

# La gouvernance de l'école fondamentale haïtienne : une analyse critique des dynamiques qui sous-tendent la prise de décision au niveau national et local<sup>1</sup>

Gérald Fallon

**Résumé :** L'objet de cet article est d'offrir une réflexion critique de la notion de gouvernance qui sous-tend actuellement la dynamique de gestion et de coordination de l'éducation fondamentale en Haïti. Se basant sur des données recueillies à partir d'entrevues avec des acteurs-terrain et de certains documents clés concernant la structure décisionnelle de l'école fondamentale haïtienne, l'auteur met en évidence deux modalités types de gouvernance de l'éducation fondamentale : d'un côté, la dominance sur le terrain d'une approche hiérarchique, autoritaire et centralisée ; et de l'autre, une approche alternative qui met l'accent sur la participation horizontale et la consultation communautaire et démocratique dans les prises de décision. Chaque modalité type représente un parti pris pour un ensemble de valeurs, de normes, de fonctions et de comportements qui favorisent un certain régime par rapport aux principes à partir desquels est organisée l'éducation fondamentale. En ce sens, la gouvernance scolaire de l'école fondamentale en Haïti n'échappe pas aux problématiques de toutes autres formes de gouvernance. Cet article fournit une analyse critique de la situation actuelle en matière de gouvernance tout en proposant des pistes de développement comme possibles solutions.



**Rezimè :** Atik sa a ede nou fè yon refleksyon kritik sou nosyon gouvènans ki sèvi kounye a kòm baz dinamik jesyon ak kowòdinasyon ansèyman fondamantal an Ayiti. Lè nou konsidere enfòmasyon nou jwenn nan brase lide ak aktè yo sou teren an epi nan kèk dokiman kle ki gen rapò ak enstans ki ap pran desizyon nan nivo lekòl fondamantal la an Ayiti, otè tèks la mete anfas sou de (2) mòd gouvènans nan ansèyman fondamantal la : yon kote, sa ki ap domine sou teren an se yon apwòch otoritè anwo, gwo ponyèt, ak pouvwa santral la ; yon lòt kote, nou jwenn yon apwòch ki mete aksan sou patisipasyon orizontal (nan menm nivo) ak konsiltasyon kominote ak demokrasi nan desizyon nou ap genyen pou nou pran. Chak mòd gouvènans sa yo reprezante yon seri valè, prensip, fonksyon ak konpòtman ki favorize yon kèlkonk rejim an rapò ak prensip sa yo ki pèmèt ansèyman fondamantal la òganize. Nan sans sa a, gouvènans lekòl fondamantal an Ayiti pa rete andeyò pwoblèm tout mòd gouvènans sa yo kreye. Atik sa a founi yon analiz kritik sou reyalyite nou ap viv kounye a nan zafè gouvènans pandan nou ap pwopoze kèk wout devlopman kòm sous solisyon ki posib.

## 1. INTRODUCTION

L'objet de cet article est d'offrir une réflexion critique de la notion de gouvernance qui sous-tend la dynamique de gestion actuelle de l'éducation fondamentale en Haïti. La discussion qui y est développée s'appuie sur l'analyse de données empiriques provenant de documents gouvernementaux et d'entrevues d'acteurs-terrain publics et privés impliqués dans l'espace éducatif haïtien.

Le thème de la gouvernance en éducation prend de plus en plus d'importance dans les discours sur la refondation de l'État haïtien et de son système d'éducation fondamentale [1, 2]. Bien que la définition de la notion de gouvernance scolaire demeure encore contestée et floue dans le contexte haïtien, tous discours autour de cette notion suscitent un intérêt croissant qui vise à cerner de « bonnes pratiques » ou de « bons modèles » qui faciliteraient la refondation de l'école fondamentale en une

école accessible, de qualité, et qui bénéficierait d'une cohérence au regard de ses structures décisionnelles, de ses processus administratifs, de ses pratiques pédagogiques et de ses finalités éducationnelles [3]. Dans un tel système d'éducation aux multiples finalités, diverses options s'offrent aux communautés, aux planificateurs, aux administrateurs, aux corps enseignants et à tous les agents en éducation fondamentale lorsqu'il s'agit d'orienter l'élaboration et la mise en pratique d'un mode de gouvernance de l'organisation scolaire et d'en déterminer les finalités. Plusieurs documents et études publiés par l'État haïtien [4], par des groupements de la société civile haïtienne, par des commissions officielles [5] et par des institutions régionales et internationales ont mis en lumière l'existence d'une multitude de finalités de l'éducation, parfois contradictoires, qui reflètent une diversité d'idéologies ou des visions de la réalité sociale, économique, politique et culturelle du pays. Il semble exister un manque de consensus sur ces finalités [6]. Chacun y va donc de sa conception des besoins éducatifs de la population haïtienne (ce qu'il faut apprendre, dans quelles conditions d'apprentissage, pourquoi il faut l'apprendre et comment gérer le tout). Lorsque des intervenants en éducation fondamentale

1. Cet article est basé en partie sur une étude préalable sur les questions d'accès, de qualité et de gouvernance de l'école fondamentale haïtienne qui a été réalisée en 2013-2014 en collaboration avec le Dr André Mazawi de l'Université de la Colombie-Britannique.

choisissent une manière d'assurer la gouvernance du système, ces intervenants prennent parti pour un type de finalités qui deviennent le projet sociétal que ces derniers tentent explicitement ou implicitement d'actualiser au travers des pratiques et des structures de gouvernance.

