*. Toutefois, même si les structures de l'État étaient parties prenantes dans la mise en œuvre des projets, les avis divergent sur les résultats. Si certains ont apprécié cette approche, d'autres ont émis des réserves sur cette stratégie au regard des effets que les actions conduites ont eues sur la gestion du système. Des expériences vécues par certains cadres de l'éducation ne leur permettent pas d'encourager la pratique de la sous-traitance. La connaissance de la complexité du secteur est un des arguments avancés pour expliquer cette méfiance. Dans ce cas, les réserves concernent surtout l'expérience des postulants indépendamment de leur statut national ou international, car l'usage des services de sous-traitants n'a pas toujours fonctionné comme il le devrait, selon un responsable du secteur :

Les services des sous-traitants, c'est à la fois dangereux et souhaitable [...] C'est une question de crédibilité de la structure qui postule, ça ne dépend pas vraiment du statut national ou international des personnes. En fait, les sous-traitants internationaux sont plus équipés, c'est tout [...] Ce que nous constatons sur le terrain est qu'il y a beaucoup d'ouvrages qui sont commencés pendant le projet EPT et qui ne sont pas encore terminés.

Diverses raisons justifient cette méfiance à l'égard de certaines catégories de sous-traitants, selon un autre responsable du secteur : « Il y en a parmi eux, ceux qui viennent avec l'objectif de bien faire. Mais, il y en a d'autres qui viennent aussi (ils sont minoritaires) avec l'objectif de chercher l'argent seulement ». Par ailleurs, certains choix opérés avec les sous-traitants n'avaient pas pris en compte l'aspect systémique de l'éducation. C'est un fait qui a caractérisé certains projets en particulier, comme le projet NFQE durant la période du PEPT, rapporte un responsable de l'éducation : « À un moment donné, les choix opérés sous l'influence des bailleurs furent des choix non pertinents [...] Il n'y a pas eu cette vision systémique de l'éducation dans l'appréciation de plusieurs stratégies ». Dans cette perspective, développer des mécanismes d'appropriation des stratégies était nécessaire selon un autre cadre de l'éducation :

J'ai dit à la coopération allemande que si on forme le directeur d'école, il ne faut pas dire qu'on forme façon PROPEB, façon de ceux-ci ou de ceux-là [...] Parce que les directeurs d'école ont la même fonction. Il n'y a pas une fonction allemande, une fonction française, une fonction BAD; ce sont les mêmes fonctions [...] Les gens évoluant dans le projet étaient fâchés contre moi en disant que j'étais venu pour supprimer leurs activités [...]

À cet effet, le manque de prise en compte de la formation initiale dans la mise en œuvre de la formation continue est souligné dans l'évaluation du projet NFQE, une évaluation faite par DevTech Systems Inc (2006) pour le compte de la coopération américaine, laquelle mentionne que:

La conception du projet NFQE à l'origine ne prévoyait pas d'activités à mettre en œuvre en collaboration avec les institutions chargées de la formation initiale. Dans sa seconde phase par contre, le personnel NFQE a pris l'initiative d'impliquer de façon informelle les professeurs des Écoles normales d'instituteurs (ENI) qui ont été formés pour animer les sessions. Il a également encouragé la participation des élèves maîtres aux ateliers et réunions bimestrielle, et la formation de grappes dans les écoles normales. (USAID, 2006, p.20)

Ainsi, même avec la mise en place de la CRIE à travers le pays, la pratique de la sous-traitance, notamment dans les projets de construction d'école, n'a pas toujours été faite avec rigueur. Une pratique qui suscite la méfiance vis-à-vis de cette *sous-traitance à paliers* pratiquée par certains intervenants, comme le rappelle ce responsable de l'éducation :

J'ai vu [...] dans le cadre des constructions, une ONG nationale fantôme qui avait sous-traité avec une ONG internationale [...] Celle-ci avait reçu l'argent sans construire [...] Finalement, le ministère était obligé d'intervenir pour donner le contrat à un autre [...] Donc, cela ne permet pas d'apprécier positivement la sous-traitance [...] La sous-traitance telle qu'elle a été pratiquée est un danger pour le pays.

Pour les directions d'école, avec la présence des sous-traitants, ils ont eu le sentiment d'avoir une administration parallèle au sein du secteur dans la mise en œuvre des projets de formation. Ces responsables n'avaient pas de moyen de coordonner l'ensemble : « Même s'il y avait de la collaboration, elle n'était que partielle [...] », conclut un directeur.

Pour les acteurs de l'administration du territoire au niveau local, même s'ils apprécient en partie le travail accompli par les sous-traitants, ils émettent des doutes sur les compétences de certains parmi eux. En assurant le rôle d'ouvrage délégué (MOD), les ONG internationales avaient cherché à leur tour des sous-traitants locaux, dont certains n'avaient pas la qualification : « Le principe de la sous-traitance est bien, mais la qualité des services n'était pas là [...] Si à un moment donné, on a récusé les structures de l'État au profit de structures indépendantes sur lesquelles on pouvait avoir plus de contrôle, il fallait donc aller avec [...] ». Dans la pratique, selon un responsable du secteur : « L'objectif dans cette approche était d'avoir le contrôle sur les ressources. Il a été utilisé dans la recherche de la meilleure offre, un principe qui ne pouvait pas concilier bonne qualité et bas prix dans la réalisation d'infrastructures par exemple [...] ».

Pour les ONG internationales, les cabinets et bureaux d'études respectaient les cahiers de charges. Par contre, les ONG locales et nationales ne respectaient pas les termes des contrats : « Les ONG locales, c'est tout un problème [...] En travaillant avec elles, une ONG internationale comme la nôtre perd de vue les principes qui justifient sa présence ». Par ailleurs, poursuit un responsable d'une ONG, souvent quand une ONG internationale avait un contrat à exécuter, elle était perçue comme une concurrente par l'administration. L'ONG avait de la difficulté à obtenir des informations qui devaient être rendues publiques : « En acceptant un contrat avec les communautés, le départ est très difficile, parce que parfois l'administration voit une ONG comme étant un intrus [...] On nous disait : qu'est ce qu'une ONG a à voir à l'élaboration d'un plan de développement local (PDL) ». L'administration manifestait des réticences pour diffuser les données dont elle disposait.

Cependant, pour les ONG actives dans la formation continue, la stratégie privilégiée de contrôle des ressources avait entraîné la duplication des postes avec la création de nouvelles structures directement contrôlées par le représentant des bailleurs de fonds. Cette situation avait eu comme effet de créer des tensions au sein des structures que ces projets avaient la mission de renforcer : « Le fait de créer des structures parallèles dans le cadre du projet NFQE a été contre-productif [...] Le fait de désigner un coordinateur NFQE au niveau préfectoral a rendu plus difficile l'intégration des résultats et de l'approche NFQE », dans le fonctionnement normal de la DPE. Le responsable d'une des ONG déclare à cet effet que « non seulement la personne désignée est détournée de la mission pour laquelle elle est recrutée à la DPE, mais également, un conflit naît autour de la gestion des ressources mises à disposition par le projet, puisqu'elles ne sont pas directement gérées par le DPE ».

Par ailleurs, avec la démission de l'État et le rôle grandissant des ONG dont certaines prennent ancrage avec des communautés, cela peut entraîner des conséquences imprévisibles. La situation est caractérisée par l'existence de « beaucoup d'intervenants et

de beaucoup de sous-traitants ». Une pratique qui peut menacer l'équilibre national, selon les propos d'un responsable de l'administration du territoire :

À un moment donné, les autorités originaires de la forêt (députés, ministres et hauts cadres) se sont retrouvées et ont fait une pétition pour demander que Plan Guinée bénéficie d'une distinction honorifique avec « un statut diplomatique ». C'est-à-dire, ils ont mis Plan Guinée comme « gouvernement parallèle » [...]

Pour certains membres de la société civile comme les syndicats, du fait que l'État n'était pas impliqué dans plusieurs activités des ONG, l'information n'était pas disponible pour la prise de décision. C'est pourquoi les perspectives de valorisation de ce qu'elles faisaient ont été limitées : « La sous-traitance n'est pas maîtrisée par l'État. Ce n'est pas maîtrisé parce qu'une ONG vient avec son argent et travaille avec qui elle veut ». Les procédures d'octroi des marchés n'étant pas transparentes, elles expliquent la faiblesse du contrôle. Cela concerne aussi bien les projets gérés par l'administration elle-même que les projets pilotés par les ONG internationales :

Même si c'est l'État qui veut construire des écoles par exemple, l'action est locale, mais la commande est centrale. L'entrepreneur peut postuler à Conakry, dès qu'il reçoit le marché, il n'est pas sous le contrôle des préfets qui représentent l'administration localement [...] C'est pourquoi les entrepreneurs peuvent livrer un travail mal fait [...] Le DPE a le droit de regard, mais il n'a pas la possibilité de prendre des décisions.

Ce fut le schéma de travail avec plusieurs sous-traitants des projets éducatifs. C'est la raison pour laquelle un responsable du secteur déclarait : « Les bailleurs de fonds des ONG ne participant pas directement à l'action [...] Ils recevaient des pièces justificatives des ONG qui pouvaient ne pas refléter la qualité du travail fait ». Les services de sous-traitants n'ont pas toujours bien fonctionné. Pour certains élus, le choix des sous-traitants échappait au contrôle de l'administration locale. N'étant pas impliqués dans le processus, plusieurs aspects étaient en dehors de leur contrôle donc négligés : « Là où je suis, il ne m'est pas facile d'apprécier ce qui est fait en haut. Mais j'ai eu l'impression que c'est le

gouvernement qui a négocié pour mettre telle et telle partie de l'éducation en œuvre, avec tel acteur, selon telle procédure [...] ».

Dans l'ensemble, les intervenants impliqués dans la réforme de l'éducation en Guinée ont des avis divergents sur les sous-traitants. Si pour les ONG, la sous-traitance favorisait le transfert de compétences et le renforcement de la société civile, pour les responsables l'éducation en particulier, certaines expériences vécues invitent à des réserves, car les conventions d'établissement et de partenariat n'ont pas été respectées.

### **5.3 Relations entre les ONG et les autres acteurs de la réforme**

Si trois étapes ont marqué la collaboration et la régulation entre les différents acteurs impliqués dans la réforme de l'éducation en Guinée (voir section 5.1.), les expériences indiquent que les ONG ont entretenu deux types de rapports avec les intervenants. Aux différentes étapes, selon qu'il s'agissait des bailleurs de fonds ou des agents traditionnellement actifs dans le secteur de l'éducation, les relations ont été bonnes, mais parfois controversées.

#### **5.3.1 Rapports de bonne collaboration**

La période du PEPT fut un moment propice à la bonne collaboration entre les ONG et les partenaires au développement. Chaque bailleur de fonds devait gérer ses projets, ce qui exigeait de trouver des agences pour l'exécution de leurs projets. Pour y parvenir, les bailleurs de fonds, notamment bilatéraux avaient eu recours aux ONG de leurs pays respectifs pour l'exécution des projets qu'ils finançaient. Ainsi, recourir aux services de ces organisations étaient justifiés par le fait qu'elles pouvaient faire avancer les projets, selon un représentant d'une agence de financement : « Nous, bailleurs de fonds nous savons que les ONG sur certains terrains sont plus performantes comparer à d'autres systèmes. Afin d'avoir des effets de levier avec des coûts unitaires inférieurs, nous

pouvons atteindre les mêmes objectifs en passant par le relais des ONG ». Partant de ce principe, certains bailleurs de fonds comme AFD, USAID, UNICEF et même l'Union européenne auront recours aux ONG pour l'exécution des projets qu'ils financent.

Ainsi, durant cette période, des relations qualifiées de bonnes ont existé entre les ONG internationales établies en Guinée et certains bailleurs de fonds. À cet effet, l'Agence française de développement (AFD) rappelle avoir occasionnellement eu recours à des ONG comme Aide et action dans l'exécution des projets. En raison de son expertise, l'agence entretenait des relations de bonne collaboration avec cette ONG.

Pendant ce temps pour USAID, travailler avec les ONG est une approche stratégique mentionnée précédemment (voir 5.2.1). Elle utilisera un consortium d'ONG avec le leadership d'une ONG dont le nom est EDC pour le projet NFQE et plus tard, RTI pour le projet Faisons ensemble. Pour cette agence, ne disposant pas d'un personnel détaché pour la mise en œuvre des projets qu'elle finance, elle considère qu'en plus de leurs expertises, les ONG connaissent le terrain, mais également elles ont prouvé leur capacité de déploiement et de mobilisation de l'expertise dans tous les domaines. À cet effet, elle rappelle que :

Les bailleurs de fonds n'ont que l'argent. Parfois, ils ne savent même pas ce qu'il faut faire dans un pays. Ils vont dans un pays, s'ils veulent faire un diagnostic, ils ont besoin de contracter quelqu'un. Et ces ONG sont là pour cela. Elles viennent, elles font le diagnostic sur le terrain, elles identifient les besoins.

Dans cette perspective, pour la coopération américaine, les ONG internationales peuvent jouer un rôle essentiel dans l'identification des projets et des stratégies d'action. Les seuls moyens financiers ne suffisent pas, la connaissance du terrain compte aussi pour l'implantation d'un projet. À cet effet, mentionne USAID, la relation entre le bailleur de fonds et les ONG, c'est une relation à l'image de celle « du cavalier et du cheval [...] Les ONG sont des cavaliers capables d'exécuter des commandes. Ce sont des chercheuses d'argent qui ont des potentialités : ressources humaines et intellectuelles, c'est un

ensemble de méthodes, de mécanismes, de visions, etc. ». Ces organisations à but non lucratif « proposent des services de qualité, généralement moins chers, c'est la raison pour laquelle, il faut les intégrer dans la dynamique d'intervention ».

Pour l'UNICEF, le champ de la collaboration avec les ONG reste variable en raison du fait que le choix des partenaires doit répondre à des besoins spécifiques. Ainsi, selon elle « On choisit nos partenaires en fonction de nos besoins. On ne finance pas les ONG à priori. On les finance quand ça répond à un besoin spécifique [...] Alors, une ONG qui est capable de remplir la mission reçoit un financement pour le faire ». Par exemple, dans le domaine de la protection des enfants, l'UNICEF travaille avec des ONG en raison de la faible présence, voire l'absence de l'État dans ce domaine : « Dans la protection des enfants, on travaille plus avec les ONG parce que le gouvernement est moins présent ». Ainsi, l'UNICEF a travaillé avec une ONG (APH<sup>61</sup>) qui est spécialisée dans la protection des enfants. Une ONG qui a été mise en place par une ONG internationale<sup>62</sup>. Pendant ce temps, l'Union européenne utilise également, au cas par cas, des ONG internationales (Plan Guinée pour le projet PASEB) pour réalisation de certains de ses projets avec parfois des ONG nationales.

Pour certains agents de l'administration du territoire, il faut reconnaître que « les ONG font des apports importants à l'État et aux communautés à travers les actions réalisées ». Au niveau de l'éducation particulièrement, il y a des ONG qui apportent un soutien aux élèves déshérités avec la fourniture de livres, la mise en place de bibliothèques dans les écoles<sup>63</sup>. Une appréciation de la collaboration qui est partagée avec la plupart des acteurs de la société civile (FEGUIPAE et syndicat). Tandis que les bailleurs de fonds qui ont adhéré au « fonds commun » (AFD, KFW, Banque mondiale) privilégient de travailler directement avec la Coordination nationale du PSE au lieu de passer par les ONG. Une nouvelle approche qui rompt avec les pratiques qui avaient prévalu durant l'exécution du

---

<sup>61</sup> APH est une ONG nationale (association pour la promotion humanitaire) basée en Guinée forestière.

<sup>62</sup> L'ONG internationale (ARC) avait créé cette ONG nationale à la fin de son intervention en Guinée et transférée à celle-ci son personnel local avec les bureaux et les équipements.

<sup>63</sup> Les actions de Partage Québec Guinée

PEPT et dont l'Agence française de développement rappelle les principes de la nouvelle orientation pour ce groupe de bailleurs de fonds : « Le rôle de l'AFD, c'est d'être actif au sein de la communauté des bailleurs de fonds et de travailler avec la coordination nationale du programme ».

Pour le monde des ONG, Aide et action, CECI tout comme RTI, elles ont eu de bonnes relations avec certains bailleurs de fonds qui participent à cette réforme. Ainsi, en matière de partenariat, si Aide et action a un vaste réseau d'ONG et d'associations nationales et locales avec lesquelles elle travaille sur le terrain, elle entretient également de bonnes relations avec l'AFD et l'Union européenne qui finance, la plupart des projets qu'elle met en œuvre. Cependant, même avec ses orientations caritatives, elle insiste sur le fait de ne pas avoir accès aux financements de tous les bailleurs de fonds : « Je pense qu'il y a une discrimination. Les quelques financements auxquels nous étions éligibles sont ceux des bailleurs multilatéraux comme l'Union européenne ou la Banque mondiale. Une ONG française a difficilement accès à des financements américains ». Le CECI de son côté, a travaillé aussi bien avec les projets gouvernementaux qu'avec les sociétés minières, comme Rio Tinto. Pour l'accès aux financements, en dehors des projets de la Banque mondiale et de l'ACDI, les autres n'étaient pas accessibles : « En fait, notre bailleur de fonds principal, c'est l'ACDI. Nous sommes une ONG canadienne [...] Nous n'étions pas éligibles aux financements de l'AFD et des Européens en général parce qu'on privilégie les ONG européennes ». Pour RTI, dans le cadre du partenariat, même si elle entretient un vaste réseau de prestataires parmi les ONG nationales, son principal bailleur de fonds reste USAID : « L'USAID est notre bailleur de fonds. Donc, nous avons un contrat avec cette agence pour accomplir un certain nombre de travaux bien définis ».

### **5.3.2 Rapports complexes avec les agents de l'État et les élus**

Même si dans l'exécution de certains projets, les ONG internationales ont eu un impact positif, pour des raisons multiples, les relations entre ces ONG et les fonctionnaires de l'État en général ainsi que les élus ont connu des hauts et des bas. Une relation

tumultueuse avec les responsables de l'éducation a été constatée, en raison surtout des problèmes de leadership au sein du secteur.

Au niveau de l'éducation, pour la plupart des responsables, travailler avec les ONG avait posé des problèmes au départ parce que ces ONG se sentaient « suffisantes et se disaient souvent autonomes », malgré l'existence des conventions de partenariat et d'établissement, rappelle un responsable du secteur. Même si la sous-traitance est considérée comme étant la solution pour que l'aide parvienne aux bénéficiaires, cette approche avait parfois eu des complications, car l'autonomie de certaines ONG comme Plan Guinée entraînera des difficultés dans l'exécution du Projet d'appui sectoriel à l'éducation de base (PASEB), financé par l'Union européenne, dont elle avait eu un contrat d'exécution. Malgré un cahier de charges (TDR) précis, cette ONG n'avait pas estimé nécessaire de travailler avec l'éducation (la DNEE en particulier) pour la réalisation des activités : « Le PASEB<sup>64</sup> ayant sous-traité avec Plan Guinée pour l'exécution de certaines activités, cette ONG travaillera au début en vase clos ». D'ailleurs, pour les responsables de l'éducation, les intervenants qui ont pris ancrage dans les structures de l'éducation ont eu plus de résultats sur le système éducatif que ceux qui ont évolué en vase clos. D'ailleurs disent-ils, les activités réalisées par ceux qui avaient agi sans se référer aux structures centrales continuent de poser des problèmes au système. D'ailleurs, selon un DPE, la collaboration avec certaines ONG internationales n'était qu'apparente. « Il y avait des campagnes d'intimidation des responsables qui avaient la volonté de faire respecter certains principes ». La nuisance était forte rappellera ce cadre.

À propos de cette absence de collaboration entre l'éducation et des ONG, l'UNICEF note que : « Les ONG travaillent peu avec les services centraux. Elles travaillent surtout avec les services décentralisés et avec les élus à la base [...] Les ONG parfois oublient d'informer les autorités ou même de les contacter [...] La plupart du temps ces ONG font ce qu'elles veulent ». En plus, selon un responsable du secteur, le

---

<sup>64</sup> Programme d'appui sectoriel à l'éducation de base, un projet financé par l'Union européenne.

travail des ONG qui ont une orientation religieuse pose un défi, car deux positions évoluent selon des principes différents sur le terrain : « Vous avez des écoles privées catholiques et les écoles franco-arabes et les Médersas. Les écoles privées catholiques n'enseignent pas le catéchisme et se conforment au programme officiel. Par contre, au niveau de certaines écoles franco-arabes ou Médersa, elles ne respectent pas le programme officiel ».

Pour l'administration générale, le manque de moyens rendrait le contrôle du travail des ONG difficile, malgré l'établissement des conventions d'établissement. C'est pourquoi, pour certains responsables : « Certaines ONG avaient joué avec cette absence de contrôle en cherchant à imposer leurs approches, en ne respectant pas les clauses des conventions signées avec l'administration ». À l'intérieur du pays, il y eut des défis à surmonter à cause des moyens financiers importants dont disposaient certaines ONG, comme Plan Guinée. Le représentant de l'État manifestait un certain « complexe » rappelle un responsable : « À un moment donné dans sa zone d'intervention, Plan Guinée supplantait l'administration parce qu'elle avait plus de moyens ».

La collaboration avec certaines ONG internationales se limitait, pour la plupart, à l'obtention des conventions d'établissement et à leur renouvellement, des clauses qui n'ont pas été souvent respectées par certaines, selon un responsable du secteur, car : « Il y a des ONG qui ne déposaient même pas leurs rapports d'activités ou bien au terme de leurs missions, quand elles veulent quitter le pays. Elles n'informaient pas... » En plus, souvent les ONG nationales ne respectaient pas leurs statuts d'associations apolitiques et à but non lucratif, selon un responsable préfectoral : « Leurs agréments aidaient simplement à obtenir des contrats et, contre toute attente, elles se livraient à autre chose [...] Des ONG nationales pilotées par des Guinéens évoluaient plutôt comme des entreprises prestataires de services [...] il y a des ONG qui ne respectaient pas le deuxième alinéa de leur statut ».

Pour des représentants de l'administration du territoire, la présence des ONG, bien qu'appréciée au départ, suscitera la jalousie, voire la méfiance. L'autonomie des moyens et

la prétendue « indépendance des ONG » ne favorisaient pas le travail de coordination de leurs activités. La diversité au lieu d'être un atout sera un problème, car les efforts seront dilués. Par rapport aux communautés d'accueil, il peut y avoir des phénomènes d'identification à une communauté par des ONG, comme c'est le cas de Plan Guinée en forêt : « J'ai vu la dualité à l'intérieur des communautés et j'ai géré cela [...] ». Cette façon de faire de cette ONG pose des problèmes, au point qu'elle était devenue un cas particulier en Guinée avec une présence dans la même région depuis plus de deux décennies, mentionne un autre responsable de l'administration du territoire :

Si tu prends une seule région d'un pays pour y rester si longtemps [...] et que les populations commencent à dire que le gouvernement ne fait rien pour elles, c'est cette ONG qui fait tout pour les gens de la région [...] cette ONG a créé des problèmes qui n'existaient pas, à telle enseigne que le citoyen de cette région se sent de plus en plus coupé du reste du pays. Ça, c'est dangereux.

De façon spécifique, au regard des difficultés rencontrées avec les enseignants qui avaient de la peine à concilier la collaboration avec les ONG et leurs obligations professionnelles, certaines ONG avaient opté pour un changement de stratégie. C'est en ce moment qu'Aide et action, par exemple, acceptera d'impliquer l'État dans ses activités, elle en explique, les raisons :

La première difficulté est liée à l'acceptation de la présence d'Aide et action dans une école. On fait des correspondances dans des classes avec des enseignants dont le plan de travail n'intègre pas ces correspondances [...] La deuxième difficulté est la question de la légitimité de travailler avec des enseignants qui sont des agents de l'État, car nous n'avons pas de relations avec leur employeur.

En plus, l'adoption des critères de qualité de l'école (CDE) par l'État exigeait un changement d'approches des intervenants pour le respect des nouvelles normes en vigueur. Une nouvelle situation obligea Aide et action à interroger ses stratégies et l'amena à s'ajuster pour accompagner les changements, en étant un des acteurs : « Donc, on s'est

rendu compte qu'il faut développer des relations avec l'État à son niveau le plus élevé, mais aussi à son niveau le plus bas ».

Ainsi progressivement, malgré son implication dans des projets au niveau des écoles, cette ONG s'est rendu compte que l'implication de l'État est incontournable pour réussir le mieux possible la capitalisation des meilleures pratiques : « Nous avons compris que, si on veut faire avancer les changements qui s'effectuent en terme de pratique au niveau local, pour les mettre à l'échelle nationale, il fallait travailler avec l'institutionnel c'est-à-dire avec l'État. Voilà les éléments qui nous ont amenés à changer d'approches [...] C'est la pratique, c'est du vécu » insiste l'agent de cette ONG. C'est pourquoi, depuis son implication aux préparatifs du « Forum mondial du PEPT à Dakar en 2000 », son orientation est :

D'une part, c'est comment avec cet appui aider ces enfants pour qu'ils aillent à l'école, mais c'est aussi comment faire pour que les communautés, les parents d'élèves soient plus présents au niveau de l'éducation. D'autre part, c'est comment soutenir l'État au sommet pour affiner sa politique éducative en lien avec ces communautés, ces enseignants et pourquoi pas avec les enfants.

