



ALKALY Amadou Kadidiatou

**LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DANS LES
ORGANISATIONS PUBLIQUES : LE CAS DES
ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT**

Université Senghor

**DÉPARTEMENT « ADMINISTRATION - GESTION »
SPÉCIALITÉ : GOUVERNANCE ET MANAGEMENT PUBLIC**

**Alexandrie
Égypte**

2005-2007

RÉSUMÉ

Dans un contexte de nouveau management public caractérisé par la rationalisation des ressources des organisations publiques, il s'avère indispensable pour les organisations publiques d'introduire ou de réinventer d'autres modes de gestion qui permettent d'intervenir de manière plus efficace et plus efficiente. Les établissements d'enseignement n'échappent pas à la règle, surtout s'il est fait mention à leur obligation de résultats en terme de réussite scolaire.

C'est ce pari qu'ont fait les établissements d'enseignement au Québec qui leur a permis de relever le défi de la qualité de l'enseignement. Aujourd'hui, le Québec est l'un des meilleurs pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en matière d'éducation. Le Québec prône une approche participative de gestion des établissements d'enseignement avec comme fer de lance l'approche par les compétences. Ramené à la situation du Niger, le défi reste le même. Comment amorcer un développement de la qualité de l'éducation en tenant compte des facteurs propres au pays ? Ces facteurs sont entre autres : les mauvais résultats du système, la rareté des ressources autant humaines que financières et surtout cette dernière place au classement du développement humain opéré par le Programme des Nations Unies au Développement (PNUD) qui, comme une fatalité, colle au pays depuis une décennie.

Dans ces conditions, comment promouvoir un management stratégique des établissements d'enseignement au Niger ? C'est ce que se propose cette étude à travers une démarche fondée sur : une analyse de la situation des établissements d'enseignement; une définition des orientations et des objectifs desdits établissements. Deux extraits sont proposés : un format de plan stratégique ou projet éducatif et un format de plan opérationnel ou plan de réussite.

Ce modèle de management stratégique des établissements d'enseignement au Niger est proposé après consultation des acteurs nationaux et vise à asseoir un nouveau mode de gouvernance des établissements d'enseignement. Ce nouveau mode de gouvernance induit une innovation des mécanismes de gestion de l'éducation de base. Aussi, les changements importants des us qu'il induit, nécessite t-il l'amorce d'une formation en gestion du changement dans les structures impliquées.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	I
TABLE DES MATIÈRES.....	II
LISTE DES TABLEAUX ET SCHÉMAS.....	IV
AVANT PROPOS.....	V
REMERCIEMENTS.....	VII
INTRODUCTION.....	1
PREMIER CHAPITRE	6
LES THEORIES ET PRATIQUES DE MANAGEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	6
1.1. LE MANAGEMENT PUBLIC.....	6
1.1.1. Les organisations publiques.....	6
1.1.2. L'origine du management public.....	7
1.1.3. Les approches théoriques de management des organisations publiques.....	9
1.2. LE MANAGEMENT STRATEGIQUE : LES DIFFERENTES APPROCHES.....	10
1.2.1. Le management stratégique : concepts.....	11
1.2.2. Les différentes phases du management stratégique.....	13
1.2.3. La planification stratégique : définition et concepts.....	16
1.3. LA PRATIQUE DU MANAGEMENT STRATEGIQUE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES : LE CAS DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT	18
1.3.1. Le management stratégique des systèmes éducatifs.....	18
1.3.2. Le modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement: projet éducatif et plan de réussite.....	19
1.4. LES LIMITES DU MANAGEMENT STRATEGIQUE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	20
DEUXIEME CHAPITRE	22
CADRE CONCEPTUEL DE L'ETUDE.....	22
2.1. LE CADRE CONCEPTUEL.....	22
2.1.1. Les hypothèses de recherche.....	22
2.1.2. Les concepts, dimensions et réseau notionnel.....	23
2.1.3. Le management stratégique des établissements d'enseignement : le cadre d'intervention	25
2.3. LA MÉTHODOLOGIE DE COLLECTE DES DONNÉES.....	27
2.3.1. Le choix de l'approche de recherche	27
2.3.2. La définition du corpus et de l'échantillon.....	27
2.3.3. La méthode de recherche et d'investigation.....	28
2.3.4. Les outils et instruments utilisés.....	28
2.3.5. L'analyse et l'exploitation des données.....	30
2.3.6. Les difficultés rencontrées.....	30
TROISIEME CHAPITRE	31
ETAT DES LIEUX DU SYSTEME EDUCATIF AU QUÉBEC.....	31
3.1. L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF	31
3.1.1. La présentation de la structure d'accueil pour le stage : la DRMELS.....	32
3.1.2. Les commissions scolaires du Saguenay-Lac-Saint-Jean.....	32
3.1.3. Les établissements d'enseignement.....	33
3.2. L'ANALYSE ORGANISATIONNELLE.....	33
3.2.1. Les diagnostics interne et externe.....	34
3.2.2. Les stratégies développées.....	35

3.3. LES RÉFORMES.....	36
3.3.1. La réforme de l'Éducation.....	36
3.3.2. La modernisation de l'État.....	37
3.4. LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT.....	38
3.4.1. Le cadre législatif et réglementaire.....	38
3.4.2. Les planifications stratégiques de la DRMELS et des Commissions scolaires.....	39
3.4.3. Les plans stratégiques des établissements scolaires.....	40
3.4.4. L'amélioration de la qualité de l'enseignement : les idées gagnantes.....	42
3.4.5. Vers une école apprenante ?.....	46
QUATRIEME CHAPITRE.....	48
ETAT DES LIEUX DU SYSTEME EDUCATIF AU NIGER.....	48
4.1. L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF.....	48
4.1.1. La présentation de la Direction Générale de l'Éducation de Base (DGEB).....	48
4.1.2. Les structures décentralisées.....	49
4.1.2.1. Les Directions Régionales de l'Éducation de Base (DREBA).....	49
4.1.2.2. Les Inspections d'Enseignement de Base (IEB).....	49
4.2. LE CADRE D'INTERVENTION EN MATIÈRE D'ÉDUCATION AU NIGER : LE PDDE.....	50
4.2.1. Les performances du système éducatif nigérien.....	51
4.2.2. Les mécanismes de coordination du PDDE.....	52
4.3. LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT CYCLE DE BASE I AU NIGER.....	53
4.3.1. Le cadre réglementaire de gestion des établissements d'enseignement.....	53
4.3.2. L'analyse de la gestion des établissements d'enseignement cycle de Base I.....	54
4.4. L'ANALYSE ORGANISATIONNELLE.....	54
4.4.1. Le diagnostic externe.....	55
4.4.2. Le diagnostic interne.....	56
4.4.3. Les opportunités d'amélioration.....	57
4.5. L'ANALYSE COMPARÉE DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS QUÉBÉCOIS ET NIGÉRIEN.....	57
4.5.1. Sur le plan institutionnel.....	57
4.5.2. Sur le plan des pratiques de gestion.....	58
4.5.3. Sur le plan des performances.....	58
CINQUIEME CHAPITRE.....	60
PROPOSITION D'UN CADRE DE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT AU NIGER.....	60
5.1. L'INTÉGRATION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT DANS LE MANAGEMENT DES POLITIQUES ÉDUCATIVES.....	60
5.1.2. Les pré-requis.....	62
5.1.3. Les acteurs du système éducatif et les établissements d'enseignement : quelle synergie pour un management stratégique des établissements d'enseignement ?.....	63
5.2. LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT.....	65
5.2.1. Le projet éducatif.....	66
5.2.2. Le plan de réussite.....	71
5.2.3. Cadre de management stratégique des établissements d'enseignement.....	72
5.3. LA PROPOSITION D'UN PLAN DE MISE EN ŒUVRE DU MANAGEMENT STRATÉGIQUE.....	75
5.3.1. La création d'une direction de l'administration scolaire au Niger.....	75
5.3.2. Le renforcement des capacités des directeurs d'école.....	76
5.3.3. Le plan de mise en œuvre du management stratégique.....	77
5.4. LES LIMITES DE L'ÉTUDE.....	81
5.5. LES RECOMMANDATIONS.....	81
5.5.1. Les recommandations stratégiques.....	81
5.5.2. Les recommandations opérationnelles.....	82
CONCLUSION.....	83
ANNEXE : QUESTIONNAIRE.....	84
BIBLIOGRAPHIE.....	89

LISTE DES TABLEAUX ET SCHÉMAS

Liste des tableaux

<u>TABLEAU 1 : TAUX BRUT DE SCOLARISATION AU PRIMAIRE.....</u>	<u>51</u>
<u>TABLEAU 2 : TAUX BRUT DE SCOLARISATION PAR GENRE.....</u>	<u>51</u>
<u>TABLEAU 3 : INDICE DE DIFFICULTÉS DE CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL (IDC).....</u>	<u>67</u>
<u>TABLEAU 4 : INDICE DES RESSOURCES DISPONIBLES (IRD).....</u>	<u>68</u>
<u>TABLEAU 5 : INDICE DE RÉSULTAT (IR).....</u>	<u>69</u>
<u>TABLEAU 6 : CONTENU DES PLANIFICATIONS STRATÉGIQUES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT.....</u>	<u>74</u>
<u>TABLEAU 7 : PLAN DE MISE EN ŒUVRE DU MANAGEMENT STRATÉGIQUE DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT.....</u>	<u>78</u>