Dans cet article, la notion de gouvernance est abordée en premier lieu comme une démarche qui établit des conditions de fonctionnement et d'organisation à partir d'une conception axée sur la capacité de coordonner avec efficacité et efficacité des activités interdépendantes visant l'actualisation de finalités éducatives prédéterminées [7]. En second lieu, la notion de gouvernance est conceptualisée comme un espace d'engagement participatif complexe et dynamique de prise de décision visant la coordination des acteurs entre eux dans une perspective d'organisation et de gestion de l'activité éducative au sein d'une organisation [8].

L'article est divisé en quatre parties. Dans la première partie, nous faisons le point sur la démarche méthodologique qui a servi à la collecte des données utilisées dans cette étude. Dans la deuxième partie, nous résumons brièvement les différentes façons de conceptualiser la notion de gouvernance. Cette typologie des diverses conceptions de gouvernance sert de cadre pour guider l'analyse des données recueillies lors des entrevues menées sur le terrain. Dans la troisième partie de l'article, nous relevons les manières dont les acteurs-terrain interviewés comprennent et vivent les problématiques liées à la question de gouvernance de l'école fondamentale en Haïti. Cette mise au point est suivie d'une discussion critique sur le régime de gouvernance qui domine le champ éducatif haïtien et ses effets sur la valorisation des connaissances et des expériences éducatives locales, la viabilité de formules de partenariats (tel l'Office national de partenariat en éducation [ONAPE]) comme espace potentiel de concertation, et l'équité des genres par rapport à l'accès aux postes disponibles dans la structure de gouvernance de l'école fondamentale. Enfin, dans la quatrième partie, nous offrons des constats et pistes de réflexion visant à alimenter un dialogue de fond sur les possibilités d'envisager la gouvernance de l'école fondamentale haïtienne dans une perspective qui reconnaisse la nécessité, pour les acteurs communautaires et leurs partenaires, de travailler ensemble au sein d'une école fondamentale avec des normes éthiques et d'équité sociale tout en promouvant une valorisation continue des acquis locaux en parallèle avec une coconstruction continue de nouvelles expertises et savoirs en matière de gouvernance.

Nous tenons à préciser que nous ne cherchons pas à généraliser nos constats et critiques à l'ensemble de l'expérience scolaire haïtienne en matière de gouvernance. Plutôt, nous présentons les analyses comme des vignettes illustrant des dynamiques qui sont spécifiques aux expériences vécues des personnes interviewées occupant différents postes dans la gouvernance de l'école fondamentale en Haïti. Dans ce sens, le but premier est d'ouvrir des pistes de réflexion menant à des recommandations

qui peuvent mener à une refonte du système de gouvernance de l'école fondamentale en Haïti.

## 2. DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Sur une période de huit semaines passées sur le terrain en Haïti en 2013 et 2014, 24 entrevues ont été réalisées avec des acteurs en éducation fondamentale qui occupaient différents postes : enseignants, directeurs d'écoles publiques et non publiques, cadres techniques et fonctionnaires du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (MENFP), personnes impliquées dans l'élaboration de politiques éducatives et membres d'organisations non gouvernementales et syndicales. Ces personnes provenaient de trois départements, nommément ceux du Sud-Est, de l'Ouest et de l'Artibonite. Ces départements et les communes qui s'y trouvent diffèrent dans leur accès aux services sociaux de base et à la scolarisation, ainsi que dans la distribution spatiale de la population entre zones urbaines et rurales. Ils offrent ainsi une variété de conditions de vie et de milieux de scolarisation, particulièrement en ce qui concerne l'école fondamentale. Nous avons pu visiter des directions départementales et des districts scolaires qui diffèrent considérablement sous l'angle de la qualité de leurs infrastructures scolaires et des conditions d'enseignement dans les écoles. Les entrevues ont été menées à l'aide d'un questionnaire semi-ouvert, permettant ainsi d'entreprendre une conversation approfondie avec chaque personne sur les différents aspects de son travail, de son expérience et de son engagement éducatif. Les questions étaient flexibles et ouvertes. L'axe général de questionnement était communiqué à l'avance aux personnes contactées à l'aide d'une lettre qui expliquait la nature de la recherche et de ses finalités. Chaque entrevue a été enregistrée en français. Chaque enregistrement a été transcrit verbatim et revu par les personnes interviewées. Il est à préciser que ces entrevues ont été réalisées avec des éducateurs œuvrant dans des contextes éducatifs urbains et ruraux œuvrant dans des écoles publiques et non publiques. Par contre, nous n'avons pas eu la possibilité de mener des entrevues avec des parents, des membres d'organisations communautaires et des élèves.