Pour les élus, en se fondant sur les événements sociaux et politiques qui continuent de marquer le pays, des ONG notamment internationales avaient agi dans un autre domaine, « même si l'éducation servait de porte d'entrée dans le pays ». À cet effet, il y a lieu, selon certains élus de s'interroger sur l'action des ONG, sur les défis auxquels le pays fait face au regard des rôles majeurs des acteurs de ces ONG dans la vie nationale :

C'est au niveau de ces différentes ONG nationales et internationales qu'on a commencé à parler de société civile [...] Et tous ceux qui étaient en mal d'emploi ont créé des ONG alimentaires [...] C'est en fait la construction de la société civile qui sera le contrepoids des partis politiques [...] Si on dit que les ONG ne luttent pas pour le pouvoir

politique, elles sont surtout apolitiques et à but non lucratif. Ce n'est pas vrai au vu de ce qui se passe dans le pays<sup>65</sup>.

L'observation des activités de certaines ONG fait croire à l'existence « d'agendas en lien avec la stratégie qui favorise les ONG, dont la plupart des responsables sont des expatriés », déclare un élu. Une stratégie qui permet « de mettre quelqu'un qu'on peut manipuler », poursuit-il et qui l'amène de poser la question de savoir : « Comment expliquer que la plupart des ONG internationales présentes en Guinée soient animées par des expatriés (Sénégalais pour la plupart)? Ces gens ne sont pas là parce qu'ils aiment le pays, ils sont à la recherche de l'argent. Quand ils obtiennent ce qu'ils cherchent, ils s'en vont, que le système perde ou pas [...] ». Ainsi, malgré leur statut d'organisation apolitique, en se structurant, des agents des ONG (nationales et internationales) évoluant en Guinée avec les autres membres de la société civile auraient joué un rôle majeur dans l'agitation à caractère politique que le pays a connue, depuis 2006 rappelle cet autre élu :

Quand on a voulu secouer le pouvoir politique dans nos pays [...] on est passé par cette société civile. Le représentant d'Aide et action est un Vice-président du comité de coordination de la société civile. Sur le plan politique, il n'y a plus de stabilité. Ce sont eux qui ont mené la fronde avec le syndicat. Et quand ils ont fini, chacun a pris son avion pour aller faire son compte-rendu [...]

Finalement pour des élus, au regard des valeurs qu'elles véhiculent, « la relation des ONG internationales avec les autres acteurs de la vie nationale touche plusieurs aspects liés à la stabilité de la société guinéenne en construction ». En regardant l'histoire récente du pays, parler de société civile dans ce cadre-là peut vouloir dire simplement : « Mettre en œuvre des agendas non mentionnés officiellement ». C'est la raison pour laquelle, attribuer l'expression d'organisation de société civile à toutes ces différentes structures pose un problème de sémantique, « surtout que chacune des orientations de ces ONG obéit aux

---

<sup>65</sup> Cette appréciation est faite au regard du rôle important que jouent les éléments de cette société civile dans la vie politique du pays (voir le nombre de membres des gouvernements successifs issu de leurs rangs, depuis 2006).

objectifs de son bailleur de fonds [...] Parler de société civile guinéenne dans ce cadre était simplement un moyen pour s'emparer de l'État » selon l'opinion d'un élu.

Du côté des ONG nationales, les griefs portaient surtout sur des conflits d'intérêts, puisque simplement chacune voulait s'attirer les financements. Selon l'ONEB, les ONG nationales avaient l'avantage de connaître le terrain et celles internationales avaient accès aux sources de financement des bailleurs de fonds. Mais ces ONG internationales n'associaient pas toujours pleinement les ONG nationales dans l'exécution des projets :

Il y avait une forme de rivalité entre les agents des ONG. Chacun voulait faire de sorte qu'il soit le plus vu et qu'il ait les marchés [...] Au départ, il a failli y avoir un choc entre ceux qui venaient et ceux qui étaient sur place [...]. Quand les ONG internationales viennent, elles voulaient aller jusqu'à la base alors qu'il y avait des ONG de base. C'est comme si les ONG internationales voulaient se substituer à celles nationales [...] Il y avait quand même, un peu de jalousie.

Pour cette ONG nationale, les façons de faire des ONG internationales ne prenaient pas souvent en compte les contextes dans l'exécution des projets du pays, selon les responsables d'ONG nationales : « Au départ, les ONG internationales viennent sans tenir compte de la réalité locale. Elles fonçaient sur le terrain sans associer les acteurs locaux qui avaient beaucoup plus d'expérience ». Une situation qui sera corrigée avec l'implication des ONG nationales à travers des partenariats d'intérêts qui seront mis en place : « Il y a eu ce partenariat entre les ONG internationales et les ONG locales. À partir de ce moment, des ONG internationales léguaient leurs attributions à des ONG nationales/locales qui faisaient le travail à leur place. En retour, ces ONG bénéficiaient de l'appui des ONG mères dans leur évolution<sup>66</sup> ».

En conclusion, les ONG ont entretenu des relations fructueuses pendant la période du PEPT, notamment avec les partenaires au développement dont elles assuraient la

---

<sup>66</sup> La majorité des ONG nationales sont des sous-traitantes des ONG internationales, si elles ne sont pas leurs propres créations.

gestion des projets. Ensuite, elles ont eu des relations ambiguës avec les autres acteurs impliqués dans la réforme. Les bonnes relations commenceront à se détériorer avec la mise en œuvre du PSE à partir de 2008. Si les relations entre les ONG internationales et les agents de l'éducation avaient été ambiguës, parfois même tendues en raison des approches de travail et surtout du leadership dans le secteur, pour certains élus, certaines ONG actives en éducation ont outrepassé les limites de leurs statuts.

#### **5.4 Conclusion du cinquième chapitre**

Les aspects abordés au niveau de ce chapitre décrivent la diversité des expériences de régulation et de collaboration dans la réforme de l'éducation en Guinée. Les mécanismes de collaboration et de régulation ont évolué en passant du PASE dans les années 1990, avec une coordination nationale et des instances de pilotage à différents niveaux à l'EPT en 2002. Une période pendant laquelle, le leadership provenait plutôt du côté des ONG. Pendant presque toute la durée du PEPT, les services étatiques de l'administration ont été le plus souvent mis au service des sous-traitants (les ONG). Cette absence de priorités nationales en dehors de celles des bailleurs de fonds n'a pas permis d'avoir une vision systémique du secteur. La mise en œuvre du programme sectoriel de l'éducation (PSE) obéit à la volonté d'assurer l'efficacité de l'aide au développement dans l'esprit de la Déclaration de Paris (2005) et du plan d'action d'Accra (2008).

Les acteurs impliqués dans la réforme de l'éducation ont eu des avis divergents sur la sous-traitance dans la réalisation des projets éducatifs, aussi bien au niveau des partenaires au développement que parmi les autres acteurs nationaux. Présentement, seule USAID continue de faire intervenir les ONG comme des sous-traitants pour la mise en œuvre des projets qu'elle finance. Les autres bailleurs de fonds travaillent dans le cadre du programme sectoriel de l'éducation (PSE) qui assure la coordination des interventions dans le secteur. Toutefois, pour l'ensemble des acteurs, les conventions d'établissement et de partenariat avaient pour objectifs de faciliter la collaboration des ONG au niveau des différents secteurs de développement du pays. Certaines ONG finiront par comprendre que

la seule façon de produire des résultats tangibles et durables était de travailler avec l'administration de l'éducation et les communautés. Pour certains élus, la mise en place de la société civile par les ONG a été salutaire, même si, à l'occasion, cela les amène à s'interroger sur les motivations réelles de certaines ONG internationales.

## SIXIÈME CHAPITRE : APPRÉCIATION DES ACTIONS CONDUITES

### 6.0 Introduction

Ce chapitre a pour objectif de présenter l'appréciation des résultats, que les activités réalisées ont produits sur le système éducatif suivant chacun des groupes d'acteurs rencontrés. Le regard analytique s'articule autour des thèmes suivants :

- les transformations observables;
- les stratégies de la formation continue et les performances du système;
- les défis et les enjeux des innovations pour la gouvernance du secteur.

Selon la diversité des intervenants et des projets, les actions réalisées peuvent avoir eu des impacts positifs ou négatifs sur l'ensemble du secteur de l'éducation.

### 6.1 Transformations observables

Peu importe l'initiateur des projets, les activités mises en œuvre visaient à provoquer des changements, entre autres, à améliorer les pratiques de gouvernance du secteur de l'éducation. Ces actions ont touché l'un ou l'autre des aspects suivants : la politique éducative et l'accès; le renforcement institutionnel et la gestion; le développement de la société civile; la protection de l'environnement. Les appréciations concernent tant les aspects jugés positifs que ceux considérés comme problématiques.

### 6.1.1 Réformes de la politique éducative et accès

Dans leur ensemble, les actions mises en œuvre par les différents acteurs ont eu un impact très significatif sur la réforme de la politique éducative, lequel s'est traduit par l'accroissement de l'accès à l'éducation. Cette appréciation est entièrement partagée par tous les intervenants aux différents niveaux.

Pour les partenaires au développement, les différentes actions réalisées ont eu des influences positives de manière transversale sur l'orientation de la politique éducative par un accès accru à tous les niveaux d'enseignement. Les actions mises en œuvre à la fin de la décennie des années 1990 par certains partenaires au développement, avec la Banque mondiale comme chef de file, ont été orientées vers le renforcement des programmes gouvernementaux en lien avec la Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du pays. Une approche dont l'objectif a été d'atténuer les effets pervers des programmes d'ajustement structurel des années 1980, selon le témoignage du participant de la Banque mondiale :

Dans les années 1980 et 1990, on parlait des programmes d'ajustement structurel où les partenaires essayaient de réfléchir aux solutions à la place des pays [...] Un diagnostic posé dans tel pays était utilisé dans un autre pays, sans trop réfléchir [...] Cela avait eu des résultats mitigés pendant les années d'ajustement structurel. Maintenant, les partenaires souhaitent que le pays même conçoive la vision de son développement.

Les actions menées sur le terrain ont touché plusieurs aspects : l'égalité du genre, la lutte contre la violence en milieu scolaire, la prévention du SIDA et, enfin, la lutte contre l'exploitation des enfants. Certaines de ces actions initiées par USAID ont bénéficié du soutien des autres bailleurs de fonds. Les effets de ces actions sont visibles et se traduisent par l'élaboration de politiques spécifiques, selon un représentant de l'agence de coopération des États-Unis (USAID) :

En travaillant avec le gouvernement, on a réussi à créer le comité national d'équité, à créer la transparence dans la gestion de la scolarisation de la jeune fille; tant sur le plan mobilisation des ressources que dans la gestion des ressources [...] On a réussi à avoir une politique nationale de la lutte contre la violence en milieu scolaire et réussi à mobiliser l'opinion guinéenne sur l'exploitation des enfants, etc. [...] On a réussi, avec d'autres bailleurs à avoir une politique nationale de prévention du SIDA au niveau du système éducatif.

Pour les agents de l'éducation à tous les niveaux (central ou décentralisé), les interventions des différents partenaires de l'éducation ont eu un impact réel sur l'accès et l'équité. Au niveau de l'accès, il y a l'augmentation et l'amélioration de la qualité des infrastructures et des équipements dont les conséquences sont l'explosion des effectifs scolaires à tous les niveaux et l'amélioration de la scolarisation des filles. Des écoles sont construites presque partout à travers le pays grâce aux projets, aux communautés et particulièrement à certaines ONG internationales. Les transformations sont nombreuses et les indicateurs globaux comme le Taux brut de scolarisation (TBS) et le Taux net de scolarisation (TNS) ont beaucoup progressé :

Le pays a connu une évolution très importante du nombre d'écoles. Vous avez aujourd'hui des préfectures au niveau desquelles tous les quartiers et districts sont couverts d'écoles de trois salles de classe au moins. Et, dans les mêmes préfectures, vous n'avez pas de CDR qui n'a pas un établissement du secondaire de niveau collège.

De façon spécifique, en dépit des réserves sur certaines stratégies de mise en œuvre des projets, les ONG ont appuyé le système affirme un responsable de l'éducation : « Le NFQE par exemple, a beaucoup contribué par l'apport de supports didactiques puisqu'il n'y avait rien : pas de livres, pas de matériel d'affichage, pas de moyens didactiques pour faire même une leçon de mathématique. Les ONG (Aide et action, Plan Guinée...) ont contribué à l'accroissement du taux de scolarisation... »

Au niveau décentralisé, il y a des changements qui touchent les conditions de travail des enseignants et des élèves, mentionnent des DPE et des directeurs d'école. Les

transformations ont porté sur l'accès avec une forte augmentation de la capacité d'accueil dans les zones rurales. Une documentation riche est mise à la disposition des enseignants, les ratios manuels par élève se sont beaucoup améliorés. Pour ce qui est de la qualité, la mise à disposition du matériel didactique constitue une nouvelle réalité pour l'école guinéenne. Ensuite, l'ouverture de l'école à son environnement permet l'intervention d'acteurs non traditionnels dans plusieurs aspects de son fonctionnement. Une nouvelle vision, de ce que doit être la relation de l'école et de son milieu, implique plusieurs parties prenantes selon un responsable du secteur : « L'école devient une entité ou tout le monde a droit de regard et où tout le monde contribue, aussi bien les acteurs traditionnels de l'école, que les ONG, les parents d'élèves et même les élèves. Donc l'école est devenue ouverte [...] ».

Pour les directeurs d'école, plusieurs transformations concernent aussi bien la formation du personnel, l'équipement des établissements que la mise à disposition du matériel pédagogique. Des actions qui ont amélioré les conditions de travail des enseignants et des directions d'écoles : « Ces projets nous ont apporté beaucoup [...] Si nous pouvons avoir un support pédagogique à l'école, c'est grâce au NFQE (planches, programmes de langage, environnement). Le PAREEG nous a permis d'améliorer les conditions de travail (registres de procès-verbaux, registres destinés au courrier, des chaises pour le directeur et ses visiteurs) ». De même que les acteurs de l'éducation, ceux de l'administration du territoire mentionnent l'amélioration significative de l'accès. Grâce à ces interventions, plusieurs écoles ont été construites presque dans tous les gros villages du pays : « Aujourd'hui, le système éducatif est beaucoup plus soutenu que par le passé. Les gens ont compris que tout développement passe par l'éducation, c'est ce qui explique que la plupart de ces acteurs préfèrent contribuer au développement de ce domaine ».

La société civile aussi note que des améliorations importantes sont survenues, suite aux multiples actions mises en œuvre, particulièrement l'équité du genre (parité garçons et filles). Toutefois pour eux, des problèmes persistent encore et leurs prises en charge sont lentes, notamment au niveau de la qualité qui reste à améliorer : « Au niveau de l'accès, il

y a eu quelque chose de positif. Le problème, c'est la qualité qui fait défaut, car, sur 100 élèves qui entrent en première année, dont 60 filles, à la fin peut-être c'est seulement 30 filles qui arrivent en sixième année ». Finalement, pour les ONG (nationales et internationales), comme nouveaux intervenants, elles sont unanimes à reconnaître le rôle important qu'elles ont joué dans la réalisation d'infrastructures et parfois dans la prise en charge d'enseignants, ce qui a permis une augmentation significative de la capacité d'accueil du système. Ainsi, sur le plan quantitatif, l'ONEB notera que des progrès ont été enregistrés, car les indicateurs affichent une progression : « Les efforts sont palpables sur le terrain. Si en 2000, nous avions plus de cinq cent mille enfants qui n'avaient pas accès à l'école, aujourd'hui nous n'en comptons plus que trois cent mille, malgré les naissances et l'accroissement démographique. C'est un progrès significatif [...] ».

### **6.1.2 Renforcement institutionnel et gouvernance du secteur**

Les actions mises en œuvre par les différents acteurs ont occasionné des transformations diversement appréciées en fonction des orientations des intervenants et des stratégies de collaboration.

Pour les partenaires techniques financiers qui soutiennent le PSE, la mise en place du fonds commun est une avancée significative, rappelle l'AFD. Cette nouvelle approche met fin à la gestion directe des projets du temps du PEPT, laquelle imposait le respect des orientations privilégiées par le pays d'origine des financements : « Il y a dix ans [...] il y avait une approche allemande, une approche anglo-saxonne nord-américaine et une approche française ». Le programme sectoriel de l'éducation (PSE) traduit « une logique commune de rationalisation qui permet de piloter le système éducatif ».

Pour la coopération américaine (USAID), plusieurs résultats sont obtenus et particulièrement au niveau de certaines structures : « On a renforcé les capacités du service national des statistiques [...] On a travaillé avec les directions nationales du ministère et

avec l'INRAP afin de revoir tous les curricula qui sont aujourd'hui intégrés dans le système éducatif, y compris celui de l'éducation civique ». Ces améliorations ont eu des effets positifs directs sur le fonctionnement des écoles, où « le partage de rôles et de responsabilité entre l'administration scolaire et la communauté posait un sérieux problème, malgré la formation des APEAE ». Un travail de lobbying a été mené avec les différents partenaires de l'éducation pour faire accepter la cogestion de l'école par l'administration scolaire : « On a compris qu'il fallait une certaine politique nationale et que son application devait venir du sommet [...] un acte administratif a été pris, obligeant les enseignants à intégrer cette dimension dans leur quotidien ».

Pour l'UNICEF, la formation des enseignants à la pédagogie active est une approche novatrice susceptible d'entraîner des changements dans les pratiques pédagogiques, car si : « Officiellement, on prétend que la pédagogie active est pratiquée en Guinée, en réalité ce n'est pas le cas, on ne voit que de la pédagogie frontale... ». Dans le but d'assurer la pérennité de cette approche, le travail se poursuit avec les services techniques du ministère pour l'identification de stratégies plus efficaces : « Avec les services techniques, le travail se poursuit afin de redéfinir les domaines d'apprentissage au niveau du primaire. Il s'agit de modifier les façons d'enseigner le programme du primaire. En parallèle, on a développé des formations en pédagogie active où 75 enseignants ont été formés à cette pratique ». En plus, la stratégie de travail de l'UNICEF vise à renforcer la collaboration des acteurs à travers les instances existantes, comme le comité préfectoral de pilotage de l'éducation (CPPE) : « Au niveau du groupe thématique éducation qui réunit un grand nombre d'acteurs, pour le partage d'informations et la planification [...] Ça favorise la transparence, ça améliore la visibilité des actions pour l'ensemble des acteurs ». Selon le projet PROPEB, l'ensemble des actions conduites permet que les acteurs connaissent leurs missions à la base. Ainsi, la plus importante innovation a été la formation des encadreurs et des enseignants : « La formation des encadreurs, des directeurs d'école, des APEAE leur a permis de comprendre davantage leurs rôles et de mieux les exercer ». Cette initiative a apporté une valeur ajoutée au système puisque maintenant : « avec le temps, nous avons l'impression que notre public a acquis des expériences lui permettant

d'exercer son travail avec plus de succès ». La conséquence est le changement qualitatif de comportement chez les différents acteurs qui connaissent leurs rôles et les stratégies à développer pour jouer ce rôle : « Les gens des DPE savent maintenant ce que font les directeurs d'école et les DSEE, ils peuvent mieux suivre ce que font ces derniers et améliorer leurs actions. Il y a eu un changement qualitatif de comportement de tous des publics cibles avec lesquels nous avons eu à travailler ».

Pour les cadres de l'éducation, le renforcement institutionnel touche à la fois le fonctionnement de la classe et celui des écoles, mais également la gestion du système à certains niveaux. Dans la gestion, il y a des réformes qui touchent l'administration scolaire comme la création des DSEE et des zones scolaires qui remplacent la DPSP tout en la renforçant. Par cette réforme, des normes de gestion et d'encadrement sont en cours de mise en œuvre pour la qualification de l'école guinéenne. La méthode de travail de certains projets comme ceux financés par USAID a amélioré la façon de travailler dans certains services de l'administration comme ceux de l'INRAP : « Sur le plan de la méthode de travail, beaucoup d'agents à l'INRAP ont changé grâce au fait d'avoir côtoyé, puis appris les façons de faire des agents du projet de USAID. Depuis un certain temps, *le travail d'équipe* est privilégié. Ça, c'est la suite logique de la forte collaboration avec les Américains ». Cela signifie que des transformations de plusieurs ordres se sont produites à la fois aux plans personnel et institutionnel.

Sur le plan personnel, les transformations sont perceptibles, car les gens se trouvaient dans des conditions d'apprentissages rappelle un autre cadre de l'éducation : « Les personnes qui ont eu des contacts assez réguliers avec les experts ont quand même appris beaucoup de choses, notamment en matière de mise en œuvre des projets, de suivi-évaluation et même de conception des projets ». Il y a eu le renforcement institutionnel ou les apports ont été significatifs dans certains cas, car les structures de l'État qui ont abrité des projets, comme ceux du NFQE, ont été renforcées par la qualification du personnel et l'amélioration des conditions de travail, poursuit-il :

Les services qui ont abrité des projets notamment certains services centraux comme le service Statistique et Planification ont bénéficié du développement des ressources humaines. Ils ont amélioré les conditions de travail de ces structures-là. Donc, il y a eu des appuis à la fois sur le plan professionnel et sur le développement des individus et de l'environnement du travail.

Par ailleurs, dans les suites aux formations données aux APEAE par le PACEEQ<sup>67</sup>, il y a des changements significatifs pour partager la gestion de l'école « Il y a une réforme relative à la gestion de l'école entre les parents et la direction des écoles que précise la circulaire (0999) ».

Pour les directeurs d'école, il y a eu l'amélioration des infrastructures et des équipements, car « Les classes ne se fermaient pas. Maintenant toutes se ferment, la cour des écoles se ferme, un matériel de base existe ». Les formations ont eu des impacts positifs, par exemple, la mise en place des boîtes à idées ou à suggestions dans certaines écoles » qui ont transformé les pratiques de collaboration dans les écoles :

La boîte à suggestions est devenue un médium pour créer une bonne atmosphère de travail à l'école entre les maîtres et les élèves, entre les élèves et la direction et entre la direction et les maîtres. L'intervention de ces acteurs-là a permis la collaboration entre le directeur d'école et son équipe. S'il y avait méfiance avant, maintenant c'est la transparence, la confiance, l'entraide et le dialogue.

Ces différentes actions ont permis d'améliorer l'image de la direction des écoles qui ont appris, entre autres, comment communiquer : « En un mot, elles communiquent mieux et l'image des directeurs est maintenant un peu améliorée ».

Pour les ONG, il y a eu une évolution dans la collaboration entre les ONG, internationales et les services techniques de l'éducation au niveau central. Le fait d'avoir changé de stratégie en faveur d'une plus grande collaboration entre l'État et les ONG a

---

<sup>67</sup> Projet financé par USAID.

contribué à l'amélioration de l'accès, de la qualité et de la gestion du système. Ce qui donne aujourd'hui des résultats touchant des réformes structurelles importantes : « Ces actes dont on parle : arrêtée ministérielle sur la gestion de l'école (0999), la mise en place des DSEE, le plan préfectoral de développement de l'éducation (PPDE), les plans d'action annuels budgétisés (PAAB), tout ça révèle que, si on veut que ça change, c'est l'État et la communauté qu'il faut accompagner [...] C'est dire que « sans l'État, il ne faut pas rêver ». Ainsi, après la DSEE, RTI poursuit l'appui à la restructuration des autres niveaux de l'administration de l'éducation (IRE et Directions nationales<sup>68</sup>) dans le cadre du projet « Faisons ensemble ».

Enfin, les personnes-ressources rappellent que, grâce aux efforts des sous-traitants (consultants en communication, en équité du genre, en mobilisation des ressources, etc.), il y a eu des avancées significatives dans la résolution des problèmes de la scolarisation des filles en Guinée. Ainsi, « de moins 20 % en 1990, le TBS fille est autour de 76 % en 2008. Aujourd'hui, c'est la question de la qualité de l'enseignement qui préoccupe les gens, mais le problème de la demande se pose moins ».

### **6.1.3 Mise en place de la société civile de l'éducation**

Parallèlement aux actions mises en œuvre qui touchaient l'accès et la gestion, les innovations ont concerné également la mise en place et le renforcement de la société civile, particulièrement celle active au sein du secteur de l'éducation. Cela concerne, notamment, les associations de parents d'élèves, mais également des organisations qui soutiennent la scolarisation des filles.

Pour un des bailleurs de fonds comme USAID, il y a eu un travail de renforcement institutionnel par la formation et l'appui technique et financier : « Quand PACEEQ<sup>69</sup> venait [...], aucune APEAE n'avait un document de base, ne connaissait son rôle et

---

<sup>68</sup> La restructuration de la Direction nationale de l'enseignement secondaire était en cours.

<sup>69</sup> Programme d'appui communautaire pour l'éducation de qualité.

n'entretenait des relations amicales avec l'école et l'administration scolaire. Maintenant, ces APEAE savent tenir leurs congrès et leurs réunions. Elles savent élaborer un projet et gérer leurs fonds ». Pour la pédagogie active, par exemple, l'UNICEF appuie la mise en place de structures de pérennisation de la « pédagogie active » avec la mise en place de « l'Association pour la promotion des pédagogies actives ».

Pour les acteurs de l'administration du territoire, la formation de partenaires de l'école, notamment les parents d'élèves, est allée tout en se renforçant au fil des ans. Selon un responsable préfectoral : « Au fur et à mesure que le nombre d'acteurs a augmenté, il y a eu des changements. On a assisté à la naissance des APEAE comme étant le premier partenaire de l'éducation au sein de l'école ».