Liste des schémas

<u>SCHÉMA 1 : CADRE D'ANALYSE.....</u>	<u>26</u>
<u>SCHÉMA 2 : MODÈLE DE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT DE BASE AU NIGER.....</u>	<u>73</u>
<u>SCHÉMA 3 : PROPOSITION D'ORGANIGRAMME DGEB.....</u>	<u>75</u>

AVANT PROPOS

Le présent travail est le fruit de deux années de formation à l'Université Senghor et se veut le reflet de la philosophie de l'enseignement qui est professionnel et au service du développement africain. Dans cette perspective, le choix du thème de mémoire, centré sur l'éducation de base au Niger, entre dans la ligne droite de l'adresse des questions de développement. La situation de l'Education de base au Niger invite aujourd'hui à la réflexion, tous les cadres nationaux, au-delà des seuls spécialistes de l'Education. C'est cette contribution que propose ce document qui apporte un nouveau point de vue, celui du futur gestionnaire, diplômé en gouvernance et management public. En effet, le thème retenu est le « management stratégique dans les organisations publiques : le cas des établissements d'enseignement ». Le choix du management stratégique s'explique pour plusieurs raisons :

- la nécessité d'implémenter dans les organisations publiques, le nouveau management public en vue de relever les défis de la gestion rationnelle, efficace et efficiente des ressources;
- les résultats probants enregistrés par le système éducatif québécois qui a d'ores et déjà emprunté cette voie ;
- Enfin, comme le dit Sénèque : « *il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait là où il va* » d'où l'importance de fixer un cap aux établissements d'enseignement.

Cette étude vise principalement comme objectif, en tenant compte des faibles ressources du Niger et de l'impérieuse nécessité de promouvoir la réussite scolaire, de proposer un modèle de management stratégique des établissements d'enseignement. Elle tente d'apporter une autre vision, une autre façon de gérer les établissements d'enseignement, sans pour autant se considérer comme la panacée aux maux qui assaillent l'éducation de base au Niger. Au contraire, en faisant appel au management, cette étude pose les jalons du nouveau management public dans la fonction publique nigérienne. La question d'une réforme profonde et courageuse de la fonction publique nigérienne, centrée sur les clients internes (agents) et les clients externes (usagers), est dès lors émergente et ouvre le champ à d'autres études dans le domaine de l'administration publique.

DEDICACE

Je souhaite dédier ce mémoire à mon père, Feu Elhadj Amadou Alkaly et à ma mère, Fene Hadjia Fatchima Abdoussaley Tankari. Que Dieu vous agrée en sa compagnie. Les promesses se tiennent ; malheureusement Dieu seul connaît la date de leur accomplissement. Reposez en paix.

A Ismaïl, de mémoire frustrante.

REMERCIEMENTS

Je désire remercier Professeur Brahim MEDDEB, Directeur du département Administration-Gestion de l'Université Senghor, directeur de ce mémoire pour tous les conseils prodigués et les efforts consentis tant à Chicoutimi : logement, accès à la bibliothèque de l'Université de Québec à Chicoutimi(UQAC) qu'à Alexandrie.

Je remercie particulièrement Monsieur François Paquette, Directeur régional au Saguenay-Lac-Saint-Jean du Ministère de l'éducation, du loisir et du sport du Québec pour m'avoir acceptée dans son service et offert un encadrement constant, pour que ce mémoire réponde aux standards universitaires.

Je remercie toute l'équipe de la DRMELS à Jonquière pour leur hospitalité et leur soutien : Isabelle Tremblay, Pierre Desbiens, Sophie, Catherine et les autres.

Je remercie Mme Caroline Gauthier, Directrice du département patrimoine culturel, qui fut mon premier contact avec l'Université Senghor, pour la confiance qu'elle m'a témoignée.

Je remercie Professeur Fernand Texier, Recteur de l'Université Senghor pour son aimable assistance.

Je remercie du fond du cœur, Mme Logozo Francine, ma colocataire et promotionnaire pour son soutien indéfectible et sa patience inébranlable. Trouve ici, l'expression de mon profond respect et attachement.

Je remercie du fond du cœur, ma sœur Mme Insa Maimouna Alkaly ! Je souhaite, ici, la remercier pour tous les sacrifices qu'elle consent au quotidien, pour que je puisse poursuivre mes rêves.

INTRODUCTION

« Offrir à tous les individus de l'espèce humaine les moyens de pourvoir à leurs besoins, d'assurer leur bien-être, de connaître et d'exercer leurs droits, d'entendre et de remplir leurs devoirs; assurer à chacun d'eux la facilité de perfectionner son industrie, de se rendre capable des fonctions sociales auxquelles il a droit d'être appelé, de développer toute l'étendue des talents qu'il a reçus de la nature, et par là, établir entre les citoyens une égalité de fait, et rendre réelle l'égalité politique reconnue par la loi. Tel doit être le premier but d'une instruction nationale ; et, sous ce point de vue, elle est pour la puissance publique un devoir de justice. » Cette citation du marquis de Condorcet, l'un des pères de l'école laïque française, situe, si besoin est, l'importance de l'éducation pour une société.

En Afrique subsaharienne, la problématique de l'éducation comme levier de développement est réelle. En 1990, le programme Education pour Tous (EPT) est lancé dans le cadre de l'universalisation de l'enseignement primaire. Ce programme vise à assurer l'accès à l'éducation primaire à tous les enfants. Dix ans après, en 2001, le taux net de scolarisation (TNS) moyen est passé de 54 % à 63 %. Malgré cette progression, plus de 40 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire n'étaient pas scolarisés. De même, l'achèvement du primaire demeure une cause majeure de préoccupation. Le taux de survie en 5ème année du primaire est inférieur à 67 % et les redoublements sont fréquents. Des millions d'enfants sont écartés de l'école par les coûts, par les environnements scolaires peu accueillants et/ou par le besoin de compléter les revenus de leur famille (UNESCO, 2005)

Dès lors, commence à se poser, en plus de la question de l'accessibilité, celle de la qualité. En effet, nombreux sont les analystes qui se sont penchés sur les causes de la mauvaise qualité de l'éducation dans cette partie de l'Afrique.

Ainsi, une étude réalisée par l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), pour le compte de la Banque Mondiale - principal bailleur de fonds dans le secteur éducatif en Afrique - a révélé que la Banque mondiale préconise une approche basée sur les ressources pour améliorer la qualité de l'enseignement. Pour la Banque Mondiale, la qualité de l'enseignement en Afrique passe par l'amélioration de la disponibilité des intrants, la planification et la gestion de la qualité et le financement de la qualité. L'étude conclut que la disponibilité des ressources améliore l'accessibilité à

l'éducation. Quant à la qualité, elle dépend de l'utilisation des ressources par les écoles. L'ADEA recommande à la Banque Mondiale de se recentrer sur : (i) la décentralisation de la gestion de la qualité au niveau des établissements d'enseignement; (ii) l'amélioration de la gestion des ressources et (iii) l'intégration des communautés et autres institutions car il est évident que l'amélioration de la qualité va au-delà des seuls ministères de l'éducation (Moulton, 2003).

Il s'agit donc de repenser le fonctionnement des systèmes éducatifs à travers un transfert de compétences aux établissements d'enseignement. Ce transfert de compétences passe par le renforcement de la capacité de décision, de gestion et d'action des établissements d'enseignement. Cette étude réalisée sur un échantillon de 58 établissements d'enseignement souligne la nécessité de tenir compte de nouvelles pratiques de gestion des établissements d'enseignement, premiers et uniques fournisseurs de services aux usagers que sont les élèves et la communauté.

D'autres études récentes menées en Afrique en 2006 par Heneveld, puis Verspoor ont également mis le doigt sur la gestion des établissements scolaires comme facteur essentiel de réussite. Ces études tendent à démontrer que les établissements d'enseignement qui promeuvent la réussite scolaire – autrement appelés « écoles efficaces » - sont ceux qui s'identifient par : une gestion locale du processus d'éducation, un leadership du directeur d'établissement, une forte implication des communautés et un cadre d'intervention propice à la prise de décision par les acteurs principaux que sont les enseignants et les directeurs d'établissement. Ces auteurs mettent aussi l'accent sur le renforcement du pouvoir de gestion des établissements d'enseignement en Afrique subsaharienne.

La question de l'efficacité des établissements scolaires se pose avec acuité au Niger. En effet, le mode de gestion des établissements au Niger a favorisé la mise en place de deux types de modèles : l'école classique et l'école communautaire.

L'école classique ou formelle constitue le parcours normal dans le système éducatif nigérien et se caractérise par un encadrement très étroit par les autorités administratives. A côté de cette école classique, ont émergé les écoles dites « communautaires ». Ces écoles sont définies comme « des établissements privés à but non lucratif d'enseignement de base initiés par les communautés pour satisfaire leurs besoins éducatifs. Ces écoles sont financées et gérées par la communauté avec éventuellement l'appui d'associations,

d'organisations non gouvernementales et/ou de l'Etat ». Ces écoles se caractérisent par la spécificité de leur offre de formation qui s'articule autour de l'enseignement préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement à vocation professionnelle à travers des centres de formation au développement communautaire (CFDC). Leur émergence trouve leur justification dans (i) l'insuffisance de l'offre de l'Etat ; (ii) la mauvaise perception de la participation communautaire dans la gestion des établissements ; (iii) les modes de gestion des établissements d'enseignement peu renouvelés et le faible rôle accordé aux communautés ; (iv) le sentiment de toutes les parties prenantes que le système « officiel » de gestion des établissements d'enseignement ne peut être porteur des activités de développement et l'emphase mise sur l'incapacité de ceux-ci à s'ouvrir sur leur milieu.