## 3. DÉCORTIQUER LA NOTION DE GOUVERNANCE

La gouvernance est souvent abordée comme une démarche qui établit des conditions de fonctionnement et d'organisation à partir d'une conception axée sur l'efficacité et l'efficacité en relation avec des finalités prédéterminées. Selon la Banque mondiale et certains auteurs [9, 10], la notion de gouvernance est synonyme de gestion saine des institutions et est définie comme la façon dont le pouvoir est exercé de manière éthique dans la gestion des ressources économiques et sociales en fonction des finalités d'une organisation. La gouvernance est aussi vue comme la mise en place et l'administration de règles de vie concernant l'ensemble des membres d'une institution ou d'une

communauté éducative [11]. La question qui est la plus souvent soulevée au sujet de la gouvernance concerne les valeurs et les dynamiques qui façonnent la nature de la participation d'acteurs dans une démarche de prise de décision au sein d'une institution. Deux modalités types de gouvernance peuvent être signalées : d'un côté, une approche hiérarchique, autoritaire et centralisée [12] ; de l'autre, une approche qui met l'accent sur la participation horizontale et la consultation démocratique continue dans les prises de décision. Ces modalités types représentent, de fait, une gamme de possibilités et de configurations où peuvent se manifester les deux approches. Elles mettent en évidence le fait que la gouvernance ne peut pas être neutre politiquement, du point de vue des valeurs qui la sous-tendent. Toutes formes de gouvernance représentent un parti pris pour un ensemble de valeurs, de normes, de fonctions et de comportements qui favorisent un certain régime par rapport aux principes à partir desquels est organisée toute communauté humaine. En ce sens, la gouvernance scolaire n'échappe pas à cette problématique :

- La gouvernance scolaire peut se fonder sur une notion de mutualisme non hiérarchique par rapport aux prises de décision [13]. Ce mutualisme est ancré dans une perspective de décentralisation des fonctions et des décisions, établissant ainsi une réciprocité, un partenariat, un espace collaboratif de partage de savoir-faire, de compétences et d'habiletés, et de valorisation des différences au sein de la communauté. Une telle approche met à la portée des membres de la communauté des moyens de participer à l'élaboration des politiques, que ce soit par le biais d'institutions formelles ou de consultations informelles. Des mécanismes formels et informels permettent d'intégrer des groupes sociaux multiples aux processus décisionnels, en particulier au niveau local. Enfin, la société civile et les communautés locales peuvent être invitées à formuler et à faire connaître leurs positions sur les différents sujets. Le fondement de base (non exclusif) d'une telle approche est la solidarité sociale, un sentiment d'affiliation qui est valorisé en lui-même.
- La gouvernance scolaire peut également refléter une conception hiérarchique des relations de pouvoir des individus par rapport aux prises de décision [13, 14]. Ainsi, les pratiques de gouvernance se rattachent principalement aux valeurs d'autorité, d'obéissance et de respect de la hiérarchie, du devoir, et de fidélité aux décisions prises. Cette approche laisse peu de place à l'autonomie et à l'initiative des individus impliqués, considérés plutôt comme des exécutants. Le fondement de base (non exclusif) d'une telle approche est principalement les lois et régulations en vigueur, la rationalité qui sous-tend l'organisation des fonctions et la formalité des processus par rapport aux décisions prises.

Les deux types de gouvernance décrits ci-dessus servent uniquement à avancer l'argument selon lequel il est difficile de

décélérer des établissements scolaires totalement fondés sur l'une ou l'autre approche en tant que telle. Il faut plutôt considérer ces approches comme des philosophies qui peuvent être invoquées pour justifier une organisation particulière de la gouvernance de l'espace scolaire aux différents niveaux de politiques. En tant que telles, il faut plutôt imaginer ces deux approches comme un outil heuristique qui vise principalement à sensibiliser les membres d'une organisation au fait que tout régime de gouvernance reflète – explicitement ou implicitement – un parti pris pour des positions politiques et philosophiques concernant les bases de la vie associative et les principes qui régissent les dynamiques relationnelles par rapport à la gestion de l'activité commune. Dans ce qui suit, le lecteur est invité à prendre connaissance du modèle dominant de gouvernance de l'éducation fondamentale tel que perçu par les personnes interviewées sur le terrain ainsi que des solutions de rechange jugées possibles à un tel modèle.

#### 4. GOUVERNANCE DE L'ÉCOLE FONDAMENTALE HAÏTIENNE ET SES DYNAMIQUES

Du point de vue des manières dont les structures et les pratiques de gouvernance sont comprises et mises en pratique sur le terrain, deux thèmes principaux ont émergé dans les propos de nos interlocuteurs.