Pour les ONG, s'il y a un domaine où les ONG internationales ont joué un rôle fondamental, c'est bien dans le développement de la société civile évoluant précisément au sein de l'éducation. Le CECI rappelle avoir mis en place des comités de gestion et des comités d'entretien à la réception des écoles qu'elle avait fait construire. Elle mentionne également le rôle actif qu'elle a joué dans le développement de la société civile guinéenne en général, ce qui constitue sa fierté :

Cette société civile guinéenne qui devient importante c'est une fierté pour nous. Vous avez la CRD de Diari, c'est un pur produit de l'appui du CECI [...] Le CENAFOD et plusieurs autres<sup>70</sup>, ce sont les résultats du CECI. Vous regardez toutes les ONG, toutes les organisations de la société civile qui sont importantes; elles ont été un produit du CECI en général.

Dans le domaine de l'éducation de manière spécifique, l'appui au syndicat libre des enseignants et chercheurs de Guinée (SLECG) a permis l'introduction de l'éducation civique dans le cursus scolaire. En plus, il y a eu le travail de réseautage, comme celui de l'ONEB qui a été possible grâce à l'appui de certaines ONG internationales (Aide et action

---

<sup>70</sup> COFEG, CENAFOD, SLECG.

et le projet NFQE). Cette action s'inscrit dans un des mandats que ces organisations internationales avaient fixés pour la pérennisation des initiatives, note l'ONEB :

Les ONG internationales sont appelées à rentrer. Elles apportent un appui technique et financier, mais elles ne sont pas là pour s'éterniser. Elles ont la vocation de former des cadres ici et de donner des ressources pour la pérennisation des actions que ces ONG internationales ont commencées. C'est pour cela que les ONG internationales ont souvent légué une partie de leurs activités à des acteurs locaux dans le but de pouvoir assurer la relève.

#### **6.1.4 Protection de l'environnement par l'éducation**

Deux stratégies ont été développées portant respectivement sur une dimension pédagogique avec un travail au niveau du curriculum et des contenus d'enseignement, et une dimension technique portant davantage sur l'utilisation de nouveaux matériaux de construction pour les infrastructures scolaires. La première stratégie a été mise en œuvre durant la décennie des années 1990, tandis que la seconde stratégie a vu le jour au début des années 2000.

L'aspect pédagogique a consisté au développement d'un programme d'éducation à l'environnement dans le cadre d'un programme plus large portant sur « l'éducation en matière de population » au niveau des écoles. Elle a entraîné la mise en place, au niveau de l'INRAP, d'un programme pilote de formation des enseignants et de production du matériel didactique. Par la suite, l'action a porté sur le lancement de l'opération « École propre, École verte », un programme qui a bénéficié du soutien du Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP) et d'autres agences du système des Nations Unies comme l'UNESCO.

L'impact environnemental a été intégré progressivement à travers les projets de construction d'infrastructures scolaires. C'est une opération qui avait commencé avec le projet PASEB et qui a été systématisée plus tard par l'UNICEF dans le cadre du PSE. Ce

programme tenait compte du volume des constructions nécessaires pour atteindre les objectifs de l'éducation de base pour tous et de son impact environnemental. Par la réalisation de classes expérimentales utilisant des matériaux locaux, l'action de l'UNICEF visait à faire prendre conscience les problèmes « d'effets de serre » qui découleraient des constructions en parpaing (briques). Vu le nombre de classes à réaliser, des constructions en ciments augmenteraient « le bilan carbone » plus que la construction en terre stabilisée. L'initiative permet de respecter les normes de protection de l'environnement en baissant « le bilan carbone », tout en minimisant les coûts des projets : « Si le parpaing classique accumule de la chaleur [...] et ça consomme beaucoup de ciment; par contre, la terre stabilisée donne une protection thermique et ça coûte moins cher et consomme très peu de ciment ». Cette initiative a pour but de faire changer l'orientation des constructions scolaires, dans le but de diminuer les coûts de construction et de protéger l'environnement :

Nous faisons des classes expérimentales et nous avons demandé que le PSE en fasse l'évaluation afin de les adopter comme modèles. L'intérêt est très grand [...] On demande maintenant quel serait le bilan carbone pour la construction des 8000 classes prévues dans le cadre du programme PSE. Ça produira combien de tonnes de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) avec la quantité de ciment et de bois coupé? [...] Ce qu'on propose, c'est de faire des constructions en terre stabilisée (en BTC).

Ces initiatives visant la protection de l'environnement gagnent en intensité et sont en cours d'intégration dans les projets du secteur.

En résumé, l'accès et les conditions de travail montrent une amélioration assez significative de la situation du pays. Plusieurs constructions d'écoles et de salles de classe équipées ont permis l'amélioration de la qualité physique des infrastructures et l'augmentation des effectifs aussi bien en ville que dans les zones rurales. Des stratégies spécifiques ont aidé à résoudre l'équité du genre dans le recrutement des élèves et du personnel. Toutefois, le déficit de communication entre l'État et la base posera des problèmes de planification, des problèmes de vision stratégique pour le secteur;

conséquemment, pour les responsables de l'éducation « les institutions d'enseignement supérieur ont été, jusqu'à tout récemment, tenues à l'écart des projets dont ils sont les premiers concernés ». Très souvent, au niveau des ONG internationales qui privilégiaient l'expérience acquise ailleurs à travers le monde, une recherche conduite par des institutions nationales sera remplacée essentiellement par le travail des consultants.

## **6.2 De la formation continue du personnel de l'éducation**

Si deux étapes ont marqué la mise en œuvre de la formation continue des personnels de l'éducation (la période de gestion par projets et celle du programme sectoriel actuellement en cours), deux aspects ont retenu l'attention des participants à cette recherche : l'institutionnalisation de la formation continue et les stratégies mises en œuvre en lien avec les performances du système. Les contenus et les stratégies implantées par les différents intervenants amènent à dégager les points communs, ainsi que les divergences.

### **6.2.1 Stratégies et réalités**

Pour l'ensemble des acteurs de l'éducation, l'institutionnalisation de la formation continue fut un progrès significatif dans une perspective de qualification du système. Comme innovation majeure, la formation continue des personnels s'est progressivement implantée depuis le PASE pour devenir une orientation stratégique des interventions. En dehors des constructions scolaires, la majorité des acteurs ont réalisé la formation continue des personnels de l'éducation, rappelle un responsable du secteur : « D'une façon générale, tous ceux qui viennent dans le but d'aider le pays [...] tous font de la formation continue, mais selon des approches différentes ». Toutefois, en dehors des formations classiques en institution, rarement les formations continues ont été considérées et valorisées, selon un

cadre de l'éducation. L'expérience de formation continue en administration scolaire<sup>71</sup>, pilotée par l'ISSEG, démontre la difficulté valoriser les formations reçues :

À part les formations qui ont été données dans un cadre très formel, dans les institutions comme l'ISSEG, là où c'est le diplôme et des certificats bien précis qu'on délivre (cas des CPMF, des PEN, des APS), rarement le reste est pris en compte [...] Ainsi, la formation à distance en administration de l'éducation n'a pas été reconnue et valorisée par le ministère.

Cette expérience traduit, entre autres, une absence de communication dans l'identification et la priorisation des projets de formation continue. Une pratique qui ne permet pas la mise en perspective des formations (théoriques et pratiques) données, poursuit un cadre de l'éducation, car « En la matière, il y a la formation en elle-même et la mise en pratique de la formation reçue ». La plupart du temps, c'est la formation théorique, sous forme de séminaires et d'atelier, qui est privilégiée. Dans la réalité, insistera ce responsable : « Ces formations-là tentent de donner soit une méthodologie ou une sensibilisation, sans se préoccuper fondamentalement de l'utilisation éventuelle de cette formation [...] On insiste en disant qu'il faut faire des restitutions, mais la restitution ce n'est pas encore une mise en place de la formation sur le terrain ». Dans certains cas, comme dans la formation des directeurs d'école (avec l'ISSEG), celle-ci n'a pas été valorisée bien qu'ayant bénéficié de financements extérieurs<sup>72</sup>, selon un responsable de l'éducation qui rappelle le sort réservé à ces formations :

La formation avait un certain nombre de modules et tous ceux qui avaient réussi tous les modules (256/800) devaient avoir une certification et être inscrits sur une liste de cadres ayant l'aptitude pour la gestion des écoles [...] Paradoxalement, plusieurs de ces directeurs d'école formés seront remplacés par d'autres qui n'avaient pas reçu de formation.

---

<sup>71</sup> L'ISSEG avait formé des directeurs d'école de six classes et plus au primaire ainsi que les chefs d'établissement du secondaire.

<sup>72</sup> Trois financements ont été consacrés ces dernières années à la formation des directeurs d'école (Coopération française dans le cadre du RESAFAD, la BID et actuellement la BAD).

Pour les partenaires au développement comme l'UNICEF, le problème réside dans le suivi des formations par l'administration elle-même. Du fait que ce suivi ne se fait pas, cela affecte l'efficacité de l'action au niveau des enseignants dans les classes : « Il y a très peu de suivi des formations. Un enseignant est très rarement suivi en classe pour voir s'il applique la formation reçue. Ça s'arrête à l'attestation délivrée à la fin de la formation ». La coopération allemande décrit l'expérience vécue dans sa région d'intervention :

Au départ, chaque projet avait ses objectifs, sa façon de faire, son public, ses documents de formation. Les uns étaient produits dans les régions (par PAPEMGUI) et les autres dans la capitale Conakry (par le NFQE). Ces projets formaient les enseignants afin qu'ils soient capables d'utiliser les documents produits. PAPEMGUI avait son programme, ses objectifs aussi [...] Et plus globalement, l'expert qui vient ne peut pas s'écarter de ses attributions.

Pour les cadres de l'administration du territoire aussi, le fonctionnement des écoles avait été perturbé, car des sessions de formation causaient les absences répétées des enseignants pendant l'année scolaire : « Avec les fermetures de classes pour des sessions de formation, nous étions indirectement informés en voyant les enfants dehors [...] Cela intriguait le sous-préfet qui ne pouvait pas faire changer la situation ».

Pour certaines ONG internationales, la volonté de participer à la réforme avait favorisé la duplication de leurs activités avec certains projets comme celui du projet d'école. Le ministère de l'Éducation et USAID avaient des actions qu'ils réalisaient, à travers le pays, selon Aide et action : « Je me souviens de quelques cas de surpâturage, par exemple, lorsque nous travaillons, on travaillait sur les projets d'école [...] l'État avait son projet d'école (PAREEG) et PACEEQ avait une autre approche. C'était des projets dont les contenus étaient différents. Cela a créé quelques malentendus ». Par rapport à d'autres formations, comme celles destinées aux directeurs d'école, c'est là qu'il y a eu le plus de « cacophonie ».

Pour la société civile, les approches pédagogiques aussi bien de la formation initiale que de la formation continue conduite par plusieurs intervenants ont posé plusieurs problèmes à l'école guinéenne. Selon un représentant du syndicat : « Chaque projet venait avec une méthode de formation des enseignants [...] ensuite souvent, il n'y avait qu'une semaine d'intervalle entre les formations ». Cette façon de faire a influencé sur la qualité de l'enseignement; des enfants arrivent à la fin du primaire, sans réellement pouvoir lire ou écrire. Un signe qui atteste les failles du système : « Une panoplie de méthodes pédagogiques ont été proposées aux enseignants, sans qu'elles améliorent le niveau d'apprentissage des élèves [...] Il y avait de la cacophonie dans la formation des enseignants qui se répercutait sur celle des enfants ». Ces formations n'avaient pas les mêmes contenus, même si elles concernaient le même public, constate un participant. Cette situation a eu pour conséquence la mobilisation d'importantes ressources pour le perfectionnement perpétuel des enseignants et cadres du secteur. Des formations qui prenaient en compte également les préoccupations des ONG qui avaient besoin d'interlocuteurs qualifiés, aptes à répondre à certaines de leurs préoccupations<sup>73</sup>. Malheureusement, plusieurs de ces formations données dans ce cadre seront abandonnées avec la fin des financements constate un responsable de l'éducation : « Généralement, quand le financement finit et que le bailleur de fonds part, il s'en va avec tout ce qu'il a amené. Le projet NFQE en est un exemple ».

En raison du manque de coordination par l'État, la situation vécue dénote une absence de cohérence des contenus et des stratégies. Au regard de la situation vécue, pour un responsable de l'éducation, les intervenants ont plutôt cherché à tirer profit de la situation : « J'ai dit qu'on est en train de faire du sur place : les enseignants, les intervenants que nous sommes, chacun cherche à tirer profit des projets et les gens qui viennent avec les projets cherchent eux aussi à en tirer profit, ils ne cherchent pas à avoir un impact durable [...] ». Ainsi, poursuit-il, en l'absence d'une vision stratégique des

---

<sup>73</sup> Plan Guinée soutenait, par exemple, des programmes de formation liés au programme « Enfant pour enfant » dans sa zone.

formations, il y a eu du surpâturage, voire de la répétition des thèmes et des contenus de formation. Il n'y a pas eu une « synergie au niveau du terrain » selon un autre DPE .

Pour plusieurs agents au niveau décentralisé, cette situation est la conséquence d'une culture de forte centralisation du système. Or, comme le ministère au niveau central ne contrôlait pas, ou très peu, ce qui se passait sur le terrain, chacun, des acteurs avaient tenté d'y remédier. Pour un autre responsable de l'éducation, il y a un problème de fond dans le fonctionnement de l'administration elle-même. En effet, bien qu'une structure chargée de la formation continue existe à l'inspection régionale de Kafu, « celle-ci avait été mise de côté et confondue avec la coopération française qui avait construit et équipé ce service ». Ainsi globalement, durant la période antérieure au PSE, témoigne un cadre de l'éducation : « Chaque projet venait avec son calendrier, choisir son personnel [...] On voyait la personne responsable de la formation continue comme celui qui travaillait avec l'assistant technique français, et non le service qu'il représente. Il ne comptait pas à l'époque ». Une situation qui ne changera pas malgré la mise en place de la CRIE au niveau de cette région, une structure qui se fixait pour objectif la coordination des interventions, selon ce responsable : « Avec la CRIE, on pouvait éviter les chevauchements [...] mais ça, on en parlait seulement lors des sessions de la CRIE [...] Par après, force est de constater que chacun évoluait avec son contenu de formation ».

Finalement, au niveau des écoles, les approches méthodologiques auxquelles les enseignants ont été initiés se retrouveront au niveau de leurs cahiers de préparation. La diversité créait plus de problèmes, déclare un autre directeur d'école, qui voyait en cela des chevauchements qui embrouillaient les enseignants : « Puisqu'il faut que l'on se dise la vérité [...] il y avait tellement de projets à Kafu ici, on se demandait, par exemple, quelle méthode choisir entre celle du NFQE et celle du PAPEMGUI? ». En plus, poursuivra-t-il, les réformes de la formation initiale des enseignants n'étaient pas adaptées aux besoins de l'enseignement au primaire : « Le tronçonnage des programmes n'était pas approprié [...] Allez à l'ENI, ils vont vous parler des mathématiques du secondaire alors que ces gens-là

sont formés pour le primaire [...] On leur parle de vecteurs au niveau de l'ENI. Qu'est-ce que cela a à voir avec l'élémentaire? »

Pour les ONG internationales, le manque d'une mémoire institutionnelle au niveau de l'État a été un problème. Une situation qui explique le recommencement perpétuel en raison du manque de structures capables de pérenniser les bonnes pratiques : « Cette absence d'une mémoire institutionnelle au niveau du système éducatif est visible [...] On réinvente chaque fois la roue ». Pour le responsable d'une ONG, cette situation traduit « La profondeur du malaise dont souffre le système dans l'appropriation des innovations auxquelles ses cadres ont été associés ». Pour un responsable du syndicat des enseignants, il n'y avait pas une stratégie nationale de formation qui tenait compte des besoins. Généralement, tout venait de l'extérieur, rappelle ce responsable du syndicat : « Il faut qu'un Canadien, un Français vienne avec un petit montant pour qu'il y ait un séminaire ».

L'avènement du PSE provoqua une rupture avec les pratiques antérieures dans le domaine de la formation du personnel. La faiblesse de la concertation, voire son absence, touchait non seulement l'identification des besoins et leur priorisation, mais également la coordination et le suivi des formations elles-mêmes. C'est la situation que le PSE a voulu corriger, selon un cadre de l'éducation : « On dit qu'il faut tout coordonner maintenant. C'est pour corriger vraiment cette cacophonie, voilà ce qui explique et justifie le PSE ». Avec ce programme, l'objectif est de mettre en place une approche de formation du personnel qui favorise la synergie et la complémentarité.

### **6.2.2 Les formations continues et les performances scolaires**

Les stratégies mises en œuvre dans la formation du personnel n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes. Une préoccupation partagée par les différents intervenants impliqués dans cette réforme de l'éducation.

Ainsi, pour les partenaires techniques et financiers, les stratégies de formation mises en œuvre ne faisaient pas l'unanimité en raison de la faiblesse de la concertation et du manque de communication entre les différents intervenants. L'UNICEF rappelle l'absence d'une politique de gestion des formations, car : « En dehors de la période préparatoire, les différents acteurs échangeaient peu entre eux, même avec la mise en place d'instances de concertation ». Cette manière d'agir a eu des conséquences sur la conduite des activités comme celles de la formation continue des enseignants :

La coordination des activités de formation ne se fait pas correctement [...] Il n'y a aucun fichier des gens formés ou non formés, où on peut dire voilà, on a trois enseignants qui ont été formés sur tels sujets, en telle année, par tel partenaire. Il n'y a rien. Cela veut dire qu'on peut avoir des enseignants qui ont été formés dix fois et d'autres, jamais. Ça, c'est un vrai problème de gestion des formations.

Pour le projet PROPEB, les résultats des évaluations conduites dans la région de Kafu dénotent l'ampleur du problème où : « 30 % des enseignants étaient classés non formables, parce que leur niveau de connaissances de base était trop bas, c'est-à-dire, ils étaient inaptes à tenir une classe ». Ce niveau des enseignants expliquerait le fait que plusieurs parmi eux ne pouvaient tirer bénéfice « des formations en silo » qui leurs étaient proposées par les différents intervenants. Côté USAID, la stratégie des cohortes du projet FIMG soutenu par la Banque mondiale a posé des problèmes, au regard de la tradition de formation des enseignants du pays : « Ils ont proposé la stratégie d'une durée de neuf mois en formation intensive pour les enseignants, c'était inapplicable, voire irréaliste ». Cette stratégie ne prenait pas en compte les besoins professionnels des enseignants.

Pour les cadres de l'éducation, les documents des projets de formation continue n'étaient pas partagés entre les différents intervenants. Cette absence de concertation fera qu'une même action sera réalisée par plusieurs intervenants, selon un responsable évoluant au niveau décentralisé :

Il y a un déficit de communication au niveau central [...] C'est là qu'on devait se dire les règles établies si c'est l'intérêt de l'État qu'il faut sauvegarder [...], mais, je crois qu'on ne voit pas souvent comme ça, hélas [...] Il y a eu de la substitution et/ou de la duplication avec la bénédiction du département. Parce que, c'est eux qui nomment les représentants de ces différents projets aux niveaux régional et préfectoral.

La diversité des stratégies et le manque de communication ont eu des conséquences sur les enseignants en particulier qui : « ne sachant à quel saint se vouer, ne faisaient rien finalement [...] », rappelle un directeur d'école. La mise en œuvre des formations étant de la responsabilité des projets, ces derniers avaient souvent privilégié le respect des échéances et des objectifs quantitatifs (nombre de participants), au détriment de la réponse aux besoins de l'enseignant. Jusqu'à l'avènement du PSE, en raison de la faible incidence des formations sur la carrière des enseignants, les barèmes des indemnités forfaitaires quotidiennes, couramment appelées *per diem* étaient l'élément qui comptait le plus.

Ainsi, pour les enseignants, participer ou non aux sessions de formation était en lien avec ces indemnités, témoigne un cadre de l'éducation. Cela veut dire, en l'absence de réponses aux préoccupations de l'enseignant, ces indemnités ont servi de moyens de motivation pour la participation aux formations proposées, selon un directeur d'école, car : « la plupart du temps, quand on dit formation, les enseignants demandent à combien sont les indemnités? C'est tout, la formation ne correspond pas à un besoin exprimé, identifié et pour lequel les contenus sont dosés en fonction des intéressés ». C'est une approche qui a posé des problèmes parce que chaque intervenant avait sa propre planification et ses taux d'indemnités, insistera ce responsable : « Dans la pratique, ce n'est pas le ministère à travers ses démembrements qui avaient la responsabilité de piloter ces formations. Chaque intervenant avait créé une structure parallèle pour mettre en œuvre son programme et travaillait par rapport à sa propre planification ».

La conséquence de cette pratique a été le chevauchement des projets et le démembrement des structures de l'éducation dont les cadres serviront « de points focaux

aux différents projets », cumulativement à leurs fonctions, note un autre cadre d'une DPE : « Chaque projet avait son point focal qui travaillait à part et qui produisait un rapport périodique destiné à la direction centrale du projet à Conakry ». Pour un agent d'une DPE, les stratégies qu'ils voyaient s'implanter étaient « des occasions pour certains bailleurs de fonds d'imposer leur façon de faire [...] ». Cela indique implicitement le niveau de collaboration dans le choix de certaines stratégies implantées et des perspectives de leur poursuite à la fin des financements, mentionne ce responsable :

Certaines façons de faire indiquent qu'on a l'intention d'imposer à la Guinée, une vision américaine ou une vision allemande [...] Pour nous faire faire des choses pas frontalement, mais par des détours. Prenez l'exemple du NFQE qui a imposé dans toutes les écoles d'enseigner à travers la radio, une radio enseignante [...] Est-ce qu'en chantant, l'enfant apprend autre chose que le rythme et la mélodie? [...] En Côte d'Ivoire, on a échoué avec la télévision, c'est avec la radio qu'on va réussir ici?

En plus pour un autre DPE, la mauvaise gestion des ressources destinées à la formation continue par des responsables de l'éducation aurait provoqué la démotivation des enseignants.

Finalement, avec leur diversité et surtout leurs fréquences, plusieurs programmes de formations avaient occasionné des formations en cascades avec des résultats peu probants, en référence à ce passage du rapport produit par DevTech Systems Inc (2006) pour le compte de la coopération américaine (USAID) sur le sujet :

Les activités de formation continue étaient en général bien conçues et appréciées par le personnel enseignant [...] Mais, la maîtrise et l'usage des méthodes suggérées en situation de classe n'étaient pas évidents dans plusieurs cas [...] Au cours des discussions avec le personnel enseignant, peu de personnes pouvaient expliquer ce qu'elles avaient appris. Par exemple, même si la plupart avaient été formés en techniques d'évaluation formative et sommative, peu étaient en mesure d'expliquer ces concepts et encore un moins grand nombre pouvaient en démontrer la maîtrise en situation de classe. (DevTech Systems Inc, 2006, p.35-36)

Par ailleurs, durant la période l'EPT, le dysfonctionnement des écoles pour des séances de perfectionnement était un fait normal. En effet, si en zone urbaine des suppléants existent, tel n'est pas le cas dans les zones rurales où plusieurs responsables d'écoles sont en même temps chargés de classe, selon le même rapport commandité par USAID (2006, p. 38), qui mentionne que : « près des trois quarts des écoles guinéennes n'ont pas de chef d'établissement sans charge complète d'enseignement ». C'est pourquoi, pour un délégué scolaire de l'enseignement élémentaire (DSEE), « En zone rurale, si le maître s'en va, la classe ferme. Chaque fois qu'on convoque un directeur d'école titulaire d'une classe, il ferme la porte pour ces jours-là, généralement de 2 à 3 jours. J'ai vécu ça à maintes reprises ». En plus, poursuit-il, puisque les approches de formation ne prévoyaient pas une évaluation sommative des acquis, certains enseignants ne les prenaient pas au sérieux : « Les enseignants joueront le jeu avec ces formations qui ne débouchaient pas sur une évaluation avec des notes ou une promotion quelconque [...] Il arrive qu'on donne un certificat de satisfécit ou un certificat de participation, mais parfois rien du tout. On ne dit pas certificat d'assimilation ou de compétences ». Somme toute, le flou des textes relatifs à la formation continue et leur non-respect ont fait que bien des formations reçues étaient rarement valorisées parce qu'elles se superposaient, et mieux, les nominations à des postes de responsabilité les prenaient rarement en compte selon un directeur d'école : « Le RESAFAD a formé des directeurs d'école de six classes et plus et un acte administratif a attesté de la validité de la formation. Mais, cela ne met pas les gens formés à l'abri des affectations fantaisistes ou même à leurs révocations pour des raisons inconnues à la seule discrétion des décideurs ».

Dans l'ensemble, les stratégies mises en œuvre dans le recrutement du personnel enseignant ont conduit à la dépréciation de la fonction enseignante. Le dicton selon lequel : « Si tu sais, enseigne, si tu ne sais pas apprend », selon un directeur d'école est un principe qui a été ignoré : « Plusieurs personnes y vont pour chercher l'argent parce que c'est le seul secteur qui procure un emploi [...] Ce n'est pas qu'ils ont la compétence ou ils veulent réellement enseigner ». Ainsi, en venant au secours de certains enfants en difficulté, Sabou-Guinée aurait découvert les failles du système puisque « Plusieurs

nouveaux enseignants n'ont pas la compétence d'enseigner ». De nombreux élèves abandonnent en raison des multiples redoublements selon le responsable de cette ONG nationale : « Il y a des enseignants qui ne peuvent pas s'exprimer devant leurs élèves [...] Les parents d'élèves demandent que ces enseignants soient renvoyés un peu partout à travers Kafu ».