Aujourd'hui donc, un réseau parallèle de système d'enseignement est en train de voir le jour au Niger et de prospérer en tentant tant bien que mal de supplanter les défaillances de l'Etat. Toutefois, même si les écoles communautaires répondent aux besoins des populations qu'elles desservent, aident les ONG et les associations à asseoir un développement local à travers la formation d'une main d'œuvre locale, il n'en demeure pas moins que ces établissements aussi charrient des carences. Parmi ces carences, il peut être retenu : le manque d'ancrage entre les établissements communautaires et le cadre national de gestion de l'éducation et le mode de gestion informel de ceux-ci.

Finalement, les conséquences de l'inadéquation et de l'inefficacité du système ne se sont pas fait attendre. La situation de l'éducation de base au Niger perçue sous l'angle de l'accessibilité et de la qualité est aujourd'hui très préoccupante. L'accès à l'éducation de base pour des milliers de jeunes nigériens reste assujéti à leur milieu de vie, leur sexe et leur zone de provenance tant les disparités sont importantes. Par exemple en 2005, le taux brut de scolarisation (TBS) est de 99% pour la communauté urbaine de Niamey (capitale) et 35% pour la région de Zinder, à l'Est. Cette disparité est aussi perceptible entre les sexes : 43% pour les filles et 62% pour les garçons. De même, sur le plan national, le TBS est de 40% en milieu rural et 60% en milieu urbain. S'agissant de la qualité de l'enseignement de base délivré, les données sont déplorables : le taux de transit du premier au second cycle est de 33% ; ce qui signifie que seul un enfant sur trois arrive à franchir le cap du primaire. De même, sur la cohorte recrutée en première année du primaire, le taux

de déperdition, c'est-à-dire le pourcentage d'enfants exclus du système éducatif, est de 40%. Pire, il est constaté que deux tiers des effectifs scolarisés sortent du cadre de l'éducation formelle sans acquérir les composantes suffisantes en écriture et en lecture pour être considérés ne serait-ce qu'alphabétisés.

Conscients de ces contre-performances, l'Etat nigérien et ses partenaires tentent de redresser la barre en mettant en œuvre des projets et des programmes de grande envergure : programme "Scofilles" (Scolarisation des filles) et dernièrement le Plan décennal pour le développement de l'éducation (PDDE). Ce dernier mobilise toutes les énergies et tente d'insuffler une nouvelle dynamique à l'éducation de base au Niger. Cependant, force est de constater que beaucoup de difficultés subsistent dans sa mise en œuvre. Ces difficultés sont liées aux faibles capacités institutionnelles et techniques du ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA), aux mécanismes de coordination, lourds et contraignants et enfin à l'orientation même du PDDE qui adresse, pour l'heure, plus les problématiques matérielles que techniques à même d'influer la qualité de l'enseignement (Alpha, Mossi, Mulet et Seydou, 2005). Finalement, malgré les dispositions prises, les difficultés persistent et le système éducatif nigérien demeure inefficace.

De l'analyse du système éducatif nigérien, il ressort que des facteurs très déterminants dans la réussite scolaire n'ont pas été pris en compte par les décideurs. Ces facteurs sont : la question de la qualité, l'implication des communautés dans la gestion des établissements d'enseignement, le renforcement du rôle des établissements d'enseignement dans la gestion des politiques éducatives, etc.

La non prise en considération de ces facteurs est à l'origine des faiblesses du système. Tout cela invite à une analyse plus approfondie de la gestion des établissements d'enseignement, premiers fournisseurs de services aux élèves. L'objectif est d'identifier les voies et de poser les balises d'une bonne gestion des établissements scolaires.

De ce qui précède, de l'expérience pratique de la gestion des systèmes éducatifs en Afrique et des réflexions de certains auteurs (notamment Heneveld, 2006 ; Verspoor, 2006 ; Mouton, 2003), quatre postulats sont émis. Premièrement, la réussite scolaire est la finalité de tous les systèmes éducatifs. Deuxièmement, la quantité des ressources est un facteur déterminant de la qualité de l'enseignement. Troisièmement, les écoles les plus efficaces

sont celles qui appliquent la gestion participative et communautaire. Enfin, quatrièmement, les systèmes éducatifs les plus performants sont ceux qui ont une forte portée stratégique à même d'influer les pratiques au sein des établissements d'enseignement.

Dès lors, comment intégrer tous ces facteurs en vue de renforcer la gestion des établissements d'enseignement ? C'est l'objet de cette étude qui se propose de réfléchir sur un nouveau mode de gestion des établissements d'enseignement. Ce mode de gestion des établissements d'enseignement s'appuiera alors sur une connaissance de l'environnement et de la communauté dans lesquels il intervient; une utilisation optimale et rationnelle des ressources de l'école et de la communauté et une détermination des objectifs en lien avec les politiques éducatives nationales.

Ce nouveau mode de gestion est le management stratégique des établissements d'enseignement. Pour ce faire, une hypothèse de recherche est émise : « Le management stratégique est une pratique de gestion de l'école qui favorise la réussite scolaire. »

Cette étude s'assigne comme objectif général de concevoir un modèle de management stratégique des établissements d'enseignement au Niger. Spécifiquement, elle devra : (i) analyser les pratiques de management des organisations publiques et plus spécifiquement des établissements d'enseignement; (ii) proposer un modèle d'analyse pour l'étude ; (iii) décrire et analyser le modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement et en tirer les leçons pour le Niger; (iv) procéder à l'état de lieux de la direction générale de l'éducation de base (DGEB) en charge de l'enseignement de base au Niger et enfin (v) proposer un modèle de management stratégique des établissements d'enseignement inspiré du modèle québécois. La recherche repose, entre autres, sur un stage pré professionnel de trois (3) mois, de mai à juillet 2006 inclus, d'abord à la polyvalente de Jonquière (établissement d'enseignement secondaire selon la nomenclature québécoise), ensuite à la direction régionale du ministère de l'éducation, du loisir et du sport du Saguenay-Lac-Saint-Jean au Québec (DRMELS).

PREMIER CHAPITRE

LES THEORIES ET PRATIQUES DE MANAGEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Les théories et pratiques de management des organisations publiques entrent dans le cadre du nouveau mode de gestion des organisations publiques. Ce nouveau mode de gestion est né suite à la rationalisation des ressources de l'État et au pouvoir sans cesse grandissant de l'opinion publique. Dans toutes les démocraties actuelles, l'opinion publique est désormais partie prenante de la mise en œuvre des programmes et politiques relevant du domaine public. Le management stratégique s'est avéré comme un outil répondant à ce double objectif et est désormais prôné par de nombreuses institutions publiques.

Ce chapitre présente le management public comme nouveau mode de gestion des organisations publiques, propose une nomenclature des organisations publiques et traite des principales théories y afférentes. Ensuite il introduit le management stratégique, sa mise en œuvre dans les organisations publiques et plus précisément dans les établissements d'enseignement à travers les expériences des différents pays.

1.1. LE MANAGEMENT PUBLIC

Cette section a pour but de proposer une définition des organisations publiques afin de circonscrire le champ de l'étude, de présenter l'origine de la pensée en management public et d'aborder quelques théories et modèles de gestion des organisations publiques relevant du secteur éducatif

1.1.1. Les organisations publiques

L'administration et les organisations publiques sont recouvertes par la même réalité de « service public ». Cependant, il apparaît nécessaire de procéder à une définition et à une nomenclature exacte qui assurent un bon angle d'analyse de la thématique traitée. D'après la revue littéraire proposée par Nahavandi (2006 : 2), l'administration publique recouvre une double réalité :

- (i) elle réfère aux fonctions et services (politiques, règles, procédures, systèmes, structures organisationnelles, personnel, ...) financés par le budget de l'état et chargés de la gestion et de la direction des affaires du pouvoir exécutif et de ses

interrelations avec les autres parties prenantes de la société et de l'environnement extérieur;

Et (ii) la gestion et la mise en œuvre de l'ensemble des activités du gouvernement ayant trait à la mise en application des lois, règlements et décisions du gouvernement et les activités de gestion liées à la fourniture des services publics.

Cette définition de l'administration publique, même si dans l'ensemble paraît cohérente et rend assez compte de la mission complexe de celle-ci, ne permet pas de disposer d'une nomenclature conséquente du secteur public. Aussi, il lui sera adjointe celle fondée sur la légitimité de l'action publique qui a connu aussi des évolutions remarquables.