##### 4.1 Centralisation et cloisonnement

Plusieurs des personnes interviewées ont cartographié les mécanismes de la gouvernance de l'éducation en Haïti comme une structure de production et de traitement centralisée et hiérarchisée des informations, des programmes d'études, des politiques éducatives et des directives pédagogiques et de formation. Dans ce contexte, les directions départementales font partie du processus de transmission et d'utilisation de connaissances définies par un centre national :

*C'est une direction technique du Ministère qui s'occupe de l'enseignement fondamental en Haïti, c'est-à-dire à travers tout le territoire d'Haïti. Donc brièvement, [...] cette direction participe à l'élaboration des politiques publiques du Ministère à travers les ateliers par exemple qui se réalisent sur les grandes décisions à prendre. Donc, la direction de l'enseignement fondamental participe généralement dans ces ateliers pour [contribuer à la] prise de décision. [...] C'est la seule direction qui s'occupe de l'enseignement fondamental en Haïti. Donc dès qu'on parle d'enseignement en Haïti, on se réfère à cette direction. [...] Donc, au plan stratégique, c'est une direction qui planifie certaines actions de façon macro pour le Ministère. [...] Pour chaque département, il y a une direction départementale d'éducation. Donc, par exemple, la direction de l'enseignement fondamental doit s'arranger de façon à ce qu'il y ait une application directe de ce qui se fait dans toutes les directions en termes d'application du programme et en termes*

*d'opérationnalisation de ce qui se fait au niveau du Ministère.* (Interlocuteur 3)

[On planifie,] *c'est uniforme pour tout le monde.* (Interlocuteur 3)

*Au niveau central, le Ministère se regarde comme une grosse machine qui doit s'occuper même des opérations, il va y avoir toujours des problèmes en termes de gouvernance et de reddition de comptes, en même temps que le Ministère sera toujours submergé par des problèmes qui pourraient être résolus au niveau départemental.* (Interlocuteur 4)

*Pourquoi c'est si centralisé? Parce que le pays est centralisé. Et parce que la politique de décentralisation, même si elle est définie noir sur blanc dans la Constitution et dans les différents textes de loi, n'a jamais été opérationnalisée. Ça veut dire que c'est certain que les régions doivent développer leur propre dynamique de décentralisation, mais il faut aussi, au départ, pour répondre à la politique, leur donner un push. Sinon, s'il n'y a pas de ressources financières, les perceptions de taxes au niveau local sont en grande partie envoyées au niveau central, il n'y a pas beaucoup de ressources humaines de qualité qui travaillent là, pas beaucoup d'emplois. Il n'y a pas de conditions réunies pour supporter la décentralisation, je parle au niveau global dans le pays. Et cela se reflète sur les secteurs, dont le secteur de l'éducation, c'est aussi basic que ça.* (Interlocuteur 23)

De nombreux interlocuteurs caractérisent la gouvernance de l'éducation fondamentale en Haïti par une faible implication des instances locales dans la production des connaissances et des compétences mises en œuvre par l'instance centrale. De plus, ils ont fait part du fait que la plupart des communautés en Haïti ne sont pas parties prenantes dans le processus de gouvernance des écoles situées dans leur milieu de vie. Il n'existe, selon eux, que très peu de cadres institutionnels susceptibles de garantir la participation des communautés au développement et à la pérennisation des structures scolaires en régions urbaines et rurales. Dans ce contexte, la gouvernance vise à assurer que l'information et la connaissance produites circulent bien, que les réseaux et les circuits en région sont bien exempts de brouillage, que chaque agent intermédiaire connaît bien ses responsabilités d'opérationnalisation par rapport à ce qui est créé au centre. Ce genre d'intervention laisse peu de place à l'action individuelle et à l'auto-organisation des instances locales œuvrant en éducation. Un tel état de choses réduit potentiellement la capacité des personnes impliquées dans ce processus d'apprendre et de rectifier leurs connaissances de base en fonction des nouvelles problématiques rencontrées sur le terrain. Ce faisant, la manière dont la notion de gouvernance est comprise et vécue au quotidien bloque l'habileté des acteurs-terrain à explorer, à innover et à améliorer les politiques et les pratiques relatives à la gouvernance de l'espace scolaire. En d'autres termes, le système d'éducation fondamentale haïtien est régi par une culture de gouvernance centralisée. Celle-ci est axée sur la réglementation

et les contrôles budgétaires, et impose aux gestionnaires un cadre rigide et détaillé qui finit par marginaliser la valorisation de l'initiative et des savoirs locaux.

Malgré cette centralisation, certains de nos interlocuteurs observent néanmoins que, dans le contexte historique et politique haïtien, une décentralisation de la gouvernance scolaire peut favoriser une rupture profonde entre les différents constituants de la société. Selon certains, une décentralisation risquerait d'introduire de nouveau la distinction entre école rurale et école urbaine contre laquelle a milité si énergiquement la Réforme Bernard [5, 15]. Selon les autres, la décentralisation affaiblirait davantage la fonction régulatrice de l'État dans le domaine de l'éducation. Ces observations appellent à une réflexion contextuelle et contextualisante des relations hiérarchiques entre le centre et les régions en Haïti. Elles soulèvent aussi la nécessité de penser la gouvernance qui régit l'offre éducative dans le pays dans un contexte plus large, qui ne se réduit pas à des considérations d'efficacité, sans considérer les aspects politiques de la question.