Au niveau institutionnel, poursuit un responsable d'une autre ONG, il y a eu « un flou » qui rendait le renforcement institutionnel aléatoire avec l'absence de coordination des actions : « Le service national de la formation du personnel devrait avoir une banque de données sur les formations, mais ça n'existe pas. Alors, comment peut-on savoir de quoi ont bénéficié les personnes formées? » Cependant, poursuit ce responsable, l'absence de telles informations n'empêche pas que « les financements des bailleurs de fonds continuent à venir dans ce domaine de la formation, puisque ça profite à toute une chaîne de monde [...] On continue de financer les activités de formation malgré tout ».

Pour les acteurs de l'administration du territoire, les radios en classe avaient retenu leur attention. Une stratégie qu'ils n'ont pas appréciée : « On se souvient encore de ces radios dans les écoles, malgré qu'il y ait des manivelles pour recharger, des fois on envoie des radios défectueuses [...] En tout cas, dans les zones rurales, cela n'a pas très bien fonctionné ».

Ainsi, sur le terrain les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes et des investissements à l'image de ce qui a été vécu ces derniers temps à Kafu, selon un responsable d'une DPE : « On a comptabilisé 50 formations pour les maîtres d'école. À l'analyse comparative avec tous les projets qui ont évolué dans la région, il se trouve que Kafu était dernier à l'examen d'entrée en 7<sup>e</sup> A au niveau national en 2009. Comment expliquer cette situation? » En fait, l'on se rend compte que même si les enseignants avaient exprimé des inquiétudes sur la fréquence des formations et la diversité des approches méthodologiques, ces plaintes n'avaient pas été prises en compte. Pour un agent de cette DPE, la situation vécue durant l'EPT pourrait être décrite de façon imagée comme

suit : « C'est comme si on donnait différents repas successifs à quelqu'un dont le ventre est rempli » insistera-t-il en rappelant que : « Les formations n'étant pas conçues dans un esprit de complémentarité, dès fois un projet pouvait venir faire la formation des directeurs d'école sur la gestion administrative et financière à l'école [...] N'empêche qu'un autre projet réalise la même chose à des fréquences des fois trop rapprochées ».

Pour les membres de la société civile, au niveau stratégique, il y a une situation générale de mauvaise gestion des ressources humaines au sein de l'administration en général. C'est pour cette raison que les formations données aux cadres ne servent pas généralement à améliorer les méthodes de travail, fait remarquer l'ONEB :

Dès que l'on forme quelqu'un dans une activité, au lieu de laisser cette personne évoluer dans ce domaine conformément à la formation reçue, le plus souvent, on déplace cette personne et on amène une autre personne qui n'a pas la formation. Ainsi, certains refusent même d'aller à l'extérieur pour se former, puisque dès qu'ils partent en formation on occupe leurs places. Quand ils reviennent, ils sont flottants.

Dans le cas des enseignants, les formations n'ont pas favorisé le renforcement de leur conscience professionnelle. En conséquence, ces derniers se livrent à différentes activités qui les empêchent de se mettre entièrement au service de la mission d'enseignement : « Il y a une question de conscience professionnelle. Si on voit comment ils vivent [...], on comprend que l'enseignant n'a pas tout son esprit à l'éducation de l'enfant. Il vient à l'école, il enseigne, mais son esprit est ailleurs sur la table d'étalage ou le petit kiosque qu'il a quelque part ». De nombreux faits amènent le représentant du syndicat à s'interroger sur la pertinence de toutes ces formations lorsque : « Il y a des professeurs de géographie qui écrivent le terme Afrique avec la lettre C [...] Quand tu prends des enseignants comme surveillants d'examens, vous trouverez certains qui ne peuvent pas recopier les épreuves au tableau ».

Pour les élus, la situation vécue dans le secteur n'indique pas clairement : *qui fait quoi?* Les rôles n'étant pas bien définis entre les différents intervenants, cela pose

plusieurs défis : « Il y a un problème de coordination. La Guinée coopère avec plusieurs pays et institutions [...] Il faut planifier pour qu'on puisse savoir avec exactitude qui s'occupe de quoi. Il y a des défis d'approches pédagogiques, des défis de contenus ». Comme ceux de la société civile, les élus insistent sur la dégradation du statut des enseignants. Le métier n'est plus attirant et l'État ne cherche pas encore à résoudre ce problème : « Si la réputation du petit commerçant dépasse en tout l'enseignant, c'est qu'enseigner n'est pas bon comme métier [...] Pourtant, ce sont les enseignants qui font entrer le savoir dans le pays. Un commerçant ou un cultivateur ne doit pas paraître plus heureux que l'enseignant ». Dans cette perspective, la rencontre de Kindia (2009) avait souligné la nécessité de la coordination des formations et de valorisation. Un travail qui revient au service national de la formation du personnel (SNFP).

### **6.3 Les innovations et la gouvernance éducative**

Même si des innovations ont été mises en œuvre, leurs impacts sur la gouvernance éducative posent des défis et des enjeux inhérents à toute entreprise visant la transformation d'organisations ayant des pratiques établies et qui entrent en relation. Ainsi, les participants ont abordé des défis et des enjeux auxquels ils sont confrontés.

#### **6.3.1 Des changements et la gestion du système éducatif**

Cinq participants ont abordé les activités innovatrices et leurs effets sur la gestion du système éducatif. Ces appréciations portent sur la politique éducative et les partenariats qui ont été mis en place.

Pour les partenaires techniques et financiers, agir avec plusieurs intervenants au niveau du secteur de l'éducation aura été une entreprise complexe. C'est pourquoi le partenariat initié subira les effets de la diversité d'orientations des acteurs. Ainsi, l'UNICEF rappelle les rivalités entre des partenaires au développement. À cet effet, pour cette organisation, si certains parmi eux jouaient le premier rôle, d'autres joueraient le second rôle. C'est

pourquoi, avant l'adoption du PSE, le principe de souveraineté entourant la question éducative n'avait pas échappé à certains intervenants dans la fixation des priorités et la définition des stratégies : « La politique éducative, c'est d'abord la politique du gouvernement [...] On peut donner des appuis techniques pour faire bouger le système, mais on ne gère pas le système [...] Si chacun fait ce qu'il veut, là où il veut, c'est inacceptable [...]. Pour USAID, il y a eu un problème de cohérence dans les interventions pour la définition des priorités. Il y avait eu l'interférence ambiguë des intervenants qui ont appuyé l'éducation de base du pays. Une situation qui dépend, selon elle, de la nouvelle pédagogie de l'aide à savoir : « Comment s'assurer que les objectifs sont atteints quand ceux qui agissent au nom des partenaires au développement s'appuient sur une expertise nationale localement recrutée? [...] Les ONG aussi cherchaient à faire des économies dans l'exécution des contrats. Il y avait beaucoup de défis [...] ». Par ailleurs, il y a eu la faiblesse de la prise en compte des implications de certaines actions (comme la campagne de sensibilisation pour la scolarisation des filles et des enfants en zone rurale). Cette stratégie a eu des répercussions négatives étant donnée l'insuffisance des ressources.

Pour les cadres de l'éducation, malgré les efforts financiers consentis, l'absence d'un ancrage stratégique n'a pas produit les effets escomptés :

L'approche qui consiste à cloisonner la définition des stratégies entre les niveaux d'enseignement donnait l'illusion d'efficacité. Mais, à long terme, cette approche n'a pas justement été viable [...] Le savoir créer ne réussit pas à s'incruster et d'avoir un ancrage dans la dynamique de fonctionnement du système [...]

De nombreux projets, dont l'identification des stratégies pour la mise en œuvre laissées aux sous-traitants n'a pas fonctionné après la fin des projets. Ainsi, la pédagogie du renforcement institutionnel a été sacrifiée au profit du respect des délais contractuels, note un responsable du secteur de l'éducation :

On a vu des ONG contractantes des projets installés dans les locaux des services étatiques, prendre une partie des gens de cette administration pour

faire l'activité avec des méthodes tout à fait nouvelles. Finalement, c'est assez paradoxal que même s'il y a la proximité spatiale, voire physique entre les structures de cette ONG et celle de l'administration, il n'y ait pas eu une sorte d'osmose très forte [...] Pour faire en sorte que ce qui était une innovation devient une pratique pérenne du système.

Bien des cadres de l'éducation ont souvent privilégié « la politique des bailleurs de fonds » selon un autre responsable du secteur. C'est pourquoi, continuera-t-il : « Maintenant on n'a plus de place pour les élèves qui finissent le primaire, on dirait que ces enfants-là, c'est une catastrophe qui surprend tout le monde [...] ». Finalement, les expériences vécues indiquent que : « la simple consommation des stratégies des partenaires au développement ou de ceux qui agissent pour leur compte n'affecte pas fondamentalement les manières de faire des cadres nationaux dans ce secteur ». Par ailleurs, pour un autre responsable évoluant au niveau régional, un des problèmes est lié au fait « de baptiser ces projets selon l'origine des fonds ». Pour ce dernier, c'est une approche qui ne tient pas compte de tous les enjeux : « Même si pour certains acteurs centraux, c'est le meilleur moyen d'avoir des financements des bailleurs de fonds potentiels ».

Ainsi, la faiblesse des moyens de l'État selon un responsable du ministère de l'Éducation est à mettre dans ce contexte : « Aujourd'hui, on fait la politique des bailleurs. On est au service des bailleurs. On fait le primaire, le secondaire et le professionnel on ne s'en occupe pas, puisque cela ne fait pas partie des priorités des bailleurs de fonds [...] ». Un autre responsable de l'éducation évoluant au niveau central rappelle que : « Les mécanismes de régulation étaient difficiles à mettre en œuvre. Dans les faits, même quand tu invites les ONG à une réunion, elles se mobilisent difficilement. En fait, elles minimisent l'État [...] Généralement, elles contournent l'administration centrale ». Un cadre d'une direction préfectorale de l'éducation donne l'avis ci-après à propos des façons de faire de certains relais (les ONG) en déclarant que :

Je ne suis pas certain que ces ONG rendent compte au ministère de ce qu'elles font réellement [...] Mais, par contre, si elles veulent se plaindre d'une DPE, d'un directeur d'école, d'un proviseur, elles sont aptes à dire qu'elles n'arrivent pas à travailler sur le terrain [...] Ces ONG sont

toujours prêtes à se plaindre d'un cadre qui les empêche de faire ce qu'elles veulent.

Ainsi, dans le but d'atteindre ses objectifs, chacun des intervenants a mobilisé tous les moyens à sa disposition pour tirer le bénéfice de la collaboration avec les autres acteurs avec lesquels il est entré en relation. À l'occasion de ces collaborations, comme pendant la revue annuelle du programme de l'éducation, c'était le moment d'assister aux présentations des résultats pour les ONG qui évoluent à la base, sans impliquer le niveau central. Ce fut généralement des occasions de frictions (parce que le jeu l'exige) dans la recherche des solutions qui tiendraient compte des contraintes et des contingences auxquelles chaque acteur est soumis.

Par ailleurs, sur le plan interne, notera un autre responsable de l'éducation, la présence des partenaires qui appuient le secteur de l'éducation a eu des conséquences négatives dans l'octroi des budgets de fonctionnement aux services par l'État. Sur le terrain, le constat est que « l'État est incapable de faire fonctionner les DPE ». C'est un défi, car la plupart des actions initiées dans ces circonstances avec l'appui de l'extérieur finissent par être abandonnées après le départ du bailleur de fonds. Souvent, un autre bailleur de fonds poursuit le travail sur des bases nouvelles, selon un agent d'une DPE. C'est pourquoi selon ce dernier, il est courant d'entendre des agents de l'éducation et même des enseignants dire que : « C'est une approche NFQE [...] il est parti, ce n'est plus la peine [...] ». Dans la mise en œuvre des innovations, un responsable de l'éducation déplore l'absence d'une collaboration gagnante. Une telle approche empêcherait la mise en œuvre de stratégies mobilisant les ressources humaines du secteur, pour les mettre au service des projets financés uniquement par l'extérieur.

Enfin pour d'autres responsables de l'éducation, plusieurs problèmes auxquels le système doit faire face sont la conséquence de la mauvaise gouvernance générale du pays : « Puisqu'il y a impunité, ça ouvre la voie au non-respect des principes ». Donc, pour ces responsables, « Le non-respect des principes et le laxisme dans les nominations des personnes érodent l'autorité des personnes nommées qui ont les titres sans en avoir les

compétences ». Les conséquences de telles pratiques affectent la crédibilité et l'autorité des acteurs et se traduisent par un manque de leadership de l'État, désormais guidé par « l'informel ». Comme conséquence de cette absence de l'autorité dans la gestion des ressources humaines, l'administration scolaire ne parvient pas à gérer les nouvelles charges des femmes enseignantes, note un cadre d'une DPE de Kafu :

La question de la féminisation du corps enseignant est une préoccupation ici : c'est la fonctionnaire que l'on mute ou c'est la femme de quelqu'un? [...] Il y a un ratio de 3 femmes par classe dans la commune urbaine alors qu'il y a 38 écoles fermées dans les sous-préfectures. Aucune enseignante ne veut aller à l'intérieur parce qu'elle est mariée ou parce qu'elle est en congé de maternité [...]

Pour les cadres de l'administration du territoire également, il n'y a pas eu de vision d'ensemble du secteur de l'éducation et cela se ressent aujourd'hui au niveau du pays. Le primaire a de belles infrastructures alors que les autres niveaux ont été laissés pour compte. En plus, la formation de base des enseignants, tout comme leur préparation professionnelle, pose des problèmes en raison d'un manque de coordination dans la gouvernance du secteur :

Si aujourd'hui on se plaint de la qualité de l'enseignement et des enseignants, on déplore la qualité d'infrastructures, la faute se situe au niveau de qui? À ceux qui donnent l'argent ou à ceux qui gèrent à notre place? C'est cette responsabilité qui n'a pas été assumée ou qui s'assume mal. Autant qu'au primaire, il n'y ait pas d'enseignants qualifiés autant c'est valable à l'université. C'est le système dans sa gouvernance globale qui pose problème [...].

À la base, la diversité des approches des acteurs de terrain n'était pas de nature à favoriser le développement des initiatives locales. Au lieu de permettre le transfert des compétences, il n'y avait pas souvent place à l'apprentissage, car, chacun des intervenants est venu avec sa méthode de travail, selon un responsable au niveau préfectoral : « Ça embrouillait les gens [...] Au lieu d'encourager les initiatives locales, ça tuait les initiatives [...] ».

Les ONG (nationales et internationales) ont dénoncé, elles aussi, le manque de coordination de la part de l'État. Les conséquences sont nombreuses fait remarquer une d'elles. Par ailleurs, la notion de gouvernance est un problème central qui est « malheureusement très mal compris et interprété », note un responsable d'une autre ONG. C'est pourquoi, pour lui, « L'école guinéenne n'est pas mieux gérée malgré les efforts de renforcement institutionnel, pour diverses raisons. C'est toujours les mêmes vieilles pratiques qui sont là [...] ». Ce manque de coordination des actions se répercute à la base. De plus, « les organes de pilotage, même s'ils existent, leurs recommandations ne sont pas appliquées ».

Dans cette perspective, un ancien préfet témoigne : « Le représentant de Plan Guinée était quelqu'un qui pouvait dire au Directeur préfectoral de l'éducation (DPE), on fait ça [...] et le DPE court vite (à cause des indemnités?). Au lieu que Plan Guinée soit au service de la DPE, c'est la DPE qui était au service de Plan Guinée [...] ». À cet effet notera une ONG internationale, le défi a été celui du leadership de l'État :

Le défi pour la Guinée, c'est la capacité de l'État d'assurer la direction des initiatives. À ne pas être à la remorque des ONG, mais plutôt l'institution qui définit la vision et qui fédère les appuis [...] On a l'impression que l'État court derrière les ONG, dont ses démembrements au niveau déconcentré mettent en œuvre les orientations, les plans d'action de ces ONG.

### **6.3.2 La problématique des stratégies mises en œuvre**

Pour les intervenants dans la poursuite de la réforme de l'éducation, la diversité des actions initiées et surtout leurs stratégies auraient eu des conséquences sur plusieurs aspects de la gouvernance du système éducatif. L'explosion des effectifs scolaires s'est répercutée à tous les niveaux ayant pour effet de produire des effectifs pléthoriques, des classes qui ne permettent pas d'assurer un enseignement de qualité. En plus, les difficultés de coordination entre les intervenants au sein du secteur n'ont pas favorisé la capitalisation des bonnes pratiques. Ainsi, même si les évaluations indiquent la qualité technique de

certaines stratégies, il n'y a pas eu une appropriation réelle de ces approches par les cadres du système éducatif, constate un cadre de l'éducation :

Les évaluations faites sur des projets indiquent que du point de vue technique, les procédures qui sont utilisées sont pertinentes et efficaces pendant que les financements sont là. Mais, dès que les financements cessent, tout ce qu'on a construit s'écroule petit à petit. Donc, on a l'impression que, le système n'absorbe pas toutes les interventions des partenaires.

Ainsi, pour certains cadres de l'éducation, l'un des défis majeurs reste le fait que l'intervention des bailleurs de fonds et des ONG a comblé l'absence de l'État dans le financement du secteur. Cette faible mobilisation des ressources du Budget national (BND) en faveur du secteur fait que : « Les intervenants venus d'ailleurs font l'État parce que l'administration fonctionne grâce à leurs financements ». Une situation qui a favorisé le développement d'une dépendance structurelle du secteur de l'éducation aux financements externes. En plus, les multiples formations réalisées par les différents intervenants n'auraient pas amélioré les performances des enseignants. Ces derniers n'auraient pas pu tirer profit de ces séminaires et ateliers, car : « avec la multiplicité des interventions (allemandes, françaises, américaines, etc.), les enseignants qui étaient les cibles privilégiées de ces interventions de formation finissaient par se demander quelle méthode utilisée [...] ». Cette situation n'a pas échappé à l'évaluation faite par DevTech Systems Inc (2006) à la demande de la coopération américaine (USAID), dont le rapport aborde les problèmes de la compétence des enseignants :

Les résultats ont révélé des compétences très faibles en compréhension de la lecture et en mathématique au niveau du personnel enseignant. Partant d'un échantillon de questions basées sur les manuels de la 3e à la 6e année, les résultats moyens étaient de : français, 67 %; mathématique, 42 %; et sciences, 62 %. Les moyennes étaient considérablement plus basses pour les questions tirées seulement des manuels de 5e et 6e années. (DevTech Systems Inc, 2006, p.16)

Le niveau des enseignants ci-dessous rappelé se répercute sur la faible performance des élèves. Ce même rapport mentionne également qu'à la fin de la 2<sup>e</sup> année, la compétence des élèves testés était très faible, c'est pourquoi la qualité de l'enseignement est préoccupante :

En moyenne, les élèves en fin de deuxième année ne pouvaient identifier que 4 des 20 mots les plus courants rencontrés dans les manuels de 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> années, et 29 des 52 lettres majuscules et minuscules de l'alphabet. La grande majorité des élèves (85 %) était incapable de lire un livre d'histoire très élémentaire. (*Ibid.*, p.19)

Pour les membres de la société civile, le défi auquel le système fait face concerne le statut des enseignants qui se dégrade. Avec une contractualisation insuffisamment préparée et le manque d'une formation professionnelle adéquate, il y a des problèmes : « Le métier ne peut plus attirer, et les conditions de travail ont écorné leur conscience professionnelle ». En conséquence, « peu d'enseignants s'y adonnent pour la formation des élèves. Le sacerdoce n'existe plus et l'école n'est plus la seule occupation, ils font des activités secondaires » mentionne un élu qui insiste sur le fait que les enseignants sont dans le besoin :

Actuellement, quand tu vois un enseignant, tu as pitié de lui [...] Lui qui est allé à l'école, il mène la vie que je mène, alors pourquoi a-t-il étudié? [...] Si tu vois que les enseignants se livrent parallèlement à d'autres activités comme le jardinage, le petit commerce, ou toute autre activité, c'est pour joindre les deux bouts.

Les personnes-ressources partagent les controverses des approches des intervenants, en insistant également sur le statut des enseignants du primaire, que la réforme avait classé au même grade. Selon un d'eux, cette nouvelle classification n'a pas été une bonne chose, puisqu'elle a supprimé un corps entier d'enseignement. Ce fut une réforme qui a limité les marges de qualification du système : « Le fait d'avoir classé tous les enseignants sous la même enseigne ne donne plus la possibilité de recruter des jeunes comme moniteurs, afin qu'ils pratiquent petit à petit le métier, gagnent échelon par échelon

la qualification pour devenir de vrais enseignants ». En plus, l'un des plus grands défis est pour l'administration elle-même, le respect et l'application des textes officiels relatifs à la valorisation des formations continues.

#### **6.4 Conclusion du sixième chapitre**

Dans ce chapitre, les analyses ont porté sur les transformations observables, la formation continue du personnel, les innovations et la gouvernance éducative avec ses défis et enjeux. Ainsi, si des améliorations significatives sont obtenues au niveau de l'accès et de l'équité du genre, la qualité et la gestion du secteur connaissent de sérieux problèmes en raison d'une restructuration des services non achevée et l'absence de respect des textes.

Pour la formation continue des personnels (enseignants et de direction), même si les bailleurs de fonds et les ONG sont intervenus pour répondre à des objectifs fixés avec l'État, les stratégies de mise en œuvre ont été laissées aux bailleurs et à leurs sous-traitants, limitant ainsi les possibilités de consolidation des « bonnes pratiques ». De même, les stratégies de gestion des ressources humaines mises en œuvre par l'État n'ont pas favorisé le renforcement institutionnel qui était l'un des objectifs à atteindre. Au niveau de la plupart des intervenants, le fait de privilégier le contrôle de la gestion des ressources au détriment d'un renforcement institutionnel explique les duplications des structures responsables de la formation continue des enseignants.

Enfin, même si le manque de moyens est souvent évoqué pour le fonctionnement de l'administration, la faiblesse du leadership de l'État a été réelle et elle a été comblée par les intervenants externes (bailleurs de fonds et ONG internationales). Aujourd'hui, le défi majeur est comment faire pour que la coordination du programme sectoriel (PSE) évite de jouer à « la mouche du coche<sup>74</sup> », compte tenu de l'absence de consensus des bailleurs de

---

<sup>74</sup> En référence à la fable de Jean de La Fontaine « Le coche et la mouche ».

fonds dont certains continuent de gérer leurs projets directement. Pour favoriser la complémentarité des actions, « *L'État doit jouer lui-même le rôle du coche et non celui de la mouche* » en assurant le rôle d'orientation et de coordination des interventions dans le secteur de l'éducation. Le cas échéant, le leadership de l'État sera contesté et la gouvernance du secteur sera plus difficile.

## SEPTIÈME CHAPITRE: SYNTHÈSE ET INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

### 7.0 Introduction

Le présent chapitre porte sur l'interprétation et la discussion des résultats de recherche. Rappelons que notre question principale de recherche est : *quels sont les défis et les enjeux de la présence d'une pluralité d'acteurs dans la gouvernance éducative en Guinée?* Pour répondre à cette question, des entrevues ont été menées et des ressources documentaires ont été recueillies, le tout analysé selon le cadre théorique présenté dans le chapitre deux. Il s'agit ici, toujours en référence au cadre théorique, de mettre en relation ces différentes données afin d'expliquer comment les stratégies des acteurs visaient à faire face, d'une part, à des défis que représentait la présence d'autres parties prenantes et, d'autre part, aux enjeux de leurs identités respectives dans la conduite des actions de la réforme éducative en Guinée. Le but est d'aller au-delà des apparences pour expliquer les logiques implicites et explicites, déclarées ou non, des stratégies mises en avant pour marquer la présence de chaque acteur.

Ce chapitre comprend trois sections. Dans la première section, nous synthétisons les résultats de l'analyse des données. Cette synthèse s'articule autour des questions spécifiques de recherche : les orientations des acteurs, les modes de régulation/collaboration qu'ils ont développés entre eux dans la mise en œuvre de la réforme éducative, et les effets de ceux-ci sur la gouvernance actuelle du système éducatif. Ensuite, nous discutons respectivement des stratégies d'action des parties prenantes (deuxième section) et des jeux de pouvoir auxquels ils se sont livrés (troisième section). Ce faisant, nous mettons en relief les défis et les enjeux de la diversité d'acteurs dans la gouvernance de l'action publique en éducation en Guinée.

## **7.1 Les résultats au regard des sous-questions de recherche**

Les résultats de cette recherche font ressortir plusieurs défis et enjeux dans la gouvernance de l'éducation de la Guinée. Certains de ces défis sont reliés à nos trois sous-questions de recherche à savoir : les orientations des acteurs, la régulation et les modes de collaboration, enfin la gouvernance éducative actuelle. Ils sont traités dans les sous-sections suivantes.

### **7.1.1 Au regard des orientations des acteurs**

Par rapport aux objectifs de construction d'une gouvernance éducative efficace, les orientations stratégiques affichées par les différents acteurs stratégiques ont très souvent été des orientations divergentes et non cohérentes. En effet, 37 des 43 participants interviewés ont fait ce constat. Il s'agit donc d'un constat largement partagé et dont les effets se répercuteront sur les actions visant à atteindre les objectifs de la réforme.

De cette recherche, il se dégage que bien des orientations stratégiques privilégiées ont constamment changé. Ce changement des choix stratégiques et la discontinuité dans les actions réalisées n'ont pas créé les conditions favorables pour rendre performant le système d'action au bénéfice de la construction d'une gouvernance éducative renouvelée. Les résultats révèlent que les acteurs n'auraient eu que des occasions discontinues pour travailler ensemble au sein d'un secteur dont la transformation exige de la persévérance et une plus longue présence. Les parties prenantes ont eu peu la possibilité de consolider leurs acquis. Le changement de médiateurs a laissé plusieurs projets en chantier et à l'arrivée de chaque nouveau partenaire, la probabilité d'un nouveau départ à zéro était très grande. Pour les acteurs relais et même les médiateurs, c'était souvent des occasions de repositionner leur pouvoir afin de tirer le maximum de profit de la nouvelle opportunité.