Durant tout le 19^{ème} siècle, l'action de l'État est basée sur un substrat d'obédience néolibérale qui lui confère une légitimité dans le domaine de la sécurité et de la diplomatie, ce, dans le strict respect du droit à la propriété qui est le fondement de l'économie. Avec la nécessité de l'intervention de l'État face au constat d'insuffisance de la main invisible du marché dans l'atteinte d'optimum, une autre légitimité de l'action de celui-ci naquit avec le concept de service public et l'acception que seul l'État peut le délivrer. Enfin, depuis le début du 20^{ème} siècle, l'action de l'État ne peut plus être légitimée uniquement par les méthodes qu'il utilise. Ces méthodes doivent faire la preuve de l'efficacité des actions entreprises et surtout de leur intérêt pour les usagers (Laufer et Burlaud, 1980). Cette définition de l'action de l'État fondée sur la seule légitimité est du reste partagée par Viriato et Verrier (1997) qui en tirent les éléments caractéristiques des organisations publiques. Ces éléments sont : (i) l'atteinte d'objectifs en lien avec les usagers, (ii) l'absence de profit financier, (iii) l'absence de concurrence entre les différentes structures qui les composent, (iv) la complexité et la nature bureaucratique des structures et (v) la dépendance au pouvoir politique. De façon plus succincte, aujourd'hui, l'organisation publique peut être définie comme « une institution qui rend des services non marchands et parfois vend des biens et services marchands à titre accessoires. »

1.1.2. L'origine du management public

Le management public est né de la nécessité pour l'état de faire taire les critiques portées à l'administration publique considérée presque partout comme dépensière et déshumanisée. Dans un contexte caractérisé par la rareté des ressources, l'État se trouvant aux frontières d'une fiscalité devenue insupportable pour les citoyens, il lui est apparu indispensable de

faire la preuve d'une capacité de gestion rationnelle des ressources d'une part et d'autre part d'un mode de gestion plus attentif aux besoins des usagers. La première implique une rationalisation de l'action et des ressources de l'État. La rationalisation de l'action de l'État est désormais orientée vers l'atteinte d'objectifs explicites et le pousse à mettre en place des indicateurs de suivi. La rationalisation des ressources renvoie à une utilisation de méthodes de gestion plus pointues, le plus souvent à base budgétaire ; avec des techniques de type "Ressources Based management" : le PPBS (Planning, Programming, Budgeting System), la RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires). La seconde renvoie à une participation des usagers des services à la définition des objectifs (Laufer et Burlaud, 1980).

Le management public est avant tout tourné vers l'atteinte des objectifs et présente deux principales caractéristiques : (i) l'établissement d'une relation de confiance avec les citoyens, consommateurs des services ; (ii) la mise en œuvre d'une nouvelle forme de communication qui ne s'adresse plus aux employés et usagers mais à l'opinion publique en général. Ces deux assertions sont des prémisses à l'introduction de deux techniques fondamentales que sont le contrôle de gestion et le marketing public.

Partant de cette conception, Denys LAMARZELLE (2002), dans un effort d'agrégation, propose une définition du management public au niveau de l'Union Européenne, qui serait: « la mise en œuvre de l'ensemble des processus d'organisation, de pilotage et de contrôle des organisations publiques qui visent à améliorer leur efficacité et leur efficience dans le contexte de leurs compétences. » Il convient de constater que cette recherche d'efficience conduit à l'utilisation de trois démarches qui sont la décentralisation, la participation des citoyens à la gestion des services publics et le partenariat public privé. Ces démarches appellent à leurs tours des outils de management assez diversifiés : la planification stratégique, le contrôle de gestion, la gestion des ressources humaines, le marketing public. L'objectif visé étant l'utilisation optimale des technologies de l'information et de la communication.

D'autres courants de pensée attribuent la naissance du management public à l'obligation faite au secteur public d'avoir une vision à terme beaucoup plus longue que celle du privé. En sus d'avoir l'obligation de préparer l'avenir à travers l'entretien de secteurs sociaux, peu productifs, l'État se doit de le faire à moindre coût. De là, apparaît donc la notion d' « État intégrateur », c'est-à-dire, qui sait à la fois être « régulateur, animateur et stratège ». Même

si des difficultés inhérentes à l'inexistence d'un leadership affirmé des gestionnaires publics et du refus de changement des fonctionnaires ralentissent la pratique du nouveau management public, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit du nouveau mode de gestion des services publics. (Alécian, 2003)

L'un dans l'autre, le nouveau management public constitue le point d'entrée des théories et pratiques de management souvent empruntées au privé dans le secteur public. Les finalités ne sont assurément pas identiques, du fait des rapports différents que les uns et les autres entretiennent avec leur milieu. Les premiers entretiennent des relations de type contractuel basées sur les échanges et les consentements mutuels. Les seconds usent de leurs droits de préhension et de redistribution tout en accordant des services en lien avec leur conception du service public. Il n'en demeure pas moins qu'ils sont tous deux tournés vers la recherche de la performance et de l'efficacité.

En conclusion, le management public est né de la volonté de l'État de promouvoir la rationalisation des ressources et d'associer l'opinion publique à la gestion des affaires.

1.1.3. Les approches théoriques de management des organisations publiques

Les organisations publiques, tout comme les organisations privées, connaissent l'application de différentes approches de management. Ces approches peuvent être classées en quatre (4) catégories qui sont : l'approche symbolique, l'approche politique, l'approche humaniste et l'approche structurelle.

L'approche symbolique relève d'une approche culturelle des organisations qui sont perçues comme le lieu d'expression des valeurs, convictions et rites des individus. Elle tire son essence de l'imprévisibilité de l'environnement, de la perception mythique de la rationalité, de la primauté du sens que revêtent les actions et du recours aux symboles pour résister aux changements.

L'approche politique est fondée sur l'existence de différents groupes d'intérêts au sein d'une organisation. Ces groupes sont souvent en conflit et chaque groupe défend un intérêt particulier que l'organisation ne peut transcender. Ainsi, les objectifs organisationnels résultent d'une synthèse des intérêts des différents groupes en présence.

L'approche humaniste est fondée sur la satisfaction des besoins des individus au sein de l'organisation. Elle est basée sur l'interdépendance entre les individus et les organisations, une approche relationnelle équitable et une domination des rapports interpersonnels.

L'approche structurelle des organisations relève d'un courant plus ancien et animé par les auteurs classiques tels que Taylor, Max Weber et surtout Fayol, le précurseur de l'administration des organisations. Les principes de l'approche structurelle des organisations publiques sont : la rationalité, la structure organisationnelle, la vision systémique de l'organisation et ces dernières années, la primauté accordée à l'ingénierie des processus. En fonction des principes préétablis, les thèmes dominants de l'approche sont relatifs à la planification, la structuration, l'organisation du travail, le management axé sur les résultats.

Ces différentes approches sont souvent perçues comme étant cloisonnées. Or, une organisation, en tant qu'ensemble complexe, peut faire appel à une combinaison d'approches. Chacune d'entre elles offre des avantages certains dans le management des organisations publiques. Les approches théoriques offrent des clés de lecture des organisations et peuvent être conjuguées pour offrir un cadre idoine de modélisation dans la mesure où les finalités de management seront satisfaites par une application des principes sous jacents de l'une ou l'autre des approches.

1.2. LE MANAGEMENT STRATEGIQUE : LES DIFFERENTES APPROCHES

Dans un contexte de nouveau management public caractérisé par la rationalisation des ressources des organisations publiques et le rôle grandissant de l'opinion publique, il s'est avéré indispensable pour les organisations publiques d'introduire ou de réinventer d'autres modes de gestion qui permettent d'intervenir de manière plus efficace, plus efficiente et à moindre coût. Le management stratégique s'est imposé dans la majeure partie des pays du Nord comme outil de gestion des organisations et administrations publiques tant il induit de nouvelles façons de faire. En effet, le management stratégique a pour fonction principale dans une organisation, de définir un ensemble de valeurs communes et partagées qui sont des assises pour déterminer les objectifs de développement. Si par essence, le mangement stratégique diffère de la gestion, il ne saurait par conséquent être limité à la seule stratégie. Il se caractérise par le fait qu'il ne concerne pas un secteur spécifique d'une organisation,

mais plutôt toute l'organisation. C'est une démarche complexe et hasardeuse visant à gérer l'inconnu et se distingue par une vision à long terme de l'organisation. Il traite des problèmes fondamentaux de l'organisation (Johnson, Scholes et Fréry, 2004).

1.2.1. Le management stratégique : concepts

Le management stratégique relève de la gouvernance d'une organisation. Il réfère à un niveau de décision élevé. Avant d'aborder les différentes composantes du management stratégique, il paraît nécessaire de s'appesantir sur les concepts-clés que sont la stratégie, les ressources, la vision et la mission de l'organisation.

1.2.1.1. La stratégie de l'organisation

La stratégie pour une organisation est un processus basé sur : (i) une connaissance de l'organisation et de son environnement interne et externe; (ii) la définition des buts et objectifs; (iii) le choix des moyens et (iv) la mise en œuvre (J. Brilman, 2004:58).

La stratégie est donc perçue comme un construit, souhaité par l'organisation. D'autres auteurs, comme Koenig (1990), estiment que la stratégie peut aussi être émergente dans une organisation, c'est-à-dire imposée par l'environnement interne ou externe. C'est la confrontation entre ces deux types de stratégies qui donnent les stratégies véritablement développées par l'organisation. Ce faisant, selon Mintzberg et Waters (1985), divers types de stratégies peuvent être distingués en fonction des modes de pensée sous-jacents et des pratiques qu'elles véhiculent :

- La stratégie « planifiée » : elle est formalisée dans des plans d'action, de façon cohérente, sous l'impulsion du centre décisionnel qui en contrôle la mise en œuvre. Ce type de stratégie est plus propice dans les environnements où les risques sont connus et maîtrisables.
- La stratégie « entrepreneuriale » : elle naît de la vision d'un leader et ne donne pas lieu à un processus forcément cohérent. La stratégie entrepreneuriale s'adapte aux mutations de l'environnement et est contrôlée par le chef d'entreprise.
- La stratégie « idéologique » : elle est fondée sur un ensemble de valeurs et de normes partagées au sein de l'organisation et les actions stratégiques sont développées de manière voulue.