Pour certains, la centralisation et la hiérarchisation actuelles de la gouvernance scolaire soulèvent quand même des inquiétudes qui ne pourraient être laissées de côté. Celles-ci ne relèvent pas uniquement des rapports entre ministère-région-district-école. D'après certaines entrevues, elles semblent plutôt représenter un *habitus* institutionnel très ancré qui suppose une forte tendance à concevoir l'action commune, non pas comme le résultat d'un travail en équipe, mais comme un vecteur d'action personnifié dans une conception hiérarchique de la volonté:

*Il y a un problème de gestion, de rapport, je pourrais dire de gestion coopérative. [...] Parfois, ça pose problème s'il n'y a pas vraiment une entente. Mais tout s'apprend, c'est apprendre aux gens à travailler en équipe, à construire des plans, à prendre des initiatives en équipe et à pouvoir les réaliser également. Cela n'est pas facile [...] de travailler en équipe, de concevoir des plans, de préparer des plans d'action pour pouvoir les appliquer. Mais il faut que tout le monde ait le sentiment d'être impliqué. Ce n'est pas quelque chose qui a été imposé, c'est le fruit des échanges, de la collaboration de tous. Donc, ce sont des structures qui pourraient vivre, mais dans la mesure où on les encadre davantage.* (Interlocuteur 5)

Certains interlocuteurs ont clairement exprimé la nécessité de rompre avec cette centralisation excessive, de concevoir de nouveaux modèles de gouvernance et de réorganiser le partage des responsabilités entre les acteurs au moyen d'une dynamique partenariale comme axe stratégique du développement d'une structure de gouvernance de l'école fondamentale en Haïti.

Dans certains de leurs propos, les participants à cette recherche ont semblé favoriser une forme de décentralisation qui s'apparente à une décentralisation fonctionnelle (délégation<sup>2</sup>). Selon

2. La délégation est un processus de transfert de pouvoirs de l'État en matière d'éducation vers des personnes morales de droit public

eux, une telle forme de décentralisation permettrait d'adapter le développement et la gestion des programmes, services éducatifs et des écoles aux conditions du milieu. De plus, une démarche de décentralisation permettrait :

- d'augmenter la participation des communautés locales dans le processus de refondation de l'éducation fondamentale ;
- de garantir l'adoption des programmes pédagogiques qui répondent à la diversité des besoins des populations et des zones ;
- d'encourager une distribution équitable des ressources financières et humaines.

Par contre, une telle forme de décentralisation devrait se traduire, selon le propos de certaines personnes interviewées, par la tenue d'un débat public dans lequel les communautés et les acteurs en éducation doivent se faire entendre et se sentir impliqués dans la conception et la mise en œuvre de politiques en matière de gouvernance. De plus, ces mêmes personnes ont fait référence à une gouvernance décentralisée qui favoriserait une culture de concertation, de dialogue et de transparence tout en contribuant à réduire les déficits en matière d'équité, d'égalité des chances et de justice sociale au sein de la société haïtienne. Toujours selon elles, une refonte de la structure actuelle de la gouvernance de l'éducation devrait viser :

1. à assumer une fonction générale pour développer chez les individus et les communautés qu'ils desservent une capacité d'invention et de création de nouvelles façons de faire ainsi que des modes d'intervention et de gouvernance capables de les actualiser ;
2. à promouvoir un modèle de création du savoir et de prise de décision basé sur une reconnaissance de la complémentarité des expertises humaines, le pouvoir cumulatif des initiatives de tous dans le paysage éducatif en éducation fondamentale ;
3. à proposer comme mode de prise de décision un mutualisme non hiérarchique.

## 4.2 Gouvernance, savoir-faire local et mémoire institutionnelle

Une distinction s'impose entre les enjeux de la gouvernance liés aux relations centre-unités et ceux que certains de nos interlocuteurs appellent le « sentiment d'être impliqué ». Cette distinction est utile, car en premier lieu, elle met en évidence un espace éducatif haïtien marqué – généralement – par un cloisonnement des personnes et des pratiques. Ce cloisonnement est souvent associé à une itération non productive des mêmes initiatives, sans s'assurer des leçons apprises des initiatives précédentes. En deuxième lieu, elle suggère qu'il existe une possibilité de construire un espace associatif et collaboratif même au sein

d'une modalité centralisée. Cependant, il semblerait que ce qui préoccupe nos interlocuteurs soit moins les problématiques liées à la centralisation que celles liées à l'absence même d'une culture institutionnelle de collaboration et de partage.

Les propos recueillis dans les entrevues suggèrent que la gouvernance scolaire haïtienne attribue aux formalités et directives à suivre à tous les niveaux un poids majeur, au point de marginaliser l'apport des pratiques collaboratives qui impliqueraient les expériences vécues des participants. Par exemple, dans presque toutes les entrevues, nous avons été surpris par le sentiment généralisé de découragement provenant du fait que les comptes rendus produits par les unités du terrain et envoyés à leur « centre » respectif ne faisaient pas l'objet de suivis et de conversations entre les différents acteurs.