Pour les représentants de l'État en général et ceux de l'éducation en particulier, la divergence des stratégies de la formation continue des enseignants a été la plus

préoccupante. Elle est considérée par eux comme étant l'exemple type des jeux de pouvoir qui se sont manifestés durant la réforme. D'ailleurs, ils pensent avoir été envahis dans leurs domaines de souveraineté en la matière par les ONG internationales qui avaient les moyens et le mandat des bailleurs de fonds d'intervenir en éducation en jouant le rôle d'acteurs relais. Pour d'autres fonctionnaires, devant la pauvreté et le manque de moyens de l'État, certaines ONG internationales avaient simplement voulu se comporter comme un gouvernement parallèle en jouant sur le registre communautariste et en faisant en sorte que les agents de l'État (administration du territoire et de l'éducation en particulier) soient mis à leur service.

Pour les partenaires techniques et financiers, les conditionnalités ont été des moyens de faire prévaloir leur autorité. Ainsi au départ, si les conditionnalités fixaient à la fois les préalables, mais également les éléments déclencheurs pour chacune des étapes de la mise à disposition des ressources financières (qui se faisait par tranches successives), les aide-mémoire servaient de documents de validation définitive des étapes franchies pour le pays. Ces documents largement utilisés par les différents partenaires techniques et financiers tout au long de la réforme (PASE I et II, PEPT et l'actuel PSE) ont été négociés, au cas par cas en tenant compte, certes du contexte national, mais ils prenaient également en considération les objectifs de chaque bailleur de fonds.

### **7.1.2 Au regard des modes de régulation entre les acteurs**

Le dysfonctionnement des modes de régulation et de collaboration a été constaté et dénoncé par 34 des 43 participants. En l'absence du respect d'un minimum de régulation ou à cause de la discontinuité de son application, les modes de collaboration ont été soumis à une rationalité instrumentale aux principes changeants. C'est le signe d'un fonctionnement problématique des mécanismes de régulation qui devaient garantir la cohérence et la complémentarité des interventions dans la réforme du système éducatif.

En lieu et place d'une approche de complémentarité, il y a eu, par exemple, la fragmentation des activités de formation continue entre plusieurs structures en raison des jeux de pouvoir mentionnés plus haut. De plus, la faiblesse de la communication entre les structures de l'éducation (niveau central, régional et préfectoral) a été une réalité qui ne favorisait pas une capitalisation des expériences, même celles reconnues pertinentes. L'absence d'une mémoire institutionnelle au niveau de l'État a eu pour conséquence un recommencement constant chaque fois. C'est une situation qui a touché la plupart des actions conduites au sein de l'éducation durant ces vingt dernières années.

Le témoignage ci-dessous d'un cadre de la région étudiée explique la situation qui a prévalu : « Les projets venaient avec leurs financements, leurs orientations et les axes d'intervention. C'est à prendre ou à laisser [...] ». Dans un tel contexte, en plus de la définition des orientations, faite très souvent par les acteurs relais qui ont joué le rôle de contractants chargés des projets durant la période antérieure au PSE, on a assisté à un manque de complémentarité des différentes formations dispensées. Par ailleurs, les acteurs responsables des projets contraints par le temps de présenter des résultats privilégieront des solutions faciles, plutôt que de se lancer dans des approches structurantes d'une réforme en profondeur. Un fait qui n'a pas échappé à l'évaluation de DevTech Systems Inc (2006, p. 33) :

L'équipe d'évaluation a relevé à quelques reprises que les mécanismes contractuels centrés sur les résultats développent parfois une « culture de produits à rendre » au niveau des équipes des sociétés chargées de la mise en œuvre. Par exemple, le personnel des projets hormis la haute direction a souvent tendance à présenter son travail en termes d'obligations contractuelles plutôt que du point de vue de sa pertinence par rapport aux objectifs du programme.

Une telle approche n'a pas incité les contractants (acteurs relais et leurs médiateurs) à opter pour la transformation des systèmes d'action des acteurs à long terme, mais plutôt à produire des résultats mesurables rapidement dans les délais contractuels souvent courts. C'est pourquoi les contractants orienteront leurs actions vers la résolution des problèmes, à

brève échéance, même si certains de ces problèmes nécessitaient des recherches et des expérimentations qui devaient prendre le contexte local et national (l'aspect systémique de l'éducation) en considération. Au lieu de cela, ces acteurs relais ont recouru aux résultats d'expériences conduites ailleurs pour les appliquer à la situation guinéenne.

Durant les décennies de la réforme, plusieurs tentatives de régulation des interventions eurent lieu, mais avec peu de succès. Il y a eu des « va-et-vient » dans les modes de collaboration et de régulation entre les acteurs. L'approche programme au début de la décennie des années 1990 avec le PASE I et II a été remplacée par la gestion par projet durant la période du PEPT, pour enfin s'orienter vers une approche mixte à partir de 2008. L'approche en cours repose à la fois, sur un programme sectoriel qui bénéficie de l'appui de certains partenaires au développement, mais également une gestion directe de certains projets exécutés parallèlement par des bailleurs de fonds et certaines ONG internationales.

### **7.1.3 Au regard des effets des actions sur la gouvernance actuelle du système éducatif**

Le comportement des acteurs et certains actes posés pendant l'exécution des projets sont considérés comme étant un « danger » pour le système éducatif par 33 des 43 participants. Il y a notamment eu des actions qui dans une perspective de développement durable ont été négligées. Ainsi, le suivi et l'évaluation des projets, en dehors de la phase d'implantation, n'étaient souvent pas pris en compte, bien qu'il s'agissait d'activités visant la conduite de la réforme du système éducatif.

La description imagée de la situation par un participant témoigne des conditions d'exécution de la réforme : « Il y a eu plusieurs acteurs talentueux sur scène avec de beaux rôles, mais seuls les spectateurs présents avaient la possibilité de profiter du spectacle à huis clos [...] Car, en l'absence de caméra et autres outils pour immortaliser l'évènement malgré la pertinence des thèmes et du talent des acteurs, le spectacle devenait vite une expérience anodine de plus [...] ». Le témoignage ci-dessous d'une ONG internationale illustre l'évolution des pratiques de certains acteurs au sein du secteur :

Avec le temps, nous avons compris que, si l'on veut faire avancer les changements qui s'effectuent en terme d'actions au niveau local, pour les mettre à l'échelle, pour les valoriser, pour les faire accepter, il fallait travailler avec l'institutionnel c'est-à-dire avec l'État. Voilà les éléments qui nous ont amenés à changer [...] C'est de la pratique, c'est du vécu [...]

Les effets, parfois très positifs, de l'intervention d'autres acteurs que ceux traditionnels n'avaient pas l'appréciation positive attendue de certains cadres de l'éducation notamment du niveau central, note l'évaluation de DevTech Systems Inc (2006, p. 35) : « Lorsque la question à savoir quelles ont été les contributions les plus importantes de USAID au secteur de l'éducation leur était posée, aucun cadre du ministère n'a mentionné le travail accompli [...] ». Cela n'est-il pas dû au fait que ce bailleur de fonds avait préféré la transformation du système d'action de la gouvernance du secteur à la construction de nouvelles classes? Ou bien est-ce parce que l'exécution de son financement avait été faite exclusivement par les acteurs relais (les ONG)? N'est-ce pas une indication que la perception de la complémentarité des actions initiées au sein de l'éducation n'était pas encore bien comprise?

Par ailleurs, il ressort des propos de 29 des 43 participants qu'en dépit de la volonté affichée de collaborer dans la réalisation des activités de la réforme, il y a eu un déficit de confiance entre certains intervenants. Ainsi, dans la conduite des actions de cette réforme il y a eu un climat de méfiance non déclarée entre, d'une part, les cadres de l'éducation et, d'autre part, les acteurs relais et leurs médiateurs nationaux.

Selon les agents de l'État, avec leur légitimité de circonstance, ces acteurs relais étaient non seulement des intermédiaires financiers avec les bailleurs de fonds jusqu'à l'avènement du PSE, mais ils proposaient des stratégies aux acteurs traditionnels de l'éducation. Un cadre de l'éducation mentionne à cet effet que : « C'est comme si ces ONG tentaient de faire consommer leurs productions au système éducatif ». Une situation que les partenaires au développement qualifieront eux-mêmes de « dangereuse » pour

l'école guinéenne. Le défi de gouvernance a été réel avec les acteurs relais et les médiateurs note un responsable de l'éducation, car :

S'il est facile d'identifier les mécanismes de gouvernance des intervenants qui agissent au nom du système éducatif ou des partenaires au développement, cela devient moins clair avec les ONG internationales, même si théoriquement leurs rapports de gestion sont accessibles. Les orientations en provenance de leurs conseils d'administration souvent établis en dehors du pays suscitent des interrogations. Cela constitue un défi présent en Guinée où il était difficile de savoir les intentions de ceux qui orientent réellement ces ONG.

En considérant que le changement doit concerner le fonctionnement entier du système, la capacité de changement est une réalité qui se construit avec chaque partie prenante. Les conditions de réalisation d'une telle démarche ne semblent pas avoir été réunies dans la conduite de la réforme de l'éducation en Guinée. Le fait de privilégier la gestion des ressources au détriment d'un renforcement institutionnel a eu pour conséquence la multiplication des structures de mise en œuvre des projets et la faible valorisation des expériences pertinentes. C'est pourquoi une transformation positive durable était difficilement réalisable. Le problème de la gouvernance du secteur reste entier avec l'incertitude d'avoir des ressources, pour les cadres de l'éducation et le contrôle de l'utilisation de ces ressources par les bailleurs de fonds. La gestion des innovations pose également des défis et des enjeux d'une telle complexité qu'ils constituent des problèmes.

Le changement dans la gouvernance du secteur qui est l'un des objectifs de la réforme exige un nouveau type d'apprentissage, en référence à Crozier et Friedberg (1977, p. 391). Une opération complexe que, face à l'absence du leadership de l'État, ni les acteurs relais, encore moins les médiateurs mis en place ne pouvaient promouvoir, car une telle orientation est exigeante et vise la création des conditions de remplacement des anciens modes d'action. L'intention de construire une gouvernance éducative performante était l'objectif affiché des acteurs, mais les stratégies d'action des différentes parties prenantes n'ont pas favorisé son atteinte malgré les efforts fournis. Pour y parvenir, il faut

un leadership de type différent qui suppose, notamment pour les acteurs traditionnels, d'apprendre à jouer un nouveau rôle qui laisse place aux autres intervenants non traditionnels, sans abdiquer leurs prérogatives. Voilà les principaux défis et les enjeux auxquels il faut faire face aujourd'hui.

## **7.2 Les stratégies d'action des intervenants**

Derrière les actions conduites individuellement ou en collaboration, il y a une rationalité défensive ou offensive qui s'est manifestée par une volonté de saisir des opportunités, d'élargir son influence ou de conserver sa marge de liberté. Dans ce jeu relationnel, les différents comportements des acteurs avaient un sens et des objectifs précis à atteindre. Les acteurs étudiés n'échappèrent pas à cette logique, même si leurs tailles et leurs formes d'existence sont très différentes. Chacun d'eux poursuivait un ou des objectifs pour l'atteinte desquels il a adopté une ou des stratégies lui permettant de garder un avantage comparatif par rapport à ses objectifs et aux moyens dont ils disposent.

Dans une telle perspective, les stratégies mises en œuvre par les différentes organisations reflètent le fait qu'elles ont des intérêts divergents. Pour défendre ces intérêts, les acteurs des organisations profitèrent des opportunités pour renforcer des positions ou développèrent des capacités pour contourner les obstacles, selon les situations. Les acteurs stratégiques impliqués dans la réforme de l'éducation en Guinée ont développé des stratégies d'affirmation et de survie. En conséquence, chacun des acteurs a eu un comportement changeant qui s'inscrivait dans une démarche stratégique personnelle qui prenait en compte les objectifs poursuivis par son organisation d'appartenance. Pour atteindre ses objectifs, chacun avait identifié la stratégie qui lui semblait appropriée en payant le prix le moins élevé possible. Les trois catégories d'acteurs en présence, soit les agents de l'État, les partenaires au développement, les ONG, les membres de la société civile et les élus n'ont pas fait exception à la règle de la logique rationnelle décrite par

Crozier et Friedberg (1977), aux différents niveaux de leurs interventions dans la mise en œuvre de la réforme.

### 7.2.1 Les agents de l'État

Pour les fonctionnaires de l'État, notamment ceux de l'éducation en particulier, leurs statuts leur donnent la légitimité de s'impliquer dans les activités de l'éducation. Traditionnellement, pour eux, prendre des initiatives dans les actions éducatives du pays, même en l'absence de leadership ministériel, fait partie de leurs prérogatives. Ainsi, durant le programme d'ajustement du secteur de l'éducation (PASE) et avant même la mise en place du programme sectoriel de l'éducation (PSE) en 2008, ils avaient initié plusieurs stratégies de coordination comme la création du *comité de pilotage* et du *comité interministériel de suivi* au plan national, de même que les *comités de pilotage au niveau préfectoral*. Durant PEPT, ils seront les initiateurs des *cercles d'harmonisation* au niveau de certaines préfectures et de la *Coordination régionale des intervenants en éducation (CRIE)* en particulier dans la région de Kafu. Ce sont des initiatives qui leur permettaient d'être présents aux étapes importantes de mise en œuvre des projets éducatifs. En plus, la convention de partenariat que devaient avoir les ONG voulant travailler dans le secteur de l'éducation a été également un moyen de suivi des actions de ces nouveaux intervenants.

Ainsi, avec le principe du droit de regard, les agents de l'éducation seront présents dans presque toutes les activités conduites dans leur secteur à travers le pays : signatures des accords et de contrats, poses de premières pierres de projets d'infrastructure, ouvertures des rencontres et des réunions périodiques dans le cadre des revues organisées entre les intervenants dans les activités éducatives, etc. En conséquence, formellement et systématiquement, des instances ont été créées à l'initiative de l'administration de l'éducation pour faciliter les échanges d'informations. Toutefois, l'objectif stratégique poursuivi aura bien été celui de la maîtrise d'une zone d'incertitude qui confère la capacité d'influencer les groupes d'acteurs en éducation, selon l'approche théorique de Crozier et Friedberg (1977).

Dans les faits, la logique suivie par les agents de l'éducation a été un raisonnement totalement changeant pour faire face à deux types de zones d'incertitude liées respectivement aux orientations et aux ressources mises à disposition. Les entrevues ont révélé un certain déficit d'une politique éducative nationale orientant l'ensemble des actions du ministère. Ce qui créait des zones d'incertitude parfois irritantes pour les agents de l'éducation. Entre les orientations du ministère et les différentes actions conduites sur le terrain, un manque d'information aura été source d'incertitude pour les différents intervenants sur le plan national. En effet, selon un participant : « La vision holistique du système éducatif manquait en raison du rôle marginal que l'État a joué [...] L'absence d'un leadership fort a eu des effets négatifs pour le secteur [...] Le découpage du système éducatif en petits morceaux selon les niveaux d'enseignement a été négatif. Il y a eu beaucoup d'activités non coordonnées ». Cette situation a été ressentie à la base, notamment pour les DSEE, les directeurs d'école et même les enseignants :

C'est comme si une administration parallèle s'était mise en place pour faire le travail [...] Nous n'avions pas une emprise là-dessus. Tout venait du haut [...] C'est des circulaires que nous recevions de la DPE ou bien de l'IRE, convoquant tels ou tels directeurs ou enseignants. En laissant toutes activités, nous devons répondre [...] Nous n'avions pas de moyens de faire des propositions ou bien des amendements.

Pour une ONG internationale participante, « Il y a eu un laisser-aller, alors qu'il faut une coordination [...] Ça, c'est le rôle non pas d'une ONG, mais c'est le rôle de l'État lui-même ».

De plus, le déficit récurrent de ressources au ministère constituait une zone d'incertitude réelle dans la conduite de la politique éducative aussi bien pour les cadres centraux du ministère que pour ceux évoluant aux niveaux régional, préfectoral et local. Le manque de cohérence entre les orientations et les moyens dégagés était réel, d'autant plus qu'un budget de l'éducation est annuel alors qu'une politique éducative se réalise sur plusieurs années. Comme conséquence de ce manque de ressources financières, selon un agent de l'éducation : « C'est une culture de la dépendance totale aux financements

externes qui a été instaurée [...] Pour fonctionner, les services de l'éducation doivent abriter une action qui est soutenue par un bailleur de fonds [...] La Loi des Finances a pour principe d'assurer d'abord la contrepartie du Budget national de développement dans une activité [...] C'est une pratique qui limite les marges de manœuvre des structures et leurs capacités d'innover ». Au niveau central, un responsable de l'éducation déclare : « En Guinée aujourd'hui, il faut reconnaître que si ce n'était pas ces projets et programmes des bailleurs et des ONG, il n'y aurait pas de travail malheureusement. Parce que le budget national ne donne rien [...] C'est-à-dire, le rôle régalien de l'État, cela n'existe plus. Il n'y a plus d'État, les autres font l'État ». Pour un responsable préfectoral : « Vous savez que notre pays est un pays pauvre, c'est pourquoi on accueille ces ONG, parce que ça nous permet de faire un pas de toute façon. Comme le pouvoir central n'envoie rien, nous accueillons le premier venu [...] ».

Il s'agissait pour les agents de l'éducation de garder l'initiative dans l'orientation des actions qui sont conduites sur le terrain, même de façon limitée. Il y a dans cette démarche, la mise en œuvre d'une certaine rationalité non pas par rapport à l'objectif, mais par rapport aux opportunités lesquelles seront liées au contexte. Il y a eu des ajustements continus fréquents jusqu'à l'avènement du PSE. Ainsi, la stratégie de collaboration avec les ONG, qui ont sous-traité l'exécution des projets des bailleurs de fonds, a consisté à répondre à leurs demandes en personnel en affectant du personnel du ministère.

Dans cette logique, c'est l'acceptation de la création de structures parallèles, directement sous le contrôle des bailleurs de fonds ou de leurs acteurs relais. Des structures qui étaient souvent animées par le personnel de l'éducation dans le cas de détachement, temporaire ou définitif, pour la période d'exécution des projets. Selon un responsable de l'éducation évoluant dans la région de Kafu : « Au niveau de la DPE, on avait un cadre qui représentait le NFQE, un cadre qui représentait le PAREEG et un autre qui représentait le PAPEMGUI. Finalement, on a mis en place une section pédagogique dans laquelle, il y avait un chargé de..., un chargé de..., etc. ». Pendant ce temps, au niveau national, des

groupes thématiques et des commissions de travail se sont mis en place et soutenus par les comités de pilotage des différents projets.

La volonté d'être impliqué à tous les niveaux et pour toutes les étapes sera finalement renforcée avec la mise en place du programme sectoriel de l'éducation à partir de 2008. Une stratégie qui met fin à l'émiettement des activités dont les efforts de coordination ne parvenaient pas à créer des apprentissages collectifs des « bonnes pratiques ». En fait, ces différentes actions traduisent la mise en œuvre de la marge de liberté même contingente dont dispose l'acteur stratégique de l'éducation, limité dans son travail par le manque des ressources. Même au sein d'une situation très contraignante, cela n'a pas empêché cet acteur stratégique de faire prévaloir sa marge de liberté en adoptant une stratégie offensive et gagnante. Une tactique que les cadres de l'éducation ont adoptée chaque fois par leur présence lors des jeux de pouvoir entre les parties prenantes. Ces rencontres auront été des occasions de négocier les orientations des différentes interventions. Une démarche stratégique qui garantissait aux acteurs étatiques de l'éducation en particulier, la connaissance de l'évolution des différents dossiers même s'il traduit la faiblesse de leur capacité managériale de diriger le système.

### **7.2.2 Les bailleurs de fonds**

Pour les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, la multiplicité des structures de l'éducation couplée à l'instabilité des cadres aux postes stratégiques décisionnels et la nécessité d'une bonne gestion des ressources ont motivé les initiatives visant à changer la règle du jeu. Au regard des contraintes externes, il s'agira pour ces acteurs stratégiques d'adapter les mécanismes de mise en œuvre des activités des projets aux exigences de l'environnement. L'objectif pour eux était la maîtrise de la zone d'incertitude de l'utilisation des moyens, dans la perspective de Crozier et Friedberg (1977, p. 152). En raison de leurs origines et devant les multiples contraintes auxquelles il fallait faire face avec la fin du PASE II, ces acteurs mettront chacun en place une structure dont l'objectif était la gestion des projets qu'ils financent selon ses orientations et ses modes de gestion.

Dans ce contexte, si certains utilisent les structures de l'administration pour l'exécution de leurs projets, comme la Banque mondiale avec le PAREEG d'autres privilégieront les ONG. Ce choix répondrait à un souci d'efficacité des actions dans la mise en œuvre des projets et visait également à répondre implicitement à la volonté de trouver en Guinée des groupes d'acteurs capables de participer à l'intégration du pays à l'approche libérale du développement. Sur le terrain, des structures autonomes seront créées comprenant parfois des agents de l'éducation (administrateurs et enseignants) pour pouvoir contrôler directement les ressources. Ces différentes structures bénéficieront d'appuis d'experts internationaux qui seront mobilisés, de temps en temps, par ces organisations relais chargées des projets. Ce fut le cas pour le projet NFQE avec USAID, le PROPEB actuel du côté de la coopération allemande dans la région de Kafu et le projet EPTG de l'AFD.

La création des structures de gestion des projets que chaque bailleur de fonds finance sera le début d'une nouvelle ère dans l'exécution des projets éducatifs. Ainsi, les ateliers et les séminaires qui seront organisés par ces projets seront souvent les moments appropriés pour valider les stratégies d'intervention. Les participants à ces rencontres, notamment les enseignants, essaieront de prendre en compte les différentes formations reçues dans leurs cahiers de préparation.

Pratiquement, ces stratégies de mise en œuvre de l'aide au développement dans le secteur de l'éducation ont consisté dans les faits à faire, le plus souvent, parallèlement à l'État plutôt que de le soutenir, jusqu'à l'avènement du PSE. La présence d'ONG internationales, ayant un modèle divisionnaire de fonctionnement (Mintzberg, 2006, p. 338), a facilité la création d'ONG locales plus ou moins dépendantes. La présence de ces dernières a contribué au renforcement et au développement d'une société civile encore fragile. Cette démarche a aussi favorisé l'implication d'autres acteurs non traditionnels à la gestion de projets éducatifs.

Dans les suites de la Déclaration de Paris (2005), l'acceptation par certains partenaires au développement de financer le panier commun dans le cadre de la mise en œuvre du programme sectoriel à partir de 2008 a changé les règles du jeu. La nouvelle stratégie a permis de réduire la zone d'incertitude, mais aussi elle a responsabilisé davantage l'État guinéen, signataire de cette déclaration.

Toutefois, pour les partenaires au développement qui contribuent au financement du fonds commun, si la nouvelle stratégie leur permet de contrôler la gestion gouvernementale des fonds qu'ils octroient au secteur, cela n'est pas le cas pour ceux qui continuent à faire appel aux acteurs relais que sont les ONG. Pour ces derniers, ces organisations relais ont encore un rôle à jouer. Il y a donc eu un changement de la nature du jeu au niveau des partenaires au développement ayant pour effet « le déplacement de la zone d'incertitude et des enjeux » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 391). L'utilisation des ressources financières reste toujours soumise au contrôle du représentant des bailleurs de fonds avec un changement des modalités d'exécution qui se traduit par de nouveaux rapports de collaboration entre les acteurs engagés dans les activités pilotées directement par le PSE et ceux qui évoluent en dehors du panier commun.

### **7.2.3 Les ONG internationales, les organisations de la société civile et les élus**

Pendant toute la période du PEPT, on aura observé des rapprochements entre des bailleurs de fonds bilatéraux et certaines ONG originaires de leurs pays respectifs. Pour le développement d'une société civile guinéenne, les ONG internationales ont joué un rôle de relais auprès des bailleurs de fonds qui en faisaient un objectif majeur. Chaque ONG, selon ses origines et ses objectifs, déploiera une stratégie pour y parvenir. Ainsi, par la formation comme moyen de coordination visant la standardisation des qualifications, selon Mintzberg (2006, p. 112), les ONG nationales ont été outillées pour participer à la mise en œuvre des projets dans le secteur de l'éducation. La qualification obtenue à travers des formations visait la formalisation du comportement. De telles stratégies faciliteront la mise en place de plusieurs organisations, dont le comportement aura été formalisé au préalable.

Par exemple, plusieurs centrales syndicales seront constituées, des associations de parents d'élèves seront formées avec des coordinations créées aux niveaux préfectoral, régional et national. En fait, plusieurs ONG nationales seront créées et mises en réseau.

Le fait que les ONG internationales actives dans le secteur de l'éducation étaient associées avec des bailleurs de fonds peut avoir eu comme conséquence la soumission des relations entre bailleurs de fonds et ONG à une rationalité instrumentale, comme l'illustrent les propos d'un représentant de bailleurs de fonds :

Avec la mondialisation, les frontières s'estompent [...] Bien qu'à la base, les ONG sont des organismes à but non lucratif, dans beaucoup de pays au monde, la puissance publique finance les ONG [...] Pour un certain nombre d'objectifs, c'est plus efficace de passer par les ONG plutôt que de vouloir le faire directement par ses propres moyens.