- La stratégie « canalisée » : le centre décisionnel crée des espaces dans lesquels doivent se réaliser les activités pour lesquelles l'instabilité de l'environnement est avérée. De fait, la stratégie peut être soit voulue, soit imposée ou entre les deux.
- La stratégie « contrôlée » : elle repose sur une répartition des rôles entre le centre décisionnel et le centre opérationnel. Le centre décisionnel contrôle les processus tandis que le centre opérationnel contrôle le contenu. Comme la précédente, la stratégie peut être soit voulue, soit imposée ou les deux à la fois.
- La stratégie « non connectée » : les autres structures satellites de l'organisation développent des stratégies propres, indépendantes du centre décisionnel. La stratégie de l'organisation est alors imposée.
- La stratégie « consensuelle » : elle émerge de l'absence d'une ligne directrice édictée par le centre décisionnel et s'obtient au travers d'ajustement mutuel qui permet de procéder à une synthèse des initiatives individuelles. Là aussi, la stratégie de l'organisation est imposée.
- La stratégie « imposée » : elle est dictée par l'environnement et consiste en un effort d'adaptation de l'organisation à son environnement. La stratégie est imposée en dépit du fait qu'elle peut être appropriée par l'organisation et muter en stratégie voulue.

La stratégie consiste donc en un ensemble d'objectifs et de règles fixés par l'organisation qui appellent des tactiques, c'est-à-dire des moyens pour y parvenir. Ainsi chaque stratégie peut référer à un ensemble de tactiques différentes.

1.2.1.2. Les ressources de l'organisation

Les ressources sont humaines, techniques et financières. Elles appellent aussi un mode de gestion stratégique, c'est-à-dire une utilisation optimale en vue de l'atteinte des objectifs organisationnels. Pour chaque type de ressource, des objectifs sont fixés, des stratégies adoptées et des tactiques arrêtées. Il importe cependant de constater que les objectifs peuvent être antagoniques et la gestion stratégique de celles-ci impliquera des choix arrêtés.

1.2.1.3. Vision et mission de l'organisation

En se référant au projet d'entreprise présenté par J. Giroire (1982), il peut être admis que le projet d'une organisation comporte quatre axes : (i) une vision du futur qui consiste en des

objectifs importants à long terme; (ii) une volonté collective; (iii) un système de valeurs partagées entre les partenaires de l'organisation et (iv) des objectifs à court et moyen terme. C'est cette vision qui constitue le socle de valeurs partagées par l'organisation et qui lui impriment une direction à suivre à travers les objectifs. Quant à la mission, elle permet d'asseoir la vision et la rationalité ayant conduit à la création ou la mise en place de l'organisation.

1.2.2. Les différentes phases du management stratégique

Selon Johnson, Scholes et Fréry (2004), le processus de management stratégique est accompli selon trois phases bien délimitées : le diagnostic stratégique, les choix stratégiques et le déploiement stratégique. Cette acception, largement partagée par les spécialistes de management stratégique, sera utilisée pour comprendre le processus de management stratégique.

1.2.2.1. Le diagnostic stratégique

Le diagnostic stratégique repose sur une double analyse à l'interne et à l'externe de l'organisation. Selon Godet (1973), dans le domaine spécifique des organisations privées, le diagnostic est considéré comme étant classique. Le diagnostic interne repose alors sur une triple analyse. Une analyse financière de l'organisation visant à définir la situation sur le plan financier de celle-ci. Cet exercice repose d'une part sur une appréciation du bilan mettant l'accent sur l'analyse des flux de trésorerie, notamment du fonds de roulement et d'autre part sur l'appréciation de la situation économique financière de l'organisation, principalement, le processus de création et de redistribution de la valeur ajoutée. Une analyse fonctionnelle de l'organisation qui repose sur l'appréciation de la structure de celle-ci : organigramme, flux d'information et processus de prise de décision. Une analyse opérationnelle de l'organisation qui réfère à l'analyse par secteurs ou par activités. Cette analyse concerne le processus de création de valeur au sein de l'organisation et vise à expliciter les processus de production des services marchands.

Quant au diagnostic externe, il est établi sur la base du losange de Porter et s'intéresse uniquement au caractère concurrentiel de l'environnement. Le diagnostic externe concerne l'analyse de l'offre des produits de substitut (à ceux réalisés par l'organisation), des clients, des fournisseurs et de nouvelles organisations potentielles.

Une autre conception de ce diagnostic stratégique, plus large, est proposée par Johnson et Al (2004). Cette conception semble plus en accord avec toutes les formes d'organisation, quelque soit la rationalité ayant induit leur création. En effet, pour ces derniers, le diagnostic stratégique repose sur trois dimensions essentielles : l'analyse de l'environnement externe, l'analyse de l'environnement interne et l'analyse des parties prenantes. L'analyse de l'environnement externe est indispensable du fait que l'environnement constitue un nœud de paramètres plus ou moins complexes, plus ou moins connus mais dans tous les cas changeants. Aussi, un éventail d'outils est proposé par les auteurs pour les tentatives d'analyse de l'environnement en fonction des centres d'intérêts de l'organisation. Ces outils peuvent aller des scénarii aux analyses sectorielles. Il s'agit pour l'organisation de déterminer quelles sont les opportunités et ou menaces de l'environnement dans lequel elle évolue. L'analyse de l'environnement interne repose essentiellement sur l'analyse des ressources de l'organisation; ressources humaines, matérielles, financières et technologiques mais aussi les compétences fondamentales entendues par les auteurs comme le savoir-faire, les aptitudes et le comportement des ressources humaines. Elle permet pour l'organisation de cerner ses forces et ses faiblesses et donc de connaître quelles sont réellement ses capacités stratégiques.

Le plus important ici, est de constater que, de même que le diagnostic classique proposé par Godet (1973), l'analyse de l'environnement interne et externe tel que proposé par Johnson et Al (2004) vise les mêmes objectifs et que la différence fondamentale et la plus intéressante paraît être l'introduction du concept de parties prenantes. En effet, ces auteurs s'inscrivent dans une approche politique et symbolique de gestion des organisations et partent des prémisses suivantes : les objectifs organisationnels résultent d'une synthèse des intérêts des différents groupes en présence ; les organisations sont le lieu d'expression des valeurs, convictions et rites des individus. Donc, les options stratégiques dépendront aussi des attentes des différents groupes en présence et seront fonction de la vision de l'organisation c'est-à-dire ses objectifs de développement à long terme. Cet aspect de la question pèse de tout son poids dans la mise en place de la gouvernance des organisations qui réfère dans une large part au partage des responsabilités. Par exemple, au sein des organisations publiques, cette nécessité de gouvernance conduit de plus en plus à la privatisation ou à l'association de représentants de certaines catégories de partie prenante à

la gouverne desdites organisations. Bien plus, avec l'introduction du principe d'éthique qui rime avec l'obligation de résultats envers toutes ou certaines parties prenantes, les options stratégiques restent fortement influencées par les parties prenantes et les intentions des organisations portent l'empreinte, désormais, des valeurs culturelles qu'elles véhiculent. L'importance de la communication pour les organisations en devient plus grande, assise sur la mission et les objectifs.

1.2.2.2. Les choix stratégiques

Les choix stratégiques reposent sur les visions à long terme de l'organisation et réfèrent aux axes d'intervention à retenir et aux moyens d'évolution à privilégier. L'organisation définit alors son mode opératoire c'est-à-dire quelles stratégies d'action privilégier. Ces stratégies peuvent être liées au cadre de fonctionnement général qui englobe tous les secteurs d'activités ou s'appuyer sur un ou des secteurs spécifiques. La définition du premier type de stratégie repose sur les mécanismes de gestion de l'organisation et réfère donc au processus de création de valeur. Dans le secteur public, il s'agit d'évaluer la capacité de réponse aux attentes des parties prenantes; de mettre en avant l'intérêt public dans l'opérationnalisation de l'option stratégique puisque dans ce secteur spécifique, le pouvoir décisionnel est politique.

Le second type est lié à la délimitation de domaines d'activités stratégiques, c'est-à-dire des secteurs d'activités pour lesquels l'organisation détient un avantage comparatif qu'elle va s'évertuer à renforcer ou à construire. Dans tous les cas, les stratégies peuvent être mises en œuvre à partir d'une ou de plusieurs orientations qui sont autant d'axes d'intervention variant en fonction des compétences internes, des opportunités offertes par l'environnement ou motivées par les attentes des parties prenantes ou encore guidées par les objectifs intrinsèques de l'organisation. Les stratégies sont donc liées à la rationalité ayant conduit à la création de l'organisation. S'agissant des moyens d'évolution, ils sont fondés sur les modalités de développement de l'organisation et réfèrent à trois techniques principales : la promotion de l'optimisation des ressources et des savoir-faire organisationnels, l'expansion par l'absorption d'autres organisations ou les alliances et partenariat. Dans le secteur public, les modalités de développement stratégique sont plus axées vers les partenariats et

la prise en compte des attentes des usagers des services publics qui sont largement associés à la production des services qui leur sont offerts.