Les divers témoignages donnent à penser que la promotion d'un « sentiment d'être impliqué » se trouve au cœur d'une notion de gouvernance qui se veut participative, dynamique, flexible et ouverte sur la vie. L'importance d'un tel sentiment est critique pour la préservation, l'accumulation et la dissémination des savoir-faire, connaissances et expertises pédagogiques générées dans le contexte haïtien local et qui pourraient nourrir la réflexion sur les pratiques dans d'autres contextes en Haïti. C'est là une thématique qui ressort très fortement de nos entrevues. Cette thématique nous amène à présumer qu'il y a une forte relation entre le « sentiment d'être impliqué » et la capacité des acteurs à générer, à préserver, à partager et à valoriser leur savoir-faire acquis dans différents sites éducatifs. Le « sentiment d'être impliqué » permet aux acteurs d'ancrer leur savoir-faire dans la mémoire institutionnelle et professionnelle collective, d'une manière qui contribue à la vitalité et à la viabilité des pratiques pédagogiques et didactiques, et à leur adaptation constante.

Nous avons aussi été frappé par les témoignages relatant des cas spécifiques de connaissances locales précieuses qui se perdaient et le départ de personnes clés pour des raisons comme la retraite ou la mutation dans un autre établissement. Cette problématique est souvent amplifiée par le cloisonnement entre les individus, entre les écoles (publiques et non publiques), et entre les écoles et les directions départementales et nationales. Ce cloisonnement empêche l'émergence d'un réseau stable dans lequel la mémoire professionnelle du savoir-faire peut circuler et être revalorisée de manière continue. Donc, le « sentiment d'être impliqué » est fortement lié à la capacité de développer – au niveau de l'école, du district, du département et du Ministère – des connaissances et expertises émanant des réseaux professionnels qui se forment dans des contextes formels et informels. Voilà un aspect qui reste le plus souvent invisible dans le discours sur la refondation de l'école haïtienne – et en conséquence la refondation du système de gouvernance qui la régit –, accentuant ainsi la dépendance d'Haïti à l'égard du savoir-faire importé de l'extérieur en matière de gouvernance de l'éducation fondamentale alors que les connaissances et expertises locales sont marginalisées.

distinctes de lui. Ces dernières possèdent une autonomie plus ou moins grande, selon le degré de décentralisation, d'un budget propre tout en restant sous la tutelle et imputable à l'État.

### 4.3 Gouvernance et équité des genres

Les visites de terrain et les entrevues réalisées nous ont permis de noter des iniquités considérables entre hommes et femmes en matière d'accès aux divers échelons de la structure de gouvernance de l'éducation fondamentale. Durant ces visites, nous avons noté l'absence marquée de femmes dans les hauts échelons professionnels du MENFP. Les femmes sont relativement plus présentes dans les salles de classe à l'école fondamentale (comme enseignantes) et d'une certaine manière dans les directions de certains types d'école. Par contre, elles sont presque invisibles chez les cadres supérieurs impliqués dans l'élaboration de politiques éducatives (tant au niveau national qu'au niveau régional). On ne peut pas ignorer les conséquences de cette construction de la gouvernance dans la reproduction, à l'intérieur du champ éducatif, de la dominance masculine dans les domaines politiques et sociaux. La dominance masculine se traduit par un apport différentiel des hommes et des femmes au façonnement des politiques et des pratiques éducatives. De plus, cette modalité de fonctionnement implique une gouvernance scolaire qui reproduit l'état de marginalisation des femmes dans les diverses démarches de prise de décision.

### 4.4 L'ONAPE : Espace de concertation contesté ?

À la suite de la consultation de certains documents clés publiés par l'État haïtien (par exemple, voir [16]), la question de la gouvernance de l'école fondamentale haïtienne s'est posée aussi dans toute sa vigueur par rapport aux distinctions qui régissent les différents types d'établissements scolaires, particulièrement la distinction entre l'école publique et l'école non publique. Les entrevues ont révélé des différences considérables dans les principes de gouvernance qui régissent ces différents types d'écoles. En plus, le contenu des entrevues dévoile des marges de manœuvre plus grandes qu'ont certaines écoles non publiques par rapport aux directives ministérielles et à la programmation scolaire élaborée par l'État haïtien. Dans plusieurs cas, cet aspect de la gouvernance de l'école fondamentale a été signalé comme un aspect qui demande une pensée nouvelle afin de mettre les écoles publiques et non publiques sur un pied d'égalité en ce qui concerne la qualité de l'éducation donnée à tous les enfants, quelle que soit leur provenance géographique, sociale et économique. Sur ce point, la loi portant sur la mise en œuvre de l'ONAPE [16] semble offrir, d'après certaines entrevues, un espace dans lequel les enseignements public et non public pourraient trouver des débouchés d'action commune ou encore d'élaboration de modalités pouvant renforcer le rôle régulateur de l'État dans le champ éducatif.