L'arrivée de nouveaux acteurs aura pour conséquence le croisement de plusieurs légitimités qui seront impliquées dans la définition des objectifs et des contenus de l'éducation. Des légitimités dont les fondements ne sont pas à l'abri d'un esprit partisan dans la perspective d'Enguéléguélé (2008). Plus encore, en tenant compte des liens entre l'organisation et son environnement, cette nouvelle situation rend le problème de l'éducation plus complexe par le fait que ces ONG ont joué le rôle de relais. Un rôle pertinent en raison de l'efficacité de leurs services comme réducteurs d'incertitude pour les bailleurs de fonds dans le double objectif de la gestion des projets et de la transmission de nouvelles valeurs, notamment de développement de la société civile. Dans cette vision, les stratégies d'intervention de ces nouveaux acteurs relais peuvent bien être soumises à une rationalité instrumentale dans le jeu de pouvoir (Crozier et Friedberg 1977, p. 177).

Dans ce processus, si les ONG internationales ont joué le rôle de relais au premier niveau auprès des bailleurs de fonds, les ONG nationales et les autres organisations mises en place par ces acteurs internationaux ont joué le rôle de relais au deuxième niveau plus près de l'action comme des médiateurs dans les communautés en proximité des

bénéficiaires. Par cette approche, ces nouveaux acteurs faciliteront la médiation avec l'environnement (institutionnel et culturel) dont ils comprennent le mode de fonctionnement. Par ce fait, il y aura un partage de rôles pour réduire les zones d'incertitude et leurs coûts directs. Le réseautage des membres de la société civile sera bâti par domaine d'intervention et par type de partenaires/bénéficiaires, une approche qui rejoint le modèle organisationnel des interdépendances de Mintzberg (2006, p. 39-40). Les interrelations entre des structures gouvernementales (comité national d'équité) et celles de la société civile (l'alliance pour l'éducation des filles, le FONSEF et l'association de mères de filles par exemple) dans le cadre de promotion de la scolarisation des filles en sont une illustration éloquent. Généralement, ce fut une pratique visant à répondre aux multiples demandes d'ajustement en provenance à la fois du terrain, mais également des bailleurs de fonds pour atteindre rapidement des objectifs. Ainsi, selon le CECI : « Globalement [...] cette société civile guinéenne qui devient importante, c'est une fierté pour nous [...] elles ont été un produit du CECI en général ».

Par la structuration, la formation et l'accompagnement, petit à petit la nouvelle société civile est mise en place dans le pays. Au départ des ONG internationales, les ONG nationales et locales ont pris le relais dans la poursuite des actions initiées. Parfois, ce travail de parrainage des ONG guinéennes par des ONG internationales suit un processus qui prend plusieurs formes, en fonction du temps mis en Guinée par l'organisation non gouvernementale qui parraine. L'organisation non gouvernementale nationale hérite des moyens matériels et du réseau de relations (national et international) de l'organisation non gouvernementale mère, selon le témoignage de Sabou Guinée : « Sabou Guinée a été identifiée, non seulement par l'association Terre des Hommes, Save The Children Suède [...] Elle est la représentante de Terre des Hommes suisse en Guinée depuis plus de dix ans ».

Pour les élus en particulier, leur formation s'est traduite par une forte implication dans l'identification des besoins et la mise en œuvre de certains projets au niveau communautaire. Dans la plupart des cas, leur formation a eu pour effet de faciliter

l'élaboration du Plan de développement local (PDL), du Plan annuel d'action budgétisée (PAAB) de leurs communautés. La disponibilité de documents comme les PDL facilitera la mise en œuvre de projets prioritaires, en limitant le temps de validation des projets au niveau des communautés (puisque une liste de projets avec leurs priorisations existe déjà). En plus de la formalisation du comportement, les formations dispensées donneront des capacités nouvelles aux acteurs élus pour négocier avec les différents partenaires actifs dans le développement communautaire. Ils disposeront de nouvelles compétences d'évaluation de la maîtrise de la zone d'incertitude et des enjeux qui sont pertinents et qui comptent pour les acteurs susceptibles d'intervenir dans leurs communautés. Les élus formés affichent le comportement recherché et pourront attirer plus facilement l'attention de potentiels bailleurs de fonds. Ils savent parler le « langage formalisé » et ils sont capables d'agir pour inspirer la confiance des investisseurs dans leur milieu. Ils ont souvent la compétence de limiter l'amplitude de la zone d'incertitude chez les bailleurs de fonds potentiels.

Les différentes actions qui ont conduit à la structuration et à la formation de nouveaux acteurs augmenteront le nombre et la diversité des parties prenantes susceptibles de participer à la mise en œuvre de nouvelles approches de développement au niveau du pays. Ainsi, même si à l'intérieur de chacun des groupes, des spécificités existent, les acteurs de chaque groupe ont mis en place des stratégies d'action qui concernent à la fois les individus qui agissent, mais également les organisations elles-mêmes (enjeux d'identité et de pouvoir). C'est pourquoi malgré les contraintes inhérentes aux besoins de collaboration entre les organisations par le biais d'acteurs qui les représentent, la volonté d'agir s'inscrit dans l'obligation de profiter de la marge de manœuvre que confère la liberté inaliénable de contrôler une zone d'incertitude de l'acteur. La maîtrise de cet espace est la source de son identité et du pouvoir dont il jouit en tant que représentant de son organisation.

### 7.3 Les jeux de pouvoir entre les acteurs de la réforme

Entre les acteurs stratégiques impliqués dans la réforme de l'éducation en Guinée, des relations de pouvoir se manifesteront tout au long de sa mise en œuvre. Même si les formes de manifestation de ce pouvoir variaient selon les contextes, les stratégies tenaient compte des ressources dont disposait chaque acteur (individuel et institutionnel) pour négocier sa place et son rôle aux différentes étapes. Ainsi, chaque acteur stratégique s'est livré parfois ouvertement à un marchandage avec les autres intervenants dans la manifestation de la maîtrise de sa zone d'incertitude qui est source de pouvoir. C'est une situation qui a confronté les légitimités respectives de ces différents intervenants, comme acteurs traditionnels ou non, dans l'action éducative.

En rappel, les trois catégories d'acteurs concernés par ces négociations (formelles ou informelles) ont été notamment :

- les agents de l'État dans la définition des finalités des actions;
- les partenaires techniques et financiers pour contrôler l'utilisation des fonds;
- et enfin, les ONG et la société civile en tant que partenaires et/ou bénéficiaires.

Cette section décrit comment chacun de ces acteurs stratégiques a profité et/ou fait prévaloir sa propre rationalité instrumentale du pouvoir, selon Crozier et Friedberg (1977), dans l'identification et la mise en œuvre des projets pendant la réforme de l'éducation en Guinée.

#### 7.3.1 Les cadres et agents de l'éducation

Pour comprendre le jeu de pouvoir des agents de l'éducation, il faut partir de l'organisation et du mode de gestion en vigueur au niveau du pays et dans le secteur de l'éducation ces dernières décennies. Le régime politique du pays a un caractère présidentiel où l'exécutif dispose de beaucoup de pouvoir dans l'orientation et le fonctionnement de l'État en général. Ainsi, le secteur de l'éducation est dominé par la centralisation du pouvoir de l'administration, dont la déconcentration est le principe de

fonctionnement. Dans ce contexte, les administrateurs aux différents niveaux fonctionnent sur la base d'une délégation encadrée de leur pouvoir. Les principaux responsables sont nommés par le pouvoir central. En plus, sur le plan structurel, la standardisation des procédés de travail laisse peu de place aux responsables pour une autonomie d'action et les prises d'initiatives, notamment aux échelons inférieurs de l'administration. C'est le modèle hiérarchique (*top down*) qui est prédominant dans la gestion du système. Dans la pratique, ce modèle de gestion a pour but de limiter, sinon d'éliminer les zones d'incertitude dans la ligne hiérarchique, même si les institutions d'enseignement supérieur jouissent d'une plus grande autonomie ces dernières années. Au niveau de l'enseignement préuniversitaire en particulier, la bureaucratie mécaniste de Mintzberg (2006, p. 282-307) décrit bien la structuration et le mode de fonctionnement de l'organisation qui s'applique à cet ordre d'enseignement en Guinée.

La mauvaise gouvernance que le pays a connue ces dernières années a affecté négativement le secteur de l'éducation. Ce fut une période dominée par une instabilité des postes des acteurs et des structures de pilotage du système. Un contexte qui aura des effets négatifs sur l'efficacité des actions entreprises. C'est pourquoi, sur le plan sectoriel, la faible capacité d'initiative managériale ministérielle a posé des défis dans la capacité d'apporter des solutions aux multiples problèmes qui se sont posés. Pire, le contrôle qui est le principe de base sur lequel repose un tel modèle organisationnel ne se faisait pas pour des raisons diverses. Souvent, seul le manque de moyens surtout financiers est mentionné comme responsable majeur de cette situation.

Cependant, même dans une telle situation, il y a eu des informations, des savoirs et des savoir-faire qui ont été mobilisés comme ressources par les acteurs de l'administration en général et ceux de l'éducation en particulier dans leurs relations avec les autres parties prenantes. Ainsi, peu importe leurs niveaux d'intervention (national, régional, préfectoral ou local), ces ressources ont été utilisées pour le contrôle des zones d'incertitude. Ces transactions eurent lieu souvent de façon informelle, mais parfois également de façon formelle, et portèrent sur le comportement continu et pérenne des acteurs

gouvernementaux en général (au nom de l'unicité de l'État) et des fonctionnaires de l'éducation en particulier face aux autres acteurs impliqués dans la réforme. Conscients de leurs atouts, les cadres de l'éducation ont utilisé plusieurs moyens pour parvenir à la manipulation de la prévisibilité du comportement des acteurs stratégiques capable d'orienter l'action au sein du secteur.

Sur le plan formel, l'approche stratégique gagnante a été la création d'instances de partage d'informations. Derrière ces rencontres, l'objectif affiché était de créer des espaces d'échange entre acteurs actifs au sein de l'éducation. De ces rencontres, pouvaient résulter des remises en cause, des ajustements de pratiques les uns envers les autres, comme objectifs sous-jacents, pour finalement aboutir à une forme de coordination des actions sur le terrain. Ainsi, systématiquement, des instances ont été créées pour faciliter les échanges d'informations et favoriser un minimum de coordination de certaines activités, comme la formation des enseignants par exemple. Pour les Directeurs préfectoraux de l'éducation, il y avait un besoin d'agir pour gérer ces multiples interventions : « On était obligé à certains moments de prendre des initiatives en créant des cercles d'harmonisation [...] Tout le monde s'est rendu compte que la grande diversité d'intervenants par rapport à un programme qui devait être commun, c'était une nécessité à tout point de vue [...] ».

Ces quelques exemples indiquent comment les cadres de l'éducation ont utilisé leur marge de liberté en prenant des initiatives orientées vers une plus grande influence de la zone d'incertitude qui conférait aux autres acteurs, jusqu'alors, une source majeure de pouvoir. Par ces faits, ils ont réussi souvent à déplacer les enjeux et les zones d'incertitude de manière à obtenir des changements de comportement de la part des autres intervenants. Ainsi, les actions initiées ont réussi à influencer ce que Crozier et Friedberg (1977) appellent le système d'action concret, donc à contrôler les zones d'incertitude des acteurs relais de même que des médiateurs par l'utilisation optimale des règles organisationnelles existantes ou qu'ils aideront à créer.

Dans ce long processus, la maîtrise de l'environnement social sera un atout majeur mis à profit par les cadres de l'éducation pour développer des réseaux informels de partage d'information. Par ces agissements, l'objectif était de persuader, parfois les fonctionnaires de l'éducation évoluant à l'intérieur des services, du caractère éphémère des approches stratégiques en cours dans le secteur de l'éducation. L'expression ci-après d'un cadre de l'éducation illustre bien la situation : « *ko naaghé yaltunge woo liilanntè* ». C'est une expression de la vie paysanne qui signifie littéralement « qu'il faudra s'accommoder coûte que coûte du temps qu'il fait ». Elle traduit à la fois la volonté de poursuivre la mission d'agent de l'éducation jouant son rôle en s'accommodant des conditions que lui impose l'environnement, mais également et surtout une invitation à tous de ne pas abandonner la partie.

Cette attitude justifiera sur le plan stratégique, l'acceptation de la mise en place de plusieurs structures que demanderont les bailleurs de fonds avec leurs acteurs relais (les ONG internationales et leurs projets). Cela justifie également le détachement/affectation de façon temporaire ou permanente du personnel de l'éducation pour servir dans des commissions et/ou des structures qu'ils feront créer. Ainsi, le fait de mettre les agents de l'éducation (enseignants ou techniciens) au service d'acteurs relais (ONG ou projets) qui poursuivent des objectifs limités dans le temps (durée du projet) et parfois dans l'espace (zone d'intervention) avait un double objectif selon un cadre de l'éducation : « Être impliqué directement dans le système d'action des organisations engagées dans la réforme éducative, même de façon informelle, avec comme objectif implicite de s'approprier leurs expertises pour la suite ».

Lors des rencontres (cercles d'harmonisation, CRIE, revues annuelles, etc.) supportées financièrement très souvent par les parties dont on voulait influencer le comportement, des ajustements s'observaient, des changements parfois se réalisèrent. Ces rencontres ont été des occasions inattendues de négocier, parfois de façon informelle, plusieurs aspects relatifs aux normes et stratégies d'action entre les parties prenantes. Durant le processus, avec la connaissance du terrain, l'acteur étatique s'est adapté aux

multiples initiatives visant le contrôle de son comportement; un objectif d'ailleurs voulu par les bailleurs de fonds et mis en œuvre par leurs relais et les médiateurs aux différents niveaux d'intervention. Pour les cadres de l'éducation, il fallait donc répondre par une présence même symbolique, car selon un responsable du secteur « comme encadreurs, nous n'étions pas préparés à ça, puisqu'il n'y avait aucun texte qui nous permettait de gérer les activités de tous ces intervenants [...] ». Devant une telle situation, la solution qui était à la portée des fonctionnaires de l'État a été de jouer à la « mouche du coche » en intervenant sporadiquement, mentionne un participant. Cette approche de « gestion par activités sur le terrain » était pour les responsables du secteur « la seule façon de savoir ce qui se passait » au sein de l'éducation, selon un bailleur de fonds.

### **7.3.2 Les partenaires techniques et financiers**

En plus de leurs moyens financiers, les bailleurs de fonds, dans leur fonction de partenaire financier et technique, avaient une stratégie de communication comme sources importantes de pouvoir, suivant le modèle de Crozier et Friedberg (1977). Ainsi, ces acteurs joueront sur cet avantage stratégique pour orienter de façon significative la mise en œuvre des projets éducatifs du pays. Toutes les occasions ont été mises à profit par ce groupe d'acteurs pour signifier aux autres parties prenantes, en particulier aux représentants de l'État leur volonté de changer les règles du jeu avec l'avènement du PEPT. Dans cette perspective, les projets négociés spécifieront par des clauses particulières, les modalités de mises en œuvre des activités du projet ainsi que les objectifs ciblés à atteindre au niveau du secteur. Certains objectifs étaient liés à des problèmes d'enjeux internationaux, comme la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement, mais d'autres étaient liées aux orientations spécifiques des pays bailleurs de fonds qui trouvaient un écho dans le contexte national, comme l'atteinte de la parité des sexes.

En matière d'approche stratégique, après la période d'appui budgétaire au début des années 1990 avec le PASE, l'implication d'acteurs non traditionnels dans l'exécution

des projets sera progressivement mise en œuvre avec le PEPT. Le financement des projets dans le secteur éducatif se basera sur la gestion par projet et l'introduction de nouveaux modes de collaboration et de coopération dans la réalisation de ces projets. Cette nouvelle stratégie a comme priorité le changement de rôle de l'acteur étatique et l'implication d'acteurs relais qui auront besoin de médiateurs, à trouver sur place, selon les besoins.

Pour la plupart des partenaires bilatéraux qui financent le secteur de l'éducation, le choix des acteurs relais portera sur des ONG internationales de leurs pays d'origine déjà sur place ou dont la venue sera facilitée. Une approche qui permettra la maîtrise de la zone d'incertitude de l'utilisation des fonds. L'USAID est l'un des bailleurs de fonds qui inaugurerà cette pratique :

Conformément aux principes de gestion de projets financés par le gouvernement américain, un partenariat contractuel avec une ONG est une pratique courante. Cette façon de faire de l'agence facilite le suivi et le contrôle sur le terrain [...] C'est pourquoi nous contractons le travail avec une ONG ou avec un consortium d'ONG, avec une attention particulière sur les ONG américaines [...] Ce n'est pas nécessairement « buy America » qui fait ça, mais c'est qu'on est très strict [...] Seules les ONG américaines se prêtent au jeu, car elles savent à quoi elles s'exposent au cas où les résultats ne seraient pas atteints.

Toutefois, pour un cadre de l'éducation, le recours à des acteurs relais originaires pour la plupart des pays qui financent le secteur répond à une question d'intérêts. Le problème souvent évoqué du manque de confiance dans la gestion par les agents de l'éducation ne serait « qu'un alibi, un problème d'intérêts ». Dans ce contexte, poursuivra ce responsable, puisqu'il s'agit d'une question d'intérêts, les moyens pour y parvenir ne manqueront pas du côté des acteurs des agences de financement :

Quand nos partenaires investissent en général, ils en profitent pour employer leurs nationaux pour donner du travail à leurs ONG [...] Donc, ils ont beaucoup d'astuces pour dire qu'il faut passer par le biais de tels ou tels mécanismes, notamment des ONG qui sont à la mode depuis un certain temps [...]

Une fois choisis, ces acteurs relais identifieront à travers le pays des acteurs médiateurs parmi les associations existantes ou qu'ils aideront à constituer, auxquels seront également donnés des formations et des appuis technique et financier. Ces nouveaux acteurs seront des ONG nationales et des associations qui seront à leur tour mises en réseaux, avec l'appui des mêmes acteurs relais pour constituer une force capable de jouer un rôle significatif dans la réalisation du travail au niveau du secteur.

L'arrivée de ces acteurs relais avec leurs médiateurs a changé la dynamique traditionnelle de réalisation des projets éducatifs par l'ouverture de l'école à d'autres parties prenantes. Par ces stratégies, les bailleurs de fonds, notamment bilatéraux, réussiront à créer leurs propres structures de gestion des projets qu'ils financent durant la période du PEPT. Ainsi, du côté des bailleurs de fonds, le fait d'avoir leurs propres acteurs qui agissent en même temps que ceux de l'État créera une diversité de structures qui interviennent sur les mêmes publics cibles pour les mêmes objectifs, mais très souvent, selon des stratégies différentes.

La grande autonomie des acteurs relais (les ONG internationales et les projets) aura pour effet la promotion de stratégies de respect des délais contractuels qui ne prenaient pas souvent en considération l'aspect systémique de l'éducation c'est-à-dire la nécessité de travailler avec de multiples partenaires. De plus, les problèmes relatifs à l'après-projet n'étaient pas généralement une préoccupation. Une situation découlant de la liberté d'action importante dont bénéficiaient ces acteurs et surtout de leur maîtrise de la zone d'incertitude des moyens financiers, une source majeure de pouvoir permettant d'orienter le système d'action des différents intervenants.

La capacité d'influencer des bailleurs de fonds par des jeux du pouvoir a été réelle et s'est traduite par la diversification des intervenants dans la réforme de l'éducation. Désormais, plusieurs acteurs ayant leurs légitimités d'action sont apparus et interagissent dans la réforme du système éducatif avec chacun sa liberté d'agir, selon ses intérêts. Ces intervenants ont développé chacun une capacité de manipulation de la prévisibilité du

comportement des autres acteurs stratégiques avec lesquels ils sont en relation pour atteindre leurs objectifs. En conséquence, par l'utilisation des règles organisationnelles comme source du pouvoir, plusieurs structures qui jouissaient d'une autonomie d'action ont vu leur marge de manœuvre réduite.

### **7.3.3 Les ONG et la société civile**

Si au début de la réforme dans les années 1990, les ONG internationales avaient voulu faire cavalier seul, elles ont réalisé avec le temps qu'elles ne pouvaient pas influencer durablement l'éducation et apporter les changements souhaités par cette approche. C'est pourquoi, avec le PEPT, il y avait un besoin de changer de stratégie et de s'orienter dans une démarche qui leur permettait d'influencer le système d'action, notamment des cadres de l'éducation aussi bien au niveau local, qu'au niveau central. Pour plusieurs parmi ces ONG, le fait de jouer le rôle de relais dans la stratégie d'intervention des bailleurs de fonds aura été l'occasion de rentrer en contact avec l'ensemble des acteurs stratégiques intervenant dans la mise en œuvre de la réforme éducative. Cette implication dans l'exécution des projets comme agents relais facilitera la création de plusieurs organisations, dont certaines à base communautaire. Ces dernières joueront le rôle de médiateurs pendant l'implantation des activités initiées dans le cadre de ces projets.

La nouvelle situation donnera une occasion de plus à ces ONG internationales de trouver des alliés pour la mise en œuvre de leurs programmes spécifiques très variables. Le fait d'avoir aidé directement la structuration et l'organisation de plusieurs associations nationales, régionales ou locales, y compris leur mise en réseaux, aura donné une occasion aux ONG internationales d'agir pour leurs causes. Des causes qui seront relayées désormais par cette nouvelle société civile renforcée et dont la base a été élargie. En somme, les stratégies mises en œuvre par les ONG internationales auront contribué au développement d'ONG nationales, de diverses associations, bref à la constitution et au développement d'une société civile.

#### 7.4 Conclusion du septième chapitre

La pluralité des acteurs impliqués dans la réforme de l'éducation est une réalité encore vécue en Guinée. Dans leurs relations, ces acteurs stratégiques avaient défini des stratégies visant à tirer le maximum de pouvoir par la maîtrise de leur liberté d'action et celle d'une zone d'incertitude. La présente recherche révèle que si cette pluralité a été une source d'enrichissement, elle nécessite toutefois un apprentissage collectif de la part de tous les intervenants.

Durant deux décennies de changement, le secteur de l'éducation a été caractérisé par l'instabilité institutionnelle et un émiettement conséquent des activités entre plusieurs structures avec l'arrivée de nouveaux acteurs soutenus par des bailleurs de fonds. Ainsi, au cours de ces années, le mode de collaboration des acteurs impliqués dans la réforme de l'éducation en Guinée a connu des stratégies différentes et souvent peu complémentaires.

S'il y a eu des changements positifs comme l'augmentation significative des effectifs, la promotion du genre, l'ouverture de l'école à son environnement, certains aspects négatifs ont marqué cette réforme en raison de la pluralité des acteurs aux actions peu ou non coordonnées. Cette situation constitue une préoccupation, voire un défi majeur pour la gouvernance de l'éducation, notamment en l'absence d'une mémoire institutionnelle à cause de la faiblesse de la communication entre les acteurs.

En raison de la forte sensibilité politique de la question éducative, il se dégage de cette recherche que les solutions antérieures qui ont banalisé le rôle de l'État dans la réforme ne correspondent plus à la réalité d'aujourd'hui. Au stade actuel, le leadership de l'État en matière d'éducation nécessite de renégocier son rôle dans un environnement qui engage plusieurs parties prenantes, et cela, même avec la mise en œuvre du PSE. Pour l'ensemble des acteurs (traditionnels ou non), il faut planifier l'orientation future dans cette direction.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Depuis le début de la décennie des années 1990, la majorité des pays africains au Sud du Sahara ont connu une réforme de leur système éducatif impliquant plusieurs acteurs. L'adoption de cette orientation permettra à de nouveaux acteurs d'avoir accès non seulement aux moyens, mais également aux mécanismes gouvernementaux de décision portant sur les politiques éducatives de ces pays. Ainsi, plusieurs nouveaux acteurs comme des ONG internationales des pays développés prendront l'initiative de s'implanter dans les pays bénéficiaires de l'aide, dans le but d'assurer la « bonne gestion » des projets éducatifs financés par leur pays ou d'autres pays, soit directement ou par le biais d'organisations nationales qu'elles mettent en place. La Guinée qui bénéficie d'une importante aide internationale pour son système éducatif n'a pas échappé à cette nouvelle orientation. La recherche que nous avons entreprise visait à comprendre les situations suscitées par celle-ci. À cette fin, nous avons recueilli et analysé des données documentaires et d'entrevues en réponse à la question principale suivante : *quels sont les défis et les enjeux de la présence d'une pluralité d'acteurs dans la gouvernance éducative en Guinée?*

La méthodologie de recherche qualitative a été jugée appropriée pour la réalisation de cette étude. Cette approche a permis de choisir des acteurs ayant joué des rôles stratégiques dans la conduite des actions de la réforme éducative au niveau national et dans la région choisie.

Les approches théoriques de Crozier et Friedberg (1977) et de Mintzberg (2006) nous ont permis d'analyser les données recueillies. Elles permettent de comprendre qu'en plus des intervenants traditionnels, de nouveaux acteurs, surtout des ONG internationales, ont joué des rôles de relais en ayant recours à des médiateurs recrutés parmi des organisations nationales impliquées dans la réforme éducative du pays: Ainsi, quatre groupes d'acteurs stratégiques principaux ont participé à la réalisation des projets (les agents de l'État, les agents des agences d'aide au développement bilatérales et multilatérales, les organisations non gouvernementales internationales, enfin les membres

de la société civile et les élus). Tous ces intervenants ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la réforme de la politique éducative de ce pays aux institutions fragiles. La Guinée a été confrontée à des contraintes complexes pour se fixer des objectifs, définir des stratégies et mobiliser les moyens financiers nécessaires à la réalisation d'une politique éducative, elle-même objet de controverses.