1.2.2.3. Le déploiement stratégique

Le déploiement stratégique réfère à la mise en œuvre d'une ou des options stratégiques et procède de l'aboutissement du management stratégique des organisations. De par son aspect pratique et concret, il faut retenir trois aspects fondamentaux. Premièrement, il s'agit de la structure mise en place par l'organisation. Cette structure réfère à l'organigramme, aux processus formels (manuels de procédures, règles, etc.) et informels (culture d'entreprise, flux d'informations, etc.) et enfin aux interactions au sein et en dehors de l'organisation. Ensuite, les ressources humaines, matérielles, financières et technologiques qui servent de base à la formulation des stratégies. En effet, chacune des ressources constitue en soi un levier stratégique et autant de piliers pour la production de valeur au sein de l'organisation et pour la construction des avantages comparatifs. Dans le déploiement stratégique, la combinaison des ressources induit la capacité de l'organisation à agencer de façon efficace et efficiente ses ressources. Enfin, le dernier aspect du déploiement stratégique repose sur la capacité de gestion du changement. La mise en œuvre des stratégies n'est pas un processus neutre au sein des organisations et a des répercussions sur les performances. Et, ces répercussions doivent être gérées.

1.2.3. La planification stratégique : définition et concepts

Cette section vise à établir le lien entre le management stratégique et la planification stratégique, à définir la planification stratégique et à déterminer les relations existant entre les différents niveaux de planification.

1.2.3.1. La définition de la planification stratégique

Avant d'aborder la planification stratégique, il importe de s'arrêter d'abord sur le concept de planification. Il est généralement admis que « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement ». Aussi est-il tentant dans un premier temps d'adopter la définition de R.L. Ackoff (1973) de la planification, qui « consiste à concevoir un futur désiré ainsi que les moyens réels d'y parvenir. » En fait, la planification se réfère essentiellement au processus de prévision et de prise de décision. Elle consiste, pour une organisation, à définir des

objectifs à court, moyen ou long terme, à déterminer les ressources pour la mise en œuvre et à situer les responsabilités. La planification stratégique consiste à définir une direction d'ensemble à moyen et long terme d'une organisation au regard d'enjeux importants voire critiques. La planification stratégique permet à l'organisation de déterminer sa viabilité ultime face aux changements possibles dans son environnement externe (Maltais, 2005).

Pour les différents auteurs du management stratégique, la planification stratégique représente l'outil qui permet de transcrire celui-ci dans la réalité. En effet, le management stratégique est un processus, un ensemble de fonctions qui visent l'atteinte de buts et objectifs qui ont été définis à partir de l'exercice de planification stratégique.

1.2.3.2. Les différents niveaux de planification stratégique

Selon divers auteurs : Ansoff (1965), Gueriec (1979), Gervais (1973), et Godet (1973), la planification stratégique comporte trois phases qui permettent de distinguer la planification stratégique, la planification opérationnelle et la planification budgétaire dans un continuum bien établi.

La planification stratégique repose sur tout l'exercice de diagnostic stratégique présenté ci-dessus et conduit au positionnement stratégique de l'organisation et au choix des objectifs stratégiques.

La planification opérationnelle concrétise la vision stratégique de l'organisation et se matérialise par la mise en œuvre des tactiques retenues. Elle consiste en (i) une programmation des actions, (ii) une évaluation des moyens humains, techniques et financiers nécessaires et (iii) une définition des mécanismes de coordination qui assurent une répartition des tâches et des responsabilités.

La planification budgétaire concerne essentiellement la répartition des ressources financières qui sont de deux types : d'investissement ou d'exploitation.

Si tous les auteurs sont d'accord sur le contenu de la planification stratégique, il n'en demeure pas moins que les deux autres niveaux soulèvent des débats d'école. Ainsi, Maltais (2005) nuance la planification des ressources ou structurelle qui, pour lui vise à proposer un agencement des ressources humaines, financières, techniques, informationnelles et matérielles qui permet la réalisation la plus efficace possible de la stratégie de l'organisation. La planification opérationnelle, quant à elle, vise à « agencer à

court terme les différentes unités de l'organisation en vue de rencontrer les objectifs spécifiques de celle-ci. » tout en restant vigilant sur l'objectif de chacun des niveaux de planification. Il y est rejoint par Collis et Al (1997), pour qui la planification des ressources permet à l'organisation de se bâtir un avantage concurrentiel car elle est la façon dont elle crée des biens et services à partir de son mode de gestion des ressources.

Quelque soit le contenu qui est donné à ces deux niveaux de planification, la planification opérationnelle et la planification structurelle s'entend; prises ensemble ou séparément, elles forment un tout qui permet de procéder au déploiement stratégique.

1.3. LA PRATIQUE DU MANAGEMENT STRATEGIQUE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES : LE CAS DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

L'introduction du management stratégique dans les établissements d'enseignement de base semble être une pratique innovante; les efforts étant plus axés sur la gestion des systèmes éducatifs dans leur ensemble. Aussi, avant d'aborder le modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement, il importe de faire le point sur les pratiques de management stratégique des systèmes éducatifs.

1.3.1. Le management stratégique des systèmes éducatifs

Pour l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO), la planification de l'éducation entre dans le cadre de la procuration d'outil d'aide à la décision. Elle est conçue d'abord comme un outil d'allocation et de gestion des ressources humaines, matérielles et financières. C'est le cas des planifications décennales proposées aux pays en développement avec un accent particulier mis sur l'atteinte des résultats. Ensuite comme outil de mise en place des systèmes d'information de management de l'éducation. Ces systèmes doivent permettre, de rendre disponibles à tous les niveaux, des informations pour faciliter la gestion de l'éducation. Ils sont donc amenés à intégrer les établissements d'enseignement, premiers producteurs d'information. Cette acception est largement explicitée par Carrizot, Sauvageot et Bella (2003) qui distinguent trois niveaux de production des informations correspondant aux besoins des différents acteurs de la gestion des systèmes éducatifs. Le niveau macro qui comprend les responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques éducatives qui sont porteurs de la vision

stratégique desdits systèmes et fixent les objectifs à long et moyen terme. Le niveau intermédiaire où se retrouvent les responsables de l'allocation des ressources qui effectuent les arbitrages selon les besoins des différents groupes et qui sont garants des tactiques à mettre en œuvre pour l'atteinte des objectifs généraux. Enfin, le niveau local où se retrouvent les responsables des activités quotidiennes de gestion et qui sont constitués des directeurs d'école. Dans cette optique, « un guide d'approche pour une planification axée sur les résultats » est élaboré en 2006 par l'UNESCO. Ce guide qui est à la base de l'élaboration des Plans Sectoriels de l'éducation dans la majorité des pays de l'Afrique Subsaharienne, institue une démarche de management stratégique de l'éducation. Cette démarche ne concerne pas les établissements d'enseignement, premiers fournisseurs de service. Malgré tout, cette approche a entraîné de nouvelles façons d'agir et de penser les systèmes éducatifs avec le « mainstreaming » stratégique et c'est sans nul doute le plus important.

1.3.2. Le modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement: projet éducatif et plan de réussite

D'après la revue littéraire, le management stratégique est peu implémenté dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire contrairement aux établissements d'enseignement supérieur. En effet, les universités et autres instituts, autant du nord que du sud, élaborent et mettent en œuvre des plans stratégiques. S'agissant des établissements d'enseignement primaire et secondaire, seul le Québec y implémente le management stratégique à travers des plans stratégiques. Ces plans stratégiques se présentent sous forme de projet éducatif et de plan de réussite.

1.3.2.1. Le projet éducatif

Le projet éducatif représente le plan stratégique de l'école. Il est élaboré en respectant scrupuleusement la démarche de management stratégique allant du diagnostic à la définition de l'objectif. Cet exercice est mené au sein des établissements d'enseignement sous le leadership du directeur d'établissement et dans le cadre des conseils d'établissements dans les limites fixées par la loi. Dès lors, les établissements d'enseignement se fixent des caps et s'efforcent de les atteindre.

1.3.2.2. Le plan de réussite

Le plan de réussite est l'instrument de mise en œuvre du projet éducatif. Il met l'accent sur la définition des moyens et des actions à entreprendre en vue de répondre aux besoins des élèves et aux enjeux en matière de réussite éducative. Les moyens et actions relèvent, en effet, de diverses stratégies, de programmes éducatifs complémentaires ou de projets en partenariat avec les institutions relevant de la communauté éducative. Ce faisant, l'école opère des choix entre ces différentes approches pour remplir au mieux sa mission.

Dans le modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement, il importe de tenir compte du fait que la planification stratégique des établissements d'enseignement est ancrée dans celles du ministère en charge de l'éducation et des commissions scolaires. A cela s'ajoute, le cadre réglementaire et législatif qui permet d'encadrer tout le processus. De fait, le management stratégique des établissements d'enseignement s'inscrit dans une démarche globale de gestion du système éducatif dont le principal objectif est la réussite du plus grand nombre.

1.4. LES LIMITES DU MANAGEMENT STRATEGIQUE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Le management stratégique ne pourrait être présenté comme la panacée aux défis tels que l'excellence, l'efficacité et l'efficience qui se posent aux organisations publiques. Si le management stratégique a fait ses preuves dans les entreprises, les organisations publiques devraient tenir compte des limites certaines, qui à elles, se posent. En effet, la concurrence entre les organisations publiques ne s'effectue, dans la plupart des cas, que dans l'allocation des ressources. La concurrence ne pourrait alors se concevoir en termes de stimulation ou d'appropriation de parts de marché plus ou moins grandes. La tendance serait alors à la collaboration entre lesdites organisations. De même, la notion de client, dans une approche clientéliste perd tout son sens et condamne ainsi la question de la qualité qui ne se concevrait alors qu'en terme de ressources disponibles. Les programmes des organisations publiques sont assujettis aux orientations politiques des hommes élus. Principaux animateurs des systèmes, dans des régimes démocratiques, les élus tentent tant bien que mal de s'adapter aux desideratas de l'opinion publique. En outre, les stratégies déployées reposent sur les orientations idéologiques, qui de la droite à la gauche, sont changeantes. En

plus du fait de la prédominance de l'idéologie politique, les objectifs déclinés sont souvent flous, ambigus et dans tous les cas, difficiles à mesurer. Enfin, dans les organisations publiques, l'ultime décision échoit à l'opinion publique plus émotive que rationnelle (Peters et Savoie, 1998).