Notons que l'idée qui sous-tend la loi sur l'ONAPE exprime une reconnaissance du secteur non public comme un secteur incontournable dans tous efforts de réforme éducative. Certaines des personnes interviewées notent que l'État n'a pas les ressources ni la volonté politique pour mener à bout une réforme éducative de cette envergure. Elles observent que la réalité de la scolarisation en Haïti est beaucoup trop complexe en ce qui a trait à ses enjeux

politiques et sociaux pour que l'État puisse affecter radicalement la structure du champ éducatif<sup>3</sup>. Quoi qu'il en soit, l'absence d'un tel espace de concertation amplifie les controverses autour des questions d'accès et de qualité de l'école en général. L'idée d'une approche partenariale, consensuelle, participative et intégrée s'avère indispensable selon les acteurs interviewés. Par contre, ces mêmes acteurs mettent en évidence qu'une telle démarche demande une clarification des rôles et responsabilités de tout un chacun de manière à faciliter le développement d'une synergie des actions afin d'éviter la dispersion et l'émiettement des efforts et des ressources disponibles.

### 4.5 Pour une structure de gouvernance renouvelée

Pour plusieurs interlocuteurs, le modèle dominant de gouvernance de l'éducation en Haïti est caractérisé par un manque de transparence et de pertinence dans la prise de décision, une inefficacité administrative, une gestion inefficace des finances, une absence de consultation locale et des services difficiles d'accès. La nécessité de mettre en œuvre une gestion et une gouvernance éducative participatives et décentralisées a été clairement soulevée par ces mêmes interlocuteurs. De leur point de vue, une telle forme de gouvernance qui fait appel au partenariat pose certains défis à relever qui sont de l'ordre :

- du dialogue politique : l'introduction de nouveaux partenaires autour de l'école invite à la définition de nouveaux équilibres, à une revivification des partenaires historiques (étatiques et non étatiques) et à une formation intensive des acteurs des collectivités sur le territoire d'Haïti ;
- de l'organisationnel : la mise en place d'outils au service des partenariats et des structures de gouvernance décentralisées s'avère indispensable ;
- du social : une gouvernance décentralisée et les pratiques partenariales en matière scolaire constituent une occasion de définir les contours d'une démarche sociale inclusive. Les effets sociaux induits ou recherchés par les pratiques partenariales revêtent une importance significative.

Toujours selon nos interlocuteurs, relever de tels défis en matière de refondation de la structure actuelle de gouvernance demande un débat public dans lequel les principaux acteurs doivent se faire entendre et se sentir impliqués dans la conception des politiques de décentralisation et leur mise en œuvre.

## 5. REPENSER LA GOUVERNANCE SELON DES VALEURS D'ÉQUITÉ ET DE PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE

La majorité des personnes interrogées ont fait part de la nécessité de ne pas marginaliser la valeur de l'expertise et des savoirs locaux qui ont été développés jusqu'à maintenant en matière de gouvernance de l'éducation fondamentale. Elles suggèrent

3. Pour plus d'information sur cette question, voir [17] et [18].

## BIBLIOGRAPHIE

plutôt une revalorisation et une revitalisation des acquis sur la scène locale en même temps qu'une ouverture à l'expertise et aux savoirs venus d'ailleurs. Il a été clairement soulevé qu'une telle revitalisation devait reconnaître que les collectivités haïtiennes et leurs partenaires doivent pouvoir s'approprier la capacité de cerner les problématiques en matière d'éducation fondamentale et de créer des solutions concrètes et adaptées aux divers milieux dans le cadre d'une démarche qui se doit d'être liée à une responsabilité de gouvernance collective à la base. Indirectement, on fait appel ici à la création ou au renforcement de « plateformes communautaires », comme des forums ou des espaces de dialogue et d'élaboration de nouvelles actions qui peuvent émerger dans le cadre d'initiatives tel le projet de mise en œuvre d'un outil comme l'ONAPE. L'émergence de tels espaces ou plateformes communautaires peut devenir une approche qui encourage le développement de communautés d'intérêts informées, solidaires et de grand soutien à l'éducation fondamentale, qui s'inscrivent dans une valorisation continue des acquis et dans une coconstruction de nouvelles expertises et de nouveaux savoirs en matière de gouvernance.