Au cours de la période de référence, différentes stratégies de collaboration et de régulation ont été appliquées dans l'exécution des projets contribuant à la poursuite de la réforme (PASE 1 et 2, EPT, PSE). Ces stratégies sont révélatrices de l'évolution des formes de collaboration et de la nature des interactions qui ont été construites. Dès le départ, la volonté de contrôler les ressources financières mobilisées pour le secteur a influencé les stratégies de collaboration entre les bailleurs de fonds et les autres intervenants. Il y a eu une évolution des stratégies de collaboration et des modes de régulation se traduisant, notamment, par l'usage de sous-traitants dans l'exécution des projets éducatifs y compris pour la formation du personnel. Parmi les constats de cette thèse, signalons qu'au regard de la sous-traitance on aura noté la présence :

1. De partisans de la sous-traitance qui privilégient l'intervention des ONG dans la mise en œuvre des projets. Ce groupe concerne toutes les ONG (internationales et nationales) et la coopération américaine (USAID);
2. De partisans favorables à l'encadrement de la présence de sous-traitants avec la mise en place du programme sectoriel de l'éducation à partir de 2008. Une approche des partenaires au développement qui participent au panier commun dont la gestion est assurée par la coordination nationale du PSE. Pour ce groupe, les ONG peuvent intervenir notamment dans des domaines où elles ont une valeur ajoutée;
3. D'adversaires de la sous-traitance, notamment au recours à des ONG pour l'exécution des projets éducatifs. Ce groupe comprend principalement les fonctionnaires centraux de l'éducation et certains membres de l'administration du territoire du niveau décentralisé.

Au cours des années, le fait de privilégier la gestion des ressources à la base des différents projets au détriment du renforcement institutionnel ministériel a limité les possibilités de coopération et de collaboration des intervenants qui ont travaillé souvent avec les mêmes publics cibles. La présente recherche a permis de comprendre que, faute d'un leadership réel de l'État dans le secteur de l'éducation, la coordination et la complémentarité des actions ont été difficiles à réaliser. Cette recherche offre des arguments pertinents justifiant la redéfinition des rôles des différents acteurs (traditionnels ou non) dans la réforme de la gouvernance éducative en Guinée, ainsi que celle de la place et du rôle de l'État guinéen dans ce processus.

Le besoin d'apprendre à mieux travailler ensemble est justifié pour faire face aux différents défis de construction d'un système éducatif ouvert et performant. Un système éducatif qui a besoin de l'aide internationale et de la collaboration d'acteurs relais et de médiateurs pour réaliser sa mission. Dans la pratique, si une certaine vision néolibérale du service public prêche le rôle marginal de l'État dans la définition et la mise en œuvre de la politique publique éducative, les résultats de la présente étude remettent en question l'orientation soutenue par les partisans du moins de réglementation étatique dans ce secteur. En raison de la forte sensibilité de l'institution éducative, cette recherche s'inscrit dans le débat sur les conceptions du rôle de l'État dans l'action éducative, ainsi que de celui d'une société civile en construction progressive. À cet effet, on aura noté que le recours à des acteurs non traditionnels comme les ONG nationales a justement contribué au renforcement et au développement de cette société civile.

La démarche suivie et les résultats obtenus sont contributifs aux domaines de la recherche, de la formation et des pratiques. Pour la recherche, elle a permis de mieux comprendre les défis et les enjeux de l'évolution de la gouvernance éducative. Pour la pratique, dans un contexte caractérisé par la participation de plusieurs parties prenantes, cette recherche met l'accent sur le besoin d'un leadership renouvelé de l'autorité publique, seule entité capable de veiller à l'intérêt général pour un développement durable. Certes, le rôle de l'État est à redéfinir, mais lui seul peut avoir la légitimité de réguler à long terme les actions des différents acteurs impliqués dans la réforme d'un secteur public comme

l'éducation. Enfin, il y a un besoin de formation des acteurs traditionnels impliqués dans la nouvelle gouvernance éducative afin de développer leurs compétences à œuvrer avec plusieurs parties prenantes. Cette formation concernera également la formation initiale des futurs intervenants dans la gestion de l'éducation. Il y a la nécessité de définir à nouveau les rôles de chacun, en faisant appel aux chercheurs et aux formateurs, pour mieux outiller les praticiens en vue de la construction de systèmes éducatifs plus performants en cette période de la globalisation des approches et des pratiques en éducation, comme dans d'autres domaines d'ailleurs.

En terminant, rappelons que la recherche possède un certain nombre de limites associées à la subjectivité des personnes rencontrées qui ont été très souvent des acteurs très actifs et engagés dans la réforme de l'éducation. Par ailleurs, même si plusieurs entretiens furent consacrés à l'administration centrale de l'éducation, une seule région de la Guinée a été l'objet d'une étude attentive. Or, la Guinée a des régions très contrastées et, en conséquence, il y a lieu être prudent à l'égard d'une généralisation hâtive. À cet effet, il pourrait être intéressant de reconduire une telle recherche dans une autre région de ce pays, voire dans d'autres pays subsahariens qui ont vécu à maints égards des politiques et des pratiques en éducation similaires. Finalement, tout au long de cette recherche, la question qui demeure est de savoir, quels rôles respectifs reviennent aux acteurs traditionnels mais également et surtout aux autres parties prenantes de plus en plus nombreuses dans la réforme de l'éducation?

## Références bibliographiques

- Abensour, C., Sergent, B., Testefort, J.-P. et Wolf, E. (dir.) (2007). *La destruction du savoir en temps de paix*. Paris : Mille et une nuits.
- Angers, M. (1992). *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*. Québec : Centre éducatif et culturel.
- Any-Gbayère, S. (2005). *Politiques éducatives et développement en Afrique*. Paris : L'Harmattan.
- Banque mondiale (2005). *Le système éducatif guinéen : diagnostic et perspectives pour la politique éducative dans le contexte de contraintes macro-économiques fortes et de réduction de la pauvreté*. Development Research Group Africa Region Human Development. Working Paper Series (#33 644)
- Bauby, P. (1998). *Reconstruire l'action publique : services publics au service de qui?* Paris : Syros
- Barroso, J. (2005). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulation. In Y. Dutercq (dir). *Les régulations des politiques d'éducation* (p.151-168). Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Barry, M. B. (2002). *Le rôle des ONG dans l'éducation de base en Guinée*. USAID. Bureau for Africa : Office of Sustainable Development.
- Barry, M. B. (2005). Tendances actuelles de l'aide pour l'éducation et le paradigme des ONG dans le secteur : les cas guinéens. In Marmoz, L. (dir). *L'éducation de base pour tous dans la Francophonie à l'heure de la mondialisation, une perspective comparative* (p.151-165). Paris : L'Harmattan.
- Barry M. B. (2000). *The Decentralization of Guinean K-13 Educational System : Does it Matter?* Unpublished Master's thesis. East Lansing MI : Michigan State University, College of Education.
- Beaud, M., Gravier, M. et de Toledo, A. (2006). *L'art de la thèse : comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du net* (Éd. Rév., mise à jour et élargie). Paris : La Découverte.
- Bernatchez, J. et Turgeon, J. (2003). Les données secondaires. In Gauthier, B. (éd.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. 4e éd. (p. 431-468). Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Boutin, G. (1997). *L'entretien de recherche qualitatif*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Bourdieu, P. (2000). *Propos sur le champ politique*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.
- Bouvier, A. (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*. Paris : Presses universitaires de France.
- Boyer, M. (2009). Nouvelle territorialité, nouvelle gouvernance, nouvel arbitrage, défis et enjeux pour la direction d'un réseau scolaire québécois. In G. Pelletier (dir.) *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement intermédiaire* (p.147-159). Bruxelles : de Boeck

- Campbell, A., McNamara, O. et Gilroy, P. (2004). *Practitioner research and professional development in education*. London : Paul Chapman.
- Cassen, B. et Attac (2003). *Le G8 illégitime*. Paris : Mille et une nuits.
- Cassen, B. (2000). « Les institutions financières sous le feu de la critique ». *Le monde diplomatique*. Numéro de septembre (p.18-19).
- Cohen, S. (2003). *La résistance des états : les démocraties face aux défis de la mondialisation*. Paris : Éditions du Seuil.
- Coulon, C. (1972). « Système politique et société dans les États d'Afrique noire. À la recherche d'un système conceptuel nouveau ». *Revue française de science politique*, vol. 22, no5.
- Côté, L., Levesque, B. et Morneau, G. (2007). L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs. *Politiques et sociétés*. Numéro 26 (1). p. 3-26. Montréal : ENAP.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil.
- David, H. (1991). *Traité de la nature humaine*. Traduction de Philippe Saltel. Paris : GF Flammarion.
- Deslauriers, J. (1991). *Recherche qualitative : guide pratique*. Montréal : McGraw-Hill.
- Durkheim, É. (1922). *Éducation et sociologie*. (Nouv. éd.). Paris : Puf.
- Dutercq, Y. (Dir.) (2005). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- DevTech Systems Inc. (2006). *Évaluation du programme en éducation de base de USAID/Guinée*. USAID : Washington, DC.
- Faure, A. (1981). « La politique en Afrique noire. Le haut et le bas ». *Politique Africaine*. no1.
- Foudriat, M. (2007). *Sociologie des organisations*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris.
- Gaudin, J. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Paris : Presses de Sciences Po.
- Gaudin, J. (1999). *Gouverner par contrat : l'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Georgakakis, D., de LaSalle, M. et Groupe de sociologie politique européenne. (2007). *La nouvelle gouvernance européenne : genèses et usages politiques d'un livre blanc*. Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.
- Hamel, P. et Jouve, B. (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal : Les Presses universitaires de l'Université de Montréal.
- Hibou, B. (1999). *La privatisation des états*. Paris : Karthala.
- Hallak J. (2000). « Politiques de l'éducation et contenus de l'enseignement dans les pays en développement. » *Perspectives*, revue trimestrielle d'éducation comparée, Vol. XXX, no 3.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance : new government-society interactions*. London : Newbury Park, Calif. : Sage.
- Lacasse, F. D. et Thoenig, J. (1996). *L'action publique : morceaux choisis de la revue politiques et management public (PMP)*. Paris : L'Harmattan.
- Lasvergnas, I. (1986). *La place des femmes dans l'institution scientifique ou le corps*

- étranger (réflexions à partir de données sur l'université québécoise)*. Montréal : Université de Montréal.
- Laval, C. (2007). *L'homme économique : essai sur les racines du néolibéralisme*. Paris : Gallimard.
- Laval, C. (2003). *L'école n'est pas une entreprise : le néo-libéralisme à l'assaut de l'enseignement public*. Paris : La Découverte.
- Lawrence, P.R et Lorsch, J.W. (1967). *Adapter les structures de l'entreprise : intégration ou différenciation*. Les éditions d'Organisation.
- Legendre, R. (2005). *Dictionnaire actuel de l'éducation* (3e éd.). Montréal : Guérin.
- Lakehal, M. (2005). *Dictionnaire de science politique : Les 1500 termes politiques et diplomatiques pour rédiger, comprendre et répondre au discours politique* (2e éd). Paris : L'Harmattan.
- Lemieux, V. (1997). *La décentralisation*. Québec : Les Éditions de l'IQRC.
- Lessard, C, et Brassard, A. (2006). « La gouvernance de l'éducation au Canada : tendances et significations ». *Éducation et société*. No 18, 2008-2 (p.181-201).
- Leech, A. L, et Onwuegbuzie, A. J, (2009). *A typology of mixed methods research designs* (pp. 266- 275) *Qual Quant* (2009) 43:265–275, DOI 10.1007/s11135-007-9105-3: School of Education. University of Colorado at Denver and Health Sciences Center and University of South Florida. Tampa. USA.
- Le grand Larousse illustré (2005). *Dictionnaire encyclopédique*. CD-Rom. Paris : Larousse.
- Lusignan, J. et Pelletier. G. (2009). Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs. In G. Pelletier (dir). *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement dans les politiques éducatives* (p.11-31). Bruxelles : de Boeck.
- Maroy, C. (2005). Une comparaison des formes de régulation intermédiaire dans cinq pays européens. In Y. Dutercq (dir). *Les régulations des politiques d'éducation* (p. 51-70). Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Ministère de l'Éducation (2006-2010). *Annuaire statistique du Service des Statistiques et de la planification de l'éducation*. Guinée : Conakry, janvier 2010.
- Ministère de l'Éducation et Ministère de la Décentralisation et du Développement local (2009). *Cellule audit et cadre des dépenses à moyen terme (2009-2011). Rapport final d'expérimentation d'un cadre de dépenses à moyen terme du secteur de l'éducation basé sur le DSRP-2*. Conakry, octobre 2009.
- Ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique (2007). *Description du programme sectoriel de l'éducation (PSE) (2008 – 2015)*, Conakry, octobre 2007
- Mingat, A. et Suchaut, B. (2000). *Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative*. Bruxelles : De Boeck Université.
- Mintzberg, H. (2006). *Structure et dynamique des organisations*. Paris : Éditions D'organisation.
- Moreau Defarges, P. (2003). *La Gouvernance* (3e éd). Paris : Presses universitaires de France.

- Mongeau, P. (2008). *Réaliser son mémoire ou sa thèse : côté jeans et côté tenue de soirée*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (2011). Rapport mondial de suivi de l'EPT. *La crise cachée : les conflits armés et l'éducation*. Paris : UNESCO.
- Paquet, G. et Voyer, J.P. (1993). *La crise des finances publiques et le désengagement de l'État*. Montréal : Association des économistes du Québec
- Paillé, P. et Mucchielli, A. (2005). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (2e éd.). Paris : Armand Colin.
- Paillé, P. et Mucchielli, A. (2003). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris : Armand Colin.
- Pelletier, G. (dir) (2001a). *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projets et évaluation*. Montréal : AFIDES.
- Pelletier, G. (2001b). Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs : un cadre de référence. In G. Pelletier (dir). *Autonomie et décentralisation en éducation : entre projet et évaluation*. Université de Montréal, LABRIPROF-CRIFPE et AFIDES : Éditions de l'AFIDES.
- Pelletier, G. (2004a). D'une décennie perdue au grand bond en arrière : décentralisation, privatisation et obligation de résultats au sein des pays en développement. Dans Lessard, C et Meirieu, Ph. (Dir.). *L'obligation de résultats en éducation*. Québec : Les Presses de l'Université Laval. P. 89-104.
- Pelletier, G. (dir) (2004b). *Accompagner les réformes et les innovations en éducation. Consultance, recherche et formation*. Collection savoir et formation. Paris : L'Harmattan.
- Pelletier, G. (dir) (2009). *La gouvernance en éducation : régulation et encadrement dans les politiques éducatives*. Bruxelles : de Boeck.
- Peters, B. G. et Savoie, D. J. (dir) (2001). *La gouvernance au XXI siècle : revitaliser la fonction publique*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Pires, A. (1997). Quelques enjeux épistémologiques et d'une méthodologie générale pour les sciences sociales. In Poupart, J., Deslauriers, J.-P., Groulx, L.-H., Laperrière, A., Mayer, R. et Pires, A.P. (dir). *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p.3-53). Montréal : Gaëtan Morin. Éditeur.
- Poupart, J. (1997). L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques et méthodologiques. In Poupart, J., Deslauriers, J.-P., Groulx, L.-H., Laperrière, A., Mayer, R. et Pires, A.P. (dir). *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p.173-206). Montréal : Gaëtan Morin. Éditeur.
- Roger, C. et Kinger. G.M. (1966). *Psychothérapie et relations humaines*. 7e édi Belgique : Édition de l'Université de Louvain.
- Rosenau, J. N. et Czempiel, E. O. (1992). *Governance without government : Order and change in world politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Rouban, L. (1998). *La fin des technocrates?* Paris : Presses de Sciences Po.
- Rondeau, J. (1997). *La décentralisation des pouvoirs aux écoles*. Télescope 4(2) juin : Observatoire de l'administration publique-ENAP.  
<http://observatoire.enap.ca/fr/index.aspx?sortecode=1.11.13>.

- Ryfman, P. (2004). *Les ONG*. Paris : Éditions La Découverte.
- Savoie-Zajc, L. (2006). L'entrevue semi-dirigée. In B. Gauthier (dir.). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (4e éd. p.293-314). Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Schutz, A. (1987). *Le chercheur et le quotidien : phénoménologie des sciences sociales*. Traduction de Anne Noschis-Gilliéron. Paris : Méridiens.
- Solau, G. (1994). *Les lycées professionnels : le CAP, le BEP, le Baccalauréat professionnel*. Paris : Centre régional de documentation pédagogique et Hachette.
- Solau, G. (2005). Un point de vue historique sur l'articulation entre politiques nationales et politique locale d'éducation. In Y. Dutercq (dir). *Les régulations des politiques d'éducation* (p.17-39). Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Simmel, G. (1979). « Digressions sur l'étranger ». In Y. Grafmeyer et J. Isaac (dir). *L'École de Chicago*. Paris : Aubier.
- Smouts, M., Battistella, D. et Vennesson, P. (2003). *Dictionnaire des relations internationales*. Paris : Dalloz.
- United State Agency for International Development (2001). *Overview of USAID Basic Education Programs in Sub-Saharan Africa III*. SD publications Technical paper No 106. Washington D.C.
- Van Zanten, A. (2008). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : Presses universitaires de France.
- Warin, P. (1993). *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques : étude des relations de service*. Paris : Éditions L'Harmattan.
- Weber, K. (1959). *Le savant et le politique*. Collection 10.18. Paris : Plon.
- Woodward, J. (1965). *Industrial Organization : Theory and Practice*. Oxford : Oxford University press.

### Ressources électroniques :

- Agence canadienne de développement international (2004) : *Gouvernance*. Site télé accessible à :  
<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-111883426-HX4>.  
 Consulté, le 25 avril 2009
- Aide et action (s.d). Site télé accessible à l'adresse :  
[www.aide-et-action.org](http://www.aide-et-action.org) . Consulté, le 15 octobre 2010.
- Association internationale pour le développement (s.d). Site télé accessible à l'adresse :  
[http://fr.wikipedia.org/wiki/Association\\_internationale\\_de\\_d%C3%A9veloppement](http://fr.wikipedia.org/wiki/Association_internationale_de_d%C3%A9veloppement).  
 Consulté, le 15 octobre 2011.
- Association terre des hommes (s.d). Site télé accessible à l'adresse :  
[Http://fr.wikipedia.org/wiki/terre\\_des\\_hommes](http://fr.wikipedia.org/wiki/terre_des_hommes) . Consulté le 14 novembre 2011.
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement (s.d). Site télé accessible à l'adresse :  
[http://fr.wikipedia.org/wiki/Banque\\_internationale\\_pour\\_la\\_reconstruction\\_et\\_le\\_d%C3%A9veloppement](http://fr.wikipedia.org/wiki/Banque_internationale_pour_la_reconstruction_et_le_d%C3%A9veloppement). Consulté, le 15 octobre 2011.
- Centre d'études et de coopération internationale (s.d.). Site télé accessible à l'adresse :

- <http://www.ceci.ca/fr/a-propos-du-ceci/partenaires-financiers/>. Consulté, le 7 novembre 2011.
- Centre national des ressources textuelles et lexicales. Site télé accessible à l'adresse : <http://www.cnrtl.fr/definition/academie9/administration>. Consulté, le 10 février 2009.
- Enguéléguélé, M. (2008). Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne. *Politique et sociétés*, vol.27, No.1 (p. 3-28). Télé accessible à l'adresse : <http://id.erudit.org/iderudit/018045ar>. Consulté, le 20 janvier 2009
- Frank, F et Smith, A. (2000). *Guide du partenariat*. Télé accessible à l'adresse <http://publications.gc.ca/collections/Collection/MP43-373-1-2000F.pdf>. Consulté le 20 janvier 2009
- Fonds des Nations unies pour l'enfance (s.d.). Site télé accessible à l'adresse : [http://fr.wikipedia.org/wiki/Fonds\\_des\\_Nations\\_unies\\_pour\\_l%27enfance](http://fr.wikipedia.org/wiki/Fonds_des_Nations_unies_pour_l%27enfance). Consulté, le 28 septembre 2011.
- Gouvernement guinéen (2007). *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (actualisé, 2011-2012). Site télé accessible à l'adresse : [www.srp-guinee.org](http://www.srp-guinee.org). Consulté le 20 février 2009.
- Le dictionnaire de l'Académie française (s.d.). Site télé accessible à l'adresse : <http://www.cnrtl.fr/dictionnaires/modernes/> <http://atilf.atilf.fr/dendien/scripts/generic/cherche.exe?22;s=16750185> . Consulté, le 20 février 2009.
- Le dictionnaire de l'Académie française 9e édition (s.d.). Site télé accessible à l'adresse: [http://194.214.124.200/dendien/scripts/generic/cherche.exe?host=interface\\_academie9.txt;mthk=1;forced=42;s=2707304400;mot=ÉTAT;pot=40,53,41,42,43,44,46;from=atilf,51,2707304400;ru=no](http://194.214.124.200/dendien/scripts/generic/cherche.exe?host=interface_academie9.txt;mthk=1;forced=42;s=2707304400;mot=ÉTAT;pot=40,53,41,42,43,44,46;from=atilf,51,2707304400;ru=no). Consulté, le 14 février 2009.
- Néfissa, S.B.(2000) : *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe*. Télé accessible à l'adresse : <Sarah Ben Néfissa> (2000) UNESCO. Consulté, le 10 août 2010.
- Office québécois de la langue française (s.d.). Site télé accessible à l'adresse : <http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/gdt.html>. Consulté, le 15 février 2009
- Organisation pour la coopération et le développement économique (2005).*Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*. Télé accessible à : [http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr\\_2649\\_3236398\\_37192719\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html). Consulté, le 17-juin-2011
- Organisation pour la coopération et le développement économique (s.d.). *Le partenariat*. Télé accessible à : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SG/NR\(92\)12&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SG/NR(92)12&docLanguage=Fr) . Consulté, le 10 mai 2009
- Organisation non gouvernementale (s.d.). Télé accessible à l'adresse: [http://wapedia.mobi/fr/Organisation\\_non\\_gouvernementale](http://wapedia.mobi/fr/Organisation_non_gouvernementale). Consulté, le 8 novembre 2011.
- Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (1990), Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous. Télé accessible à l'adresse :[http://www.unesco.org/education/efa/fr/ed\\_for\\_all/background/world\\_conference\\_jomtien.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/fr/ed_for_all/background/world_conference_jomtien.shtml). Consulté, le 10 octobre 2008
- Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (2000), Forum

mondial sur l'éducation. Télé accessible à l'adresse :

[http://www.unesco.org/education/efa/fr/wef\\_2000/index.shtml](http://www.unesco.org/education/efa/fr/wef_2000/index.shtml). Consulté, le 10 octobre 2008

Programme des Nations unies pour le développement. (1999): *Governance for sustainable human development a UNDP policy document. Good governance - and sustainable human development*. Télé accessible à l'adresse :

<<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>>. Consulté le 10 avril 2010.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National-Guinée (2009). Site télé accessible à :

l'adresse : <http://www.poledakar.org/spip.php?article132> . Consulté, le 15 décembre 2010.

Recherche triangle institut (s.d). Site télé accessible à l'adresse:

<http://www.rti.org/page.cfm?obj=E4550DC8-C1E5-4A9D-A4EFB3CF60379343> . Consulté le 17 octobre 2011.

Séguin, D. (2007). : *Le concept de gouvernance au sein de l'Union Européenne selon une étude réalisée sur un corpus de presse écrite Française : Union européenne*. Télé accessible à l'adresse : <[http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fr01.pdf](http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf)> . Consulté, le 28 avril 2009.

Word Bank (s.d.). Site télé accessible à l'adresse :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFsRENC H/EXTIDAFRENCH/0,contentMDK:21558431~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:1264512,00.html>. Consulté, le 13 juin 2011.

Word Bank (2008).*Plan d'action Accra*. Télé accessible à:

<http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-French.pdf>. Consulté le 17 juin 2011

## **Annexes**

## A1. Guides d'entretiens par groupe de participants.

### 1. Administration de l'éducation du niveau central <sup>75</sup>

NO

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur la gestion du secteur.

Identification.....

Nombre d'années d'expérience

Nombre d'années au poste

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

Questions

sur

les

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

orientations des

acteurs en éducation

Parlons des réformes conduites au sein de l'éducation ces dernières années

Quelles ont été les grandes lignes de ces réformes?

Pouvez-vous faire un aperçu général de l'évolution desdites réformes?

Évaluant au cœur du système, parlons des grandes orientations des acteurs actifs en éducation

Quels sont les types d'acteurs qui ont travaillé dans la mise en œuvre des projets éducatifs?

Aviez vous constaté, une évolution dans les orientations de ces acteurs au sein de l'éducation ces dernières années?

Dans la pratique, est-ce que ces différents acteurs ont affiché des différences d'orientation perceptibles? Décrivez les formes de manifestation les plus courantes?

Pouvez-vous expliquer pourquoi les ONG internationales sont privilégiées pour la réalisation des projets dans le domaine de l'éducation

Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

---

<sup>H</sup> Hauts cadres évoluant aux niveaux des directions nationales et du cabinet du ministre de l'Enseignement préuniversitaire.

Comment avez-vous géré cette diversité d'acteurs avec leur agenda respectif?

Quelle était la nature des difficultés s'il y en a eu?

Quels sont les mécanismes de gestion et de collaboration mis en œuvre?

Ces mécanismes ont-ils fonctionné? Si oui, commentez? Sinon pourquoi?

Quelle appréciation faites-vous de recourir aux services de sous-traitants (locaux et parfois internationaux) dans l'exécution des projets éducatifs?

Pour avoir eu à gérer directement souvent cette diversité d'acteurs avec leur agenda?

Quels étaient vos atouts?

Quels étaient les défis?

Quelle était la nature des problèmes rencontrés?