En définitive, sur le plan théorique, le management stratégique constitue une des portes d'entrée du management dans les organisations publiques. Sur le plan pratique, si le management stratégique s'exerce dans les universités et autres instituts d'enseignement supérieur, il demeure une innovation de gestion au primaire et au secondaire. En effet, la province du Québec, innove depuis 1997, ce mode de gestion des établissements d'enseignement. Aujourd'hui, ce management stratégique est concrétisé dans tous les établissements d'enseignement au Québec par l'élaboration d'un projet éducatif et d'un plan de réussite.

Le chapitre suivant permettra de s'inspirer d'une part des théories de management stratégique et d'autre part de la démarche de l'unique modèle disponible pour le management stratégique des établissements d'enseignement de base, le modèle québécois. L'objectif étant de produire un cadre conceptuel pour la présente étude.

DEUXIEME CHAPITRE

CADRE CONCEPTUEL DE L'ETUDE

La présente étude vise à proposer un modèle d'analyse du management stratégique des établissements d'enseignement de base. Diverses conceptions ont été exposées et il convient d'inscrire la présente étude dans un cadre spécifique. Cette inscription qui soutient la modélisation est fondée sur l'explicitation du management stratégique dans le domaine de l'éducation de base.

Le chapitre est structuré autour de deux parties : le cadre conceptuel de l'étude et la méthodologie de collecte des données utilisée tant en milieu de stage que l'enquête complémentaire réalisée au Niger.

2.1. LE CADRE CONCEPTUEL

Dans cette section, il s'agit de préciser les concepts retenus, de définir les liens de causalité entre eux et enfin de définir les extrants attendus de l'interrelation entre les concepts. Auparavant, il est procédé à un rappel des hypothèses.

2.1.1. Les hypothèses de recherche

L'hypothèse principale émise dans le cadre de cette recherche action qui ambitionne la transférabilité du modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement au Niger est : le management stratégique des établissements d'enseignement de base est une pratique de gestion qui favorise la réussite scolaire. D'autres hypothèses secondaires sont posées :

- Les systèmes éducatifs les plus performants sont ceux qui ont une forte portée stratégique à même d'influer les pratiques au sein des établissements d'enseignement;
- La quantité des ressources est un facteur déterminant de la qualité de l'enseignement ;
- Les établissements d'enseignement les plus efficaces sont ceux qui appliquent la gestion participative et communautaire ;
- La réussite scolaire est la finalité de tous les systèmes éducatifs ;

De ces hypothèses, divers aspects retiennent l'attention. Dès lors, il importe de préciser les concepts et leur réseau notionnel. C'est le but de la section suivante.

2.1.2. Les concepts, dimensions et réseau notionnel

Les concepts sont appréhendés selon les dimensions qu'ils recouvrent et leur réseau notionnel. Les principaux concepts relevant des hypothèses retenues sont : les systèmes éducatifs, la portée stratégique, les orientations nationales, les ressources, la gestion participative et communautaire, les établissements d'enseignement et la réussite scolaire.

2.1.2.1. Le système éducatif

Dans le contexte du Niger, le système éducatif est perçu comme l'ensemble organisé des structures d'encadrement chargées des processus de décision, conception, planification, production et gestion d'une part et d'autre part des établissements d'enseignement et de formation (loi no 98-12 du Niger, 1998).

2.1.2.2. La portée stratégique

La portée stratégique représente l'opérationnalisation du management stratégique et renferme deux (2) dimensions : le processus de management et les niveaux administratifs.

La première réfère au cadre théorique de management stratégique développé par Johnson, Scholes et Fréry (2004). Ce cadre décrit l'accomplissement du management stratégique selon trois phases bien délimitées : le diagnostic stratégique, les choix stratégiques et le déploiement stratégique. Pour ce faire, la planification stratégique est utilisée. Elle constitue l'aspect dynamique du processus; dynamique dans le temps car nécessitant une mise à jour et dynamique dans la pratique car rendue vivante par chaque établissement d'enseignement qui procède à des ajustements en fonction de ses besoins et de ses ressources. Il a paru approprié d'inscrire les hypothèses dans le cadre de la portée stratégique. En effet, elles sont concrétisées à travers le lien entre les différents niveaux du management. En sus, la portée assure la cohérence du système à travers les relations de causalité entre les concepts. La seconde réfère aux différents niveaux administratifs qui existent dans un pays. Du fait de l'importance de la portée stratégique, le management stratégique ne saurait se concrétiser uniquement au niveau des établissements d'enseignement. Il importe alors de considérer d'autres niveaux. D'abord le niveau régional, qui, dans le cadre de gestion de l'action publique est considéré comme intermédiaire et vise le rapprochement entre les niveaux local et national. Ensuite le niveau national qui représente les préoccupations à

l'échelle du pays. Ces préoccupations sont traduites par le cadre législatif et réglementaire qui imprime les orientations à suivre par toutes les structures intervenant dans le secteur éducatif. Dès lors, le modèle de management stratégique prend en compte trois niveaux administratifs : national, régional et local.

2.1.2.3. Les orientations nationales

Les orientations nationales reposent sur les principes fondamentaux qui régissent le système éducatif. Ces orientations s'appuient sur le cadre juridique et réglementaire, les finalités, les objectifs, les contenus et les méthodes et enfin l'organisation des structures au sein du système éducatif. Les orientations nationales constituent le cadre d'exercice pour les établissements d'enseignement (loi no 98-12 du Niger, 1998).

2.1.2.3.4. Les ressources

Les ressources, dans le cadre de la gestion des établissements d'enseignement recouvrent quatre (4) dimensions : humaines, matérielles et techniques, financières et enfin intangibles. Les ressources humaines sont constituées du personnel enseignant, d'encadrement et de soutien. Les ressources matérielles et techniques sont constituées dans une large part de matériels didactiques (manuels scolaires pour élèves et enseignants), de fournitures de fonctionnement et des outils des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les ressources financières entrent en jeu mais ne sont pas gérées par les établissements d'enseignement publics. Le quatrième type de ressources retenu est le capital intangible de l'organisation. Il est constitué des programmes pédagogiques, des pratiques didactiques et de tout l'appareillage conceptuel qui sous-tend la démarche éducative. Il s'agit de l'ensemble des connaissances, des savoirs et des expertises qui résident dans les composantes du système d'éducation et que celui-ci ainsi que ses composantes utilisent pour établir leurs normes et critères, leurs programmes et leurs pratiques et pour les faire évoluer. Ce capital intangible constitue une ressource de première importance pour le système : plus il est important, plus le système peut s'améliorer et s'adapter; moins il en a, moins il est capable de réagir aux changements dans son environnement. Ainsi, la formation et le ressourcement des personnels sont en lien direct avec le niveau et la qualité de cette ressource.

2.1.2.5. La gestion participative et communautaire

Dans la logique de management stratégique des établissements d'enseignement, la gestion participative et communautaire est prise en compte à deux niveaux : en amont dans l'analyse des parties prenantes et en aval dans la participation à la gestion des établissements d'enseignement. Cette association, dans le cadre législatif et réglementaire au Niger est faite à travers les comités de gestion.

2.1.2.6. Les établissements d'enseignement

Dans le cadre de cette étude, il sera question des établissements d'enseignement de base I ou écoles primaires qui comptent six niveaux : le cours d'initiation (CI), le cours préparatoire (CP), les cours élémentaire (1ère et 2^{ème} année) et les cours moyens (1ère et 2^{ème} année). Le cours moyen est déterminant dans la scolarité d'autant plus que c'est à ce niveau que la qualité du système est mesurée à travers le taux d'achèvement de la scolarité (5^{ème} année) et le taux de réussite au premier diplôme délivré dans le système éducatif nigérien, le certificat de fin d'études du premier degré (CFEPD).

2.1.2.7. La réussite scolaire

La réussite scolaire est perçue comme l'accomplissement d'un cycle d'étude dans le cadre d'un programme officiel d'enseignement et est sanctionnée par un diplôme ou un certificat. La réussite scolaire est mesurée par deux indicateurs : le taux d'achèvement de la scolarité et le taux de réussite aux examens de fin d'études.

Les concepts étant explicités, il convient d'analyser les relations qui existent entre eux.