Le renforcement de tels espaces de dialogue a le potentiel de concrétiser des principes tels que l'équité entre des partenaires venant de milieux différents, la prise de décision de manière consensuelle ou encore le transfert ou la coconstruction de connaissances avec le milieu communautaire. De plus, il peut mener à une refondation de la gouvernance de l'éducation fondamentale qui peut mieux répondre au besoin de soutenir les acteurs communautaires et leurs partenaires dans la gestion des systèmes d'éducation fondamentale en région de manière efficace ainsi qu'au besoin de responsabilisation des communautés locales, des bailleurs de fonds et des partenaires-terrain œuvrant aux niveaux local, régional et national. Ceci inclut également la nécessité d'assurer un environnement favorable reflétant le professionnalisme et reconnaissant que les acteurs communautaires et leurs partenaires ont intérêt à travailler au sein des systèmes selon des principes d'éthique et de justice sociale. Pour ce faire, il faut viser un renforcement continu des capacités des acteurs communautaires et de leurs partenaires pour appuyer la variété d'activités de dialogue et de développement, notamment sous l'angle de la gestion du changement et de la formation continue en matière de leadership et de gouvernance. ■

- 1 CROISY, S. (2012). *Haïti : école bordelette et réforme, une union possible*, Thèse, Université de Paris 8.
- 2 FALLON, G. et MAZAWI, A. (2015). *Au-delà d'une école à deux vitesses : Pour une école fondamentale juste et équitable en Haïti*, Paris, L'Harmattan.
- 3 JEAN, R. (2008). *À quand la réforme de l'éducation en Haïti ? Une analyse et des propositions pour agir*, Montréal, Éditions Québécoise.
- 4 MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION ET DE LA COOPÉRATION EXTERNE (MPCE) (2012). *Plan stratégique de développement d'Haïti – Pays émergent en 2030 : Programme triennal d'investissement public 2012-2015*, Port-au-Prince, République d'Haïti.
- 5 GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION (GTEF). (2010). *Pour un Pacte national pour l'éducation en Haïti. Rapport au Président de la République, Commission Éducation Haïti*, Groupe de travail sur l'éducation et la formation, Port-au-Prince.
- 6 ÉTIENNE, C. (2008). *Le projet EXENP, une contribution à l'amélioration de la qualité de l'éducation en Haïti : bilan et perspectives*, Québec, Faculté des sciences de l'éducation, Université Laval.
- 7 VAN HAECHT, A. (2004). « La notion de gouvernance en perspective critique : réflexion sur les systèmes d'éducation actuels », *Politiques d'éducation et de formation, analyses et comparaisons internationales*, vol. 10, p. 11-19.
- 8 TALPIN, J. (2008). « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative », *Politique et sociétés*, vol. 27, n° 3, p. 133-164.
- 9 BANQUE MONDIALE (2012). *Haïti améliore l'accès à l'éducation avec une stratégie gouvernementale ciblée*, <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2012/11/21/haiti-education-strategy>.
- 10 DIARRA, G. et PLANE, P. (2012). « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Monde en développement*, vol. 158, p. 57-70.
- 11 PITSEYS, J. (2010). « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 65, p. 207-228.
- 12 PAQUET, G. (2011). *La problématique de la gouvernance*, Ottawa, Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa, <http://www.gouvernance.ca/publications/11-06.pdf>.
- 13 LACROIX, I. et ST-ARNAUD, P. O. (2012). « La gouvernance : tenter une définition », *Cahiers de recherche en politique appliquée*, vol. 4, n° 3, p. 19-39.
- 14 BRUNELLE, D. (2010). *Gouvernance, théories et pratiques*, Montréal, Institut d'études internationales de Montréal, [http://classiques.uqac.ca/contemporains/brunelle\\_dorval/gouvernance\\_theories\\_pratique/gouvernance\\_theories\\_pratiques.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/brunelle_dorval/gouvernance_theories_pratique/gouvernance_theories_pratiques.pdf).
- 15 RIDORD, K. (2009). *Mise en place des structures et problématique fonctionnelle de l'école Haïtienne*, [http://www.memoireonline.com/04/10/3430/m\\_Mise-en-place-des-structures-et-problematique-fonctionnelle-de-lecole-haitienne.html](http://www.memoireonline.com/04/10/3430/m_Mise-en-place-des-structures-et-problematique-fonctionnelle-de-lecole-haitienne.html).
- 16 RÉPUBLIQUE D'HAÏTI. CORPS LÉGISLATIF (2007). « Loi gérant et organisant l'Office national de partenariat en éducation (ONAPE) », *Le Moniteur : Journal officiel de la République d'Haïti*, n° 102, 19 novembre.
- 17 GUY, A. (2012). *Éducation en Haïti : Quel futur pour les partenariats publics-privés ?*, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Ottawa, Université d'Ottawa.
- 18 WOLFF, L. (2009). *L'éducation en Haïti : la voie du progrès. Partenariat pour la promotion de la réforme de l'éducation dans les Amériques*, Washington, DC, PREAL.

**D<sup>r</sup> Gérald Fallon** est professeur associé au Département des études fondamentales en éducation à l'université de la Colombie-Britannique à Vancouver, Canada. Ses activités de recherche porte sur les questions de justice sociale et de diversité culturelle abordées sous l'angle du droit scolaire et des droits de l'homme, des politiques éducatives, le développement durable, la gestion et le leadership en milieu scolaire et communautaire, le développement communautaire et les relations interculturelles. Le D<sup>r</sup> Fallon est aussi co-Directeur du groupe de recherche *Educación y Diversidad Internacional* (EDI) basé à l'Universidad de Antioquia à Medellín, Colombie. [gerald.fallon@ubc.ca](mailto:gerald.fallon@ubc.ca)