Quels sont les mécanismes de gestion et de collaboration mis en œuvre?

Bref, dites-nous comment les mécanismes de régulation ont été élaborés et comment ils ont fonctionné (entre les ONG internationales présentes dans le secteur de l'éducation et les autres acteurs)?

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

Sur la base de vos expériences, quelles ont été les transformations occasionnées par la présence de ces différents acteurs dans la gouvernance du secteur?

Quels ont été les apports de ces organisations au fonctionnement de votre service? Le ministère en général?

Ces organisations ont-elles rencontré des problèmes? Si oui lesquels? Et comment ces problèmes ont-ils été résolus?

Certains de vos services au niveau central, voir même décentralisé avait abrité directement des agents des projets d'autres acteurs?

Quelles leçons se dégagent de cette expérience qui a consisté à héberger des agents d'ONG en particulier dans les locaux de certains services techniques de l'éducation?

Avez-vous eu à gérer des conflits entre ces ONG et vos représentants sur le terrain? Quelle était la nature de ces conflits? Comment ont-ils été résolus?

Quelles leçons tirez-vous des pratiques de sous-traitance pratiquées par la plupart des acteurs en éducation?

Certaines ONG avaient utilisé les cadres des services techniques du ministère dans l'exécution de leurs activités, quelles leçons tirez-vous de ces pratiques?

Quelle place a été réservée aux formations mises en œuvre par les différents acteurs?

Ces programmes de formation ont été mis en place dans un esprit de complémentarité?

Ces formations sont-elles prises en compte par l'administration?

De manière spécifique, quels commentaires faites-vous de l'implication des ONG internationales dans la mise en œuvre des réformes de la politique éducative en Guinée?

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Je vous remercie

Date

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

NO

2. Administration de l'éducation du niveau décentralisé<sup>76</sup>

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de 

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

 plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur la gestion du secteur.

Identification.....

Nombre d'années d'expérience    Nombre d'années au poste

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

Questions    sur    les 

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

 orientations des

acteurs en éducation

Parlons des réformes conduites au sein de l'éducation ces dernières années

Quelles ont été les grandes lignes de ces réformes?

Pouvez-vous faire un aperçu général de l'évolution desdites réformes?

Évoluant plus près de l'action au niveau régional et local, parlez-nous des grandes orientations des acteurs actifs en éducation

Quels sont les types d'acteurs qui ont travaillé dans la mise en œuvre des projets éducatifs?

Avez, vous constatez, une évolution dans les orientations de ces acteurs au sein de l'éducation ces dernières années?

Dans la pratique, est-ce que ces différents acteurs ont affiché des différences d'orientation perceptibles? Décrivez les formes de manifestation les plus courantes?

Pouvez-vous expliquer pourquoi les ONG internationales sont privilégiées pour la réalisation des projets dans le domaine de l'éducation

Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

Quelles ont été les grandes lignes des collaborations mises en œuvre entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets éducatifs

Quelle était la nature des modes de collaboration?

Quels sont les mécanismes de gestion mis en œuvre?

Ces mécanismes ont — ils fonctionner?

Comment avez-vous vécu les différentes formes de collaboration développées entre les différents acteurs?

<sup>76</sup> IRE, DPE, DSEE et directeurs d'écoles.

Quelle appréciation faites-vous des sous-traitants (locaux et parfois internationaux) dans l'exécution des projets éducatifs?

Pour avoir eu à gérer cette diversité d'acteurs avec leur agenda?

Quels étaient vos atouts?

Quelle était la nature des problèmes rencontrés?

Quels sont les mécanismes de gestion et de collaboration qui ont été mis en œuvre?

Parlons des relations entre les ONG internationales présentes dans le secteur de l'éducation et les autres acteurs

Y - a - t-il eu des problèmes entre ces acteurs et vos cadres?

Quelle était la nature de ces problèmes?

S'il y en a eu des difficultés, quelle était la nature de ces oppositions? Comment ont-elles été résolues?

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

Sur la base de vos expériences, parlez-moi des transformations occasionnées par la présence de ces différents acteurs

Dans le fonctionnement de votre service en général?

Quelle a été la nature des changements suite à l'intervention de ces différents acteurs? Commentez

Si vos locaux ont abrité des agents des projets d'autres acteurs, comment la cohabitation avait-elle eu lieu?

Quelles leçons tirez-vous de cette expérience?

Citez les aspects qui ont été les plus significatifs.

Durant la période récente, plusieurs programmes de formation ont été mis mise en œuvre par les différents acteurs, quelle est votre appréciation de ces activités?

Ces programmes de formation ont été mis en place dans un esprit de complémentarité?

Sont-elles prises en compte par l'administration?

De manière spécifique, quels commentaires faites-vous de l'implication des ONG internationales dans la mise en œuvre des réformes de la politique éducative en Guinée?

Citez les aspects qui ont été les plus significatifs

Sinon citez les problèmes les plus pertinents liés à ces interventions

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Je vous remercie

Date

|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|

NO

3. Autres acteurs gouvernementaux du niveau central <sup>77</sup>

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur la gestion du secteur.

Identification.....

Nombre d'années d'expérience

Nombre d'années au poste

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

#### Questions sur les orientations des acteurs en éducation

Quelles ont été les grandes orientations des acteurs actifs en éducation

Quels sont les types d'acteurs qui ont travaillé dans la mise en œuvre des projets éducatifs?

Est-ce que ces différents acteurs ont affiché des différences d'orientation perceptibles?

Décrivez les formes de manifestation les plus courantes?

Pouvez-vous expliquer pourquoi les ONG internationales sont privilégiées pour la réalisation des projets dans le domaine de l'éducation

#### Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

Quelles ont été les grandes lignes des collaborations mises en œuvre entre les différents acteurs impliqués dans les projets éducatifs?

Comment avez-vous vécu ces différentes formes de collaboration/régulations développée entre les différents acteurs même si vous n'êtes pas de l'éducation?

Quelle appréciation faites-vous de recourir aux services de sous-traitants (locaux et parfois internationaux) dans l'exécution des projets éducatifs?

Quels sont les constats majeurs qui se dégagent de cette collaboration entre ces acteurs avec leur agenda spécifique au regard des pratiques de sous-traitance?

<sup>77</sup> Finances, plan et coopération, administration du territoire.

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

Sur la base de vos expériences, quelles sont les transformations occasionnées par la présence de ces différents acteurs au sein de l'éducation

Après plusieurs années de présence des ONG internationales, pourriez-vous décrire la nature des problèmes que l'administration rencontre en travaillant avec ces organisations installées dans le pays?

Quelle place a été réservée aux formations mises en œuvre par les différents acteurs?

Ces programmes de formation ont été mis en place dans un esprit de complémentarité?

Ces formations sont-elles prises en compte par l'administration?

Quels commentaires faites-vous de l'implication des ONG internationales dans la mise en œuvre des réformes de la politique éducative en Guinée?

Citez les aspects qui ont été les apports les plus significatifs, puis commentez vos réponses

Sinon citez également les problèmes les plus pertinents liés à ces interventions

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Je vous remercie

Date

|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|

NO

4. Autres acteurs gouvernementaux du niveau décentralisé<sup>78</sup>

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur la gestion du secteur.

Identification.....

Nombre d'années d'expérience

Nombre d'années au poste

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

Questions sur les orientations des acteurs en éducation

Évaluant plus près de l'action au niveau régional et local, parlez-nous des types d'acteurs qui ont travaillé dans la mise en œuvre des projets éducatifs?

Est-ce que ces différents acteurs ont affiché des différences d'orientation perceptibles? Décrivez les formes de manifestation les plus courantes?

Pouvez-vous expliquer pourquoi les ONG internationales ont été privilégiées pour la réalisation des projets dans le domaine de l'éducation

Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

Quelles ont été les grandes lignes des collaborations mises en œuvre entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets éducatifs

Comment avez-vous vécu les différentes formes de collaboration développée entre les différents acteurs même si vous n'êtes pas de l'éducation?

Quelle appréciation faites-vous de recourir aux services de sous-traitants (locaux et parfois internationaux) dans l'exécution des projets éducatifs?

Pour avoir eu à gérer indirectement cette diversité d'acteurs avec leur agenda?

Quelle était la nature des problèmes auxquels il fallait faire face?

Quels sont les mécanismes de gestion et de collaboration mis en œuvre?

Quelles leçons tirez-vous des relations entre les ONG internationales présentes dans le secteur de l'éducation et les autres acteurs?

<sup>78</sup> Gouvernorat, préfecture, sous-préfecture.

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

Dans le travail, plusieurs acteurs ont fait appel à d'autres structures, notamment des ONG et des consultants pour la réalisation d'activités, quelle est votre appréciation de cette pratique?

Après plusieurs années de présence des ONG internationales, pourriez-vous décrire la nature des problèmes que vous avez rencontrés en travaillant avec ces organisations une fois qu'elles sont installées dans le pays?

Dans la pratique, quelle place a été réservée aux formations mises en œuvre par les différents acteurs?

Ces programmes de formation ont été mis en place dans un esprit de complémentarité?

Ces formations sont-elles prises en compte par l'administration?

De manière spécifique, quels commentaires faites-vous de l'implication des ONG internationales dans la mise en œuvre des réformes de la politique éducative en Guinée?

Citez les aspects qui ont été les apports les plus significatifs, puis commentez vos réponses

Sinon citez également les problèmes les plus pertinents liés à ces interventions

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Date

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

NO

5. Partenaires techniques et financiers <sup>79</sup>

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur la gouvernance du secteur.

Identification.....

Nombre d'années d'expérience

Nombre d'années au poste

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

Questions sur les orientations des acteurs en éducation

Quelles sont les grandes orientations de votre institution en matière d'éducation et d'aide au développement?

Vos orientations ont-elles évolué au cours de votre intervention en Guinée?

Parlez-nous des différences d'orientation des acteurs que vous avez rencontrés sur le terrain en Guinée?

Quels sont les types d'acteurs qui collaborent avec vous dans la mise en œuvre des projets éducatifs

Pourquoi dans votre intervention, aviez- vous privilégié les ONG pour la réalisation des projets dans le domaine de l'éducation

Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

En qualité d'acteur important dans la mise en œuvre des projets éducatifs, y a-t-il des partenaires particuliers avec lesquels vous avez travaillé?

Qui sont-ils?

Pouvez-vous expliquer les raisons de ce partenariat entre vous et ces acteurs en question?

Les différentes ONG internationales qui évoluaient dans le secteur de l'éducation, étaient-elles toutes éligibles aux projets éducatifs financés par votre institution en Guinée?

Pourquoi privilégier certaines au détriment d'autres?

Quelles sont les catégories d'ONG qui ont été privilégiées?

---

<sup>79</sup> Partenaires bi et multilatéraux (collecte des données disponibles sur les actions conduites au sein du secteur de l'éducation par type d'opérateur).

Si certaines de vos agences d'exécution des projets ont utilisé des locaux de l'éducation pour abriter une partie de leur personnel, quelles leçons tirez-vous de cette expérience?

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

L'implication des ONG internationales dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée a-t-elle amélioré la gouvernance du système?

Quelle place a été réservée aux activités de formation mises en œuvre par votre institution?

Ces programmes de formation ont-ils été mis en place dans un esprit de complémentarité avec le travail d'autres acteurs?

Ces formations sont-elles prises en compte et valorisées par l'administration?

Quelle appréciation faites-vous de la collaboration aux différents niveaux entre :

Les PTF actifs en éducation?

Les ONG internationales et les PTF?

Ces différents acteurs et l'administration de l'éducation dans la mise en œuvre des projets éducatifs financés?

Pensez-vous que l'implication des ONG internationales dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée a été une initiative qui a amélioré la situation du secteur?

Citez les aspects qui ont été les apports les plus significatifs, puis commentez vos réponses

Sinon citez également les problèmes les plus pertinents liés à ces interventions

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Je vous remercie

Date

|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|

NO

6. Responsables d'ONG internationales <sup>80</sup>

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur le fonctionnement du secteur de l'éducation.

Identification.....

Nombre d'années d'expérience

Nombre d'années au poste

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

## I. Questions sur les orientations des acteurs en éducation

Parlez-nous des grandes orientations de votre ONG

Quels sont les principes qui orientent les actions de votre ONG?

Vos orientations ont-elles évolué ces dernières années?

Comment êtes-vous devenu un partenaire actif de l'éducation?

Est-ce que les acteurs que vous avez rencontrés sur le terrain avaient des orientations différentes de la vôtre? commentez

Selon vous pourquoi les ONG internationales sont-elles actives dans le domaine de l'éducation?

Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

Dans la pratique, y a-t-il des partenaires techniques et financiers particuliers avec lesquels vous avez travaillé?

Qui sont-ils?

En raison de la présence de plusieurs ONG internationales actives dans le secteur de l'éducation, étiez-vous éligible pour la réalisation des projets financés par les différents partenaires financiers présents en Guinée?

Existait-il un code de conduite entre les acteurs?

Ce document est-il été respecté par les acteurs? donnez des exemples

---

<sup>80</sup> Collecte des données disponibles sur les actions conduites au sein du secteur de l'éducation durant les cinq dernières années.

Sinon pourquoi n'avez-vous pas respecté ce document?

Dans la mise en œuvre des projets éducatifs, les ONG internationales comme la vôtre ont eu souvent recours aux services de sous-traitants (locaux et parfois internationaux), comment l'administration et les enseignants ont réagi à vos initiatives?

Sur le terrain, vous n'étiez pas seul, votre organisation avait rencontré d'autres acteurs dans la mise en œuvre de vos projets, quelles étaient la nature des relations?

Avec les PTF?

Avec les ONG?

Avec les communautés d'accueils?

Avec les directeurs d'école?

Avec les enseignants?

Si vous aviez utilisé des locaux de l'éducation dans le cadre du travail, à quelque niveau que ce soit, quelles leçons tirez-vous de cette expérience?

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

Pensez-vous avoir initié des actions qui ont apporté des changements à l'école guinéenne?

Quelles ont été les actions les plus pertinentes?

Avec le temps, quelle appréciation faites-vous de vos efforts?

Quelle place a été réservée aux activités de formation mises en œuvre par les différents acteurs y compris votre ONG?

Pensez-vous que ces programmes de formation ont été mis en place dans un esprit de complémentarité?

Ces formations sont-elles prises en compte par l'administration?

Pensez-vous que l'implication des ONG internationales dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée a été une initiative qui a amélioré la gouvernance du secteur?

Citez les aspects qui ont été les apports les plus significatifs, puis commentez vos réponses

Citez également les défis les plus pertinents liés à ces interventions

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Je vous remercie

Date

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

NO

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

7. Responsables d'ONG nationales <sup>81</sup>

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur le fonctionnement du secteur de l'éducation.

Identification.....

Nombre d'années d'expérience

Nombre d'années au poste

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

Questions sur les orientations des acteurs en éducation

Selon vous, quelles sont les grandes orientations de votre ONG

Quels sont les principes qui orientent les actions de votre ONG?

Vos orientations ont-elles évolué ces dernières années?

Comment êtes-vous devenus un partenaire actif de l'éducation?

Est-ce que les acteurs que vous avez rencontrés sur le terrain avaient les mêmes orientations que votre ONG? commentez

Selon vous, pourquoi les ONG internationales ont-elle fait recours à des acteurs comme vous pour faire le travail au sein de l'éducation?

Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

Parlons des types de partenaires avec lesquels votre ONG a collaboré ces dernières pour la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Qui sont-ils? Qui ont-ils été?

Comment sont-ils devenus vos partenaires privilégiés?

---

<sup>81</sup> Collecte des données disponibles sur les actions conduites au sein du secteur de l'éducation durant les cinq dernières années.

Étiez-vous éligibles pour la réalisation des projets financés par les différents partenaires financiers présents en Guinée? Commentez

Existait-il un code de conduite entre les acteurs?

Ce document est-il été respecté par les acteurs? donnez des exemples

Sinon pourquoi n'était- il pas respecter? Commentez

Sur le terrain, vous n'étiez pas seul, votre organisation avait rencontré d'autres acteurs dans la mise en œuvre de vos projets?

Quelle était la nature de vos relations avec les autres ONG?

Quelle était la nature de vos relations avec les autres projets?

Quelle était la nature de vos relations avec les communautés d'accueils?

Quelle était la nature de vos relations avec les directeurs d'école? Avec les enseignants

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

Pensez-vous avoir initié des actions qui ont apporté des changements à l'école guinéenne?

Quelles sont les actions les plus pertinentes?

Avec le temps, quelle appréciation faites-vous de vos efforts?

Pensez-vous que la diversité des ONG impliquées dans la mise en œuvre des projets éducatifs a amélioré la gestion de l'éducation?

Quelle place a été réservée aux activités de formation mises en œuvre?

Est-ce que ces programmes de formation ont été mis en place dans un esprit de complémentarité?

Ces formations sont-elles prises en compte par l'administration?

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Je vous remercie

Date

|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|

NO

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

8. Acteurs du mouvement associatif et Élus<sup>82</sup>

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur le fonctionnement du secteur de l'éducation.

Identification.....

\*Nombre d'années d'expérience

Nombre d'années au poste

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

Questions sur  
les orientations des acteurs en éducation

Selon vous, quelles ont été les orientations des différents acteurs qui ont été impliqués dans la mise en œuvre des projets éducatifs?

Qui sont-ils?

Pensez-vous que les orientations de ces acteurs ont évolué?

Selon vous pourquoi des ONG ont-elles été impliquées dans la mise en œuvre des projets éducatifs?

Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

Quelles leçons tirez-vous de l'application des formes de collaboration dans le travail de ces différents acteurs?

Quelle appréciation faites-vous de recourir aux services de sous-traitants (locaux et parfois internationaux) pour la réalisation des projets éducatifs?

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

---

<sup>82</sup> Les élus, syndicats, association de parents d'élèves.

Quels commentaires faites-vous de la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée (coordination et cohérence des actions conduites)?

Pensez-vous que les pratiques de collaboration mises en œuvre ont favorisé le développement professionnel des acteurs nationaux de l'éducation (enseignants, institutions de recherche....)?

Selon vous les activités de formation mises en œuvre par les différents acteurs ont-elles été mises en place dans un esprit de complémentarité?

Quels commentaires faites-vous de l'implication des ONG internationales en particulier dans la mise en œuvre des réformes de la politique éducative en Guinée?

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Je vous remercie

Date

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

NO

## 9. Personnes-ressources

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

Dans cet entretien, nous allons aborder les questions concernant la présence de plusieurs acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée. Nos échanges porteront sur les questions relatives à leurs orientations respectives, des mécanismes de régulation/collaboration mis en œuvre ainsi que des effets des actions conduites sur le secteur.

Identification.....

Nombre d'années d'expérience

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

Questions sur les orientations des acteurs en éducation

Comme spécialiste de l'éducation évoluant en dehors de l'action, pouvez-vous nous parler des grandes orientations des acteurs qui ont été actifs dans la réforme de l'éducation en Guinée?

Quels sont les types d'acteurs qui ont travaillé dans la mise en œuvre des projets éducatifs?

Est-ce que ces différents acteurs ont affiché des différences d'orientation perceptibles? Décrivez les formes de manifestation les plus courantes?

Pouvez-vous expliquer pourquoi les ONG internationales ont été privilégiées pour la réalisation des projets dans le domaine de l'éducation

Questions sur les mécanismes de collaboration entre les différents acteurs

Quels ont été les modes de collaboration mise en œuvre entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets éducatifs

Quelle appréciation faites-vous des sous-traitants (locaux et parfois internationaux) dans l'exécution des projets éducatifs?

Questions portant sur les effets des actions conduites par les différents acteurs dans la gouvernance du secteur

Dans le travail, plusieurs acteurs ont fait appel à des consultants y compris des ONG, pour la réalisation d'activités, quelle est votre appréciation de cette pratique?

Sur la base de vos expériences, veuillez expliquer quelles ont été les transformations significatives occasionnées par la présence de ces différents acteurs au sein de l'éducation

Selon vous, la présence des ONG internationales, a-t-elle eu un impact sur le développement professionnel des acteurs nationaux de l'éducation (enseignants, institutions de recherche...)?

Plusieurs acteurs ont mis en place des programmes de formation, quelle place a été réservée aux formations mises en œuvre par les différents acteurs?

Ces programmes de formation ont été mis en place dans un esprit de complémentarité?

Ces formations sont-elles prises en compte par l'administration?

De manière spécifique, quels commentaires faites-vous de l'implication des ONG internationales dans la mise en œuvre des réformes de la politique éducative en Guinée?

Pour conclure, avez-vous d'autres commentaires à faire par rapport à cette diversité d'acteurs dans la mise en œuvre des projets éducatifs en Guinée?

Je vous remercie

Date

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

## A2. Formulaire de consentement

### LETTRE D'INFORMATION ET FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

**Titre : Invitation à participer et formulaire de consentement pour le projet de recherche portant sur : «Les défis de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques d'éducation en Afrique : le cas de la Guinée»**

**La question principale de recherche est : *Quels sont les défis et les enjeux de la présence d'une multiplicité d'acteurs dans la gouvernance éducative en Guinée?***

**Madame,  
Monsieur,**

Nous vous invitons à participer à la recherche référencée en titre. Les objectifs visés sont de comprendre sur la base de vos témoignages, les fondements et les mécanismes d'interventions des différents acteurs qui se sont investi dans le secteur de l'éducation ces dernières années. Ensuite, sur la base de vos expériences partagées, pouvoir identifier (*s'il y en a*), les défis et les enjeux de l'implication de ces différents acteurs dans la gouvernance éducative en Guinée.

Le but de ce projet de recherche est de documenter des expériences vécues ces dernières années dans la mise en œuvre des réformes de la politique éducative du pays. Tout en facilitant la compréhension des modes de régulation/collaboration développés par les différentes organisations qui sont entrées en relation, votre participation est susceptible d'ouvrir des perspectives d'actions dans ce domaine.

### **En quoi consiste la participation au projet?**

Votre contribution à ce projet de recherche consistera à participer à une séance d'interview en répondant en toute confidentialité au guide d'entretien dont une copie vous est remise. Pendant les entretiens qui seront enregistrés sur support audio, vous aurez le loisir d'aborder les questions dont il est fait référence dans ce guide, et de faire vos commentaires en partageant vos expériences personnelles dans la mise en œuvre des projets. La période des entretiens sera arrêtée de commun accord pour ne pas empiéter sur votre programme personnel. La seule contrainte liée à votre participation est le temps consacré aux échanges, qui est estimé à environ deux heures à votre lieu de convenance.

Durant le processus, il est possible que vous ressentiez un malaise par rapport à certaines questions qui sont mentionnées. Si c'est le cas, vous êtes libres de refuser de répondre à ces dernières. Pour éviter votre identification comme personne participante à cette recherche, les données recueillies pour cette étude seront traitées de manière **entièrement confidentielle**. Le caractère confidentiel et anonyme des données sera assuré par :

- l'utilisation de codes numériques ou de noms fictifs pour protéger l'identité des personnes
- l'élimination lors de la transcription d'entrevues des renseignements pouvant mener à l'identification des personnes participantes
- l'absence dans les instruments de collecte de données de questions pouvant mener à l'identification

Les données recueillies seront conservées sous clé avec un code d'accès à ma seule discrétion, et ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles décrites dans le présent document. Ce qui signifie que je serais la seule personne qui aura accès aux données collectées dans le cadre de cette recherche. Les résultats de la recherche seront diffusés dans le cadre de la thèse et d'articles qui seront publiés dans des revues spécialisées.

**Est-il obligatoire de participer? Non.**

La participation à cette étude se fait sur une base volontaire. Vous êtes entièrement **libre de participer ou non**, sans avoir à motiver votre décision ni à subir de préjudice de quelque nature que ce soit.

**Y a-t-il des risques, inconvénients ou bénéfiques?**

Au-delà des risques et inconvénients mentionnés jusqu'ici je considère que les risques possibles sont minimaux. La contribution à l'avancement des connaissances au sujet de la gouvernance éducative sont les bénéfiques prévus. Aucune compensation d'ordre monétaire n'est accordée même si un thé ou un café pourrait être partagé pendant les entretiens.

**Que faire si j'ai des questions concernant le projet?**

Si vous avez des questions concernant ce projet de recherche, n'hésitez pas à communiquer avec moi aux coordonnées indiquées ci-dessous : Mamadou Billo Barry aux numéros de téléphone suivants :

En Guinée : (224) 60 35 95 35

Au Canada cel : 514 569 14 21.

*[Signature du chercheur] [Date de la signature]*

---

***J'ai lu et compris le document d'information au sujet du projet : Les défis de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques d'éducation en Afrique : le cas de la Guinée***

La question principale de recherche est : *Quels sont les défis et les enjeux de la présence d'une multiplicité d'acteurs dans la gouvernance éducative en Guinée?*

J'ai compris les conditions, les risques et les bienfaits de ma participation. J'ai obtenu des réponses aux questions que je me posais au sujet de ce projet. J'accepte librement de participer à ce projet de recherche.

---

Participante ou participant :

Signature :

---

Nom et prénoms :

---

Date :

---

**S.V.P. signez les deux copies. Conservez une copie et remettez l'autre au chercheur.**

Ce projet a été revu et approuvé par le comité d'éthique de la recherche Éducation et sciences sociales, de l'Université de Sherbrooke. Cette démarche vise à assurer la protection des participantes et participants. Si vous avez des questions sur les aspects éthiques de ce projet (consentement à participer, confidentialité, etc.), n'hésitez pas à communiquer avec M. André Balleux, président de ce comité, au (819) 821-8000 poste 62439 ou à [Andre.Balleux@USherbrooke.ca](mailto:Andre.Balleux@USherbrooke.ca).