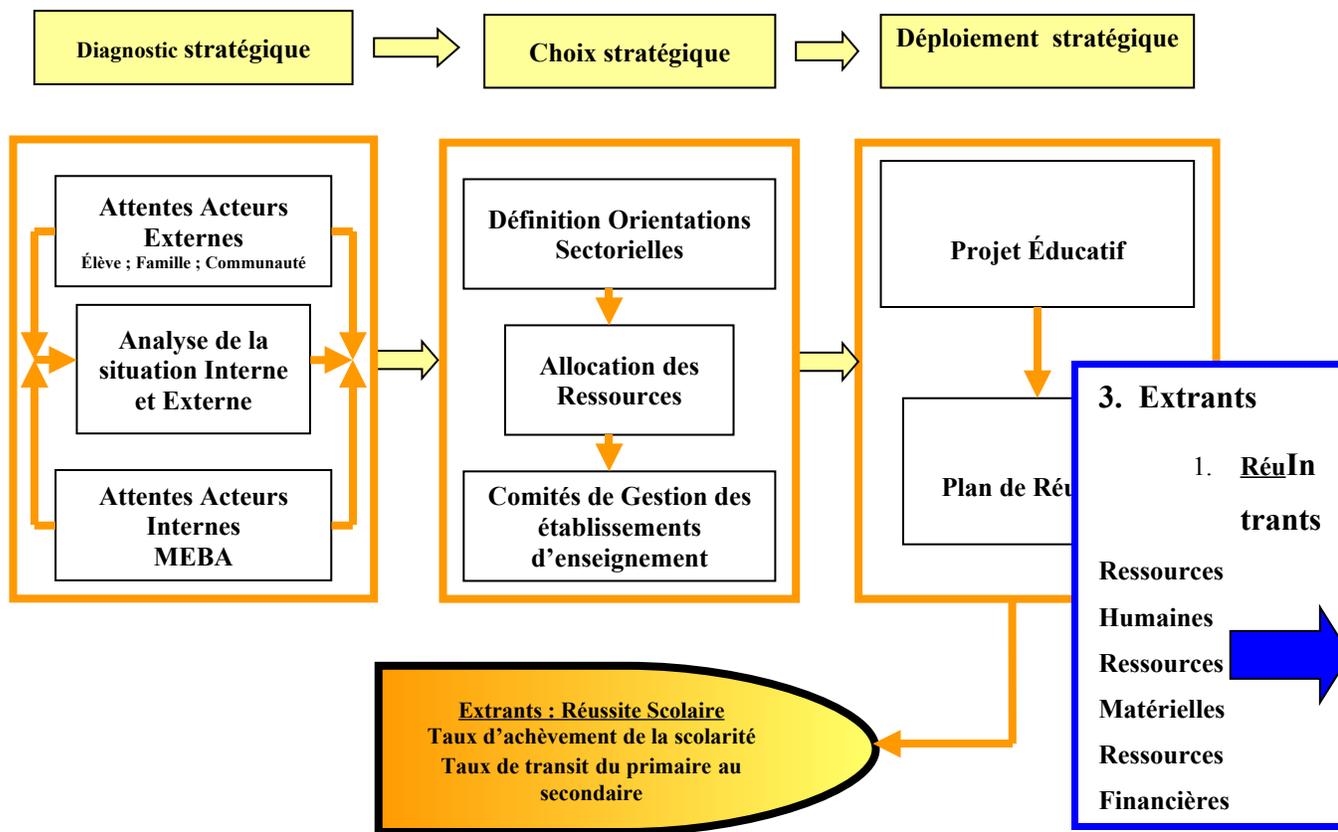
2.1.3. Le management stratégique des établissements d'enseignement : le cadre d'intervention

Le cadre d'intervention proposé dans le cadre de cette étude est conçu suite à la recension des écrits sur les théories et pratiques de management stratégique. Sur le plan théorique, le cadre conceptuel est adapté du modèle proposé par Johnson, Scholes et Fréry (2004). Sur le plan pratique, il est inspiré du modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement. De ce point de vue, le constat est que c'est le seul pays qui

a développé une telle approche pour les établissements d'enseignement primaire et secondaire. En outre, le modèle québécois retient l'attention du fait qu'il allie aux impératifs de gestion, l'implication des communautés et l'autonomisation des établissements d'enseignement.

La relation entre les concepts est intégrée dans le cadre du management stratégique. Durant chacune des phases, les concepts relevant des hypothèses secondaires sont corrélés. Le cadre d'analyse proposé est le suivant :

Schéma 1 : Cadre d'analyse



2.1.4. Les résultats attendus

Du cadre d'intervention, il est attendu la mise en place d'un modèle cohérent qui permette d'analyser, d'approprier le modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement et de valoriser le cadre nigérien de gestion des établissements d'enseignement.

2.3. LA MÉTHODOLOGIE DE COLLECTE DES DONNÉES

La méthodologie de collecte des données récapitule la manière dont les données vont être colligées. Cette section explique le choix de l'approche, définit l'échantillon, présente la méthode de collecte et d'analyse des données et les outils utilisés. Enfin, il est fait le point sur les difficultés rencontrées.

2.3.1. Le choix de l'approche de recherche

Cette recherche vise à décrire et analyser les pratiques de management du système éducatif au Québec et à dégager les voies pour un transfert des meilleures pratiques au Niger. La recherche est donc déductive et descriptive. Elle s'attache à faire la genèse du processus et à l'explicitier au travers du stage professionnel de trois (3) mois réalisé à la direction régionale de l'éducation, du loisir et du sport (DRMELS) du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

2.3.2. La définition du corpus et de l'échantillon

L'échantillon de la recherche est constitué sur la base de la préoccupation majeure de rencontrer les représentants de toutes les organisations-clés impliquées dans la gestion des systèmes éducatifs au Québec et d'échanger avec les professionnels au Niger. Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, l'échantillon compte les professionnels rencontrés et les neuf (9) écoles de la stratégie d'intervention agir autrement (SIAA) évaluées. Les professionnels rencontrés sont : ceux de la DRMELS, les élus des commissions scolaires de la Jonquière et du Lac-Saint-Jean, la direction générale de la commission scolaire de Jonquière et une directrice d'école. Les écoles SIAA sont réparties au sein des quatre (4) commissions scolaires que compte la région. Pour la commission scolaire du Pays-des-bleuets, il s'agit des écoles Normandin, Jean-Dolbeau, Des CHUTES, Cité Étudiante. Pour la commission scolaire du Lac-Saint-Jean, il s'agit des écoles Pavillon Wilbrod-Dufour, Jean-Gauthier. Pour la commission scolaire des Rives-du-Saguenay, il s'agit de l'école Fréchette. Quant à la commission scolaire de la Jonquière, il s'agit des écoles Bon-Pasteur et Polyvalente de Jonquière.

Au Niger, l'échantillon compte les professionnels du ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA), les agents des Nations Unies au Niger et des ONG nationales et internationales.

2.3.3. La méthode de recherche et d'investigation

La méthode de recherche et d'investigation privilégiée est la méthode qualitative. Elle est mise en œuvre à travers :

1. L'analyse qualitative de la documentation relative aux pratiques de gestion des établissements scolaires;
2. L'observation : non systémique et systémique. Observation non systémique car le stage s'est déroulé dans un premier temps dans un établissement secondaire en vue d'examiner l'administration au quotidien de ce type d'organisation. Observation systémique ou participative qui est réalisée au niveau du ministère de l'éducation, du loisir et du sport (MELS) à travers l'accomplissement du mandat du stage, en l'occurrence, l'analyse des plans de réussite.

La méthodologie utilisée pour l'évaluation des plans de réussite s'inspire de l'accompagnement délivré par le MELS. Il s'agit d'une analyse des plans de réussite dont les résultats sont attendus du point de vue de :

1. L'évaluabilité, c'est-à-dire, l'appréciation de l'efficacité potentielle des plans de réussite à travers l'examen par avance des actions projetées, de leur influence sur les objectifs et la possibilité de vérification des résultats escomptés.
2. L'évaluation formative ou endo-formative avec pour objectif d'améliorer les performances des directeurs (trices) d'établissement responsables au premier chef de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des plans de réussite et de manière générale de tout le comité d'établissement.

2.3.4. Les outils et instruments utilisés

Les instruments de collecte sont liés aux méthodes de recherche choisies et sont classées en deux catégories.

2.3.4.1. Les instruments de collecte des données

Ce sont les instruments utilisés pour recueillir la perception des personnes rencontrées. Il s'agit du guide d'entretien pour les entrevues avec les professionnels au Québec et du questionnaire destiné aux professionnels du Niger par courrier électronique pour exploration.

2.3.4.2. Les outils utilisés pour l'analyse des plans de réussite

Compte tenu de la méthodologie proposée, les outils utilisés s'appliquent aux plans de réussite et se présentent comme suit :

- (i) La liste de contrôle : elle vise à apprécier la capacité des établissements d'enseignement à élaborer des plans cohérents et évaluables.
- (ii) L'outil d'évaluation des objectifs : il a pour but de vérifier et d'aider à une meilleure formulation des objectifs visés par les écoles SIAA.
- (iii) L'outil d'analyse de la cohérence et de la cohésion des moyens et des actions : il procède à une analyse des étapes de mise en œuvre des différentes activités et met en relation les activités avec les lieux d'intervention.
- (iv) L'outil d'évaluation des indicateurs et des instruments de mesure : il vise à assurer l'évaluabilité des plans de réussite à travers la définition d'indicateurs simples, mesurables, adaptés et la définition des instruments de collecte de l'information
- (v) L'outil d'évaluation de l'adéquation des objectifs du plan de réussite et de la planification de la stratégie d'intervention agir autrement (SIAA) : il a pour objectif principal de faciliter l'évaluation des plans de réussite des écoles SIAA et permet d'analyser le degré d'adéquation des objectifs retenus par les écoles avec les objectifs de la SIAA et le degré de cohérence entre les moyens et les objectifs retenus par les écoles.

2.3.4.3. Les outils de planification et de communication

Deux types d'outils sont privilégiés : les outils servant à la planification de la recherche et les outils de communication. Pour les premiers, il s'agit d'un cahier de bord renseigné journallement pour faire le point des expériences et acquis quotidiens et divers procéduriers : le projet professionnel de stage pour évaluer l'atteinte des objectifs personnels, la fiche de description du mandat et des activités pour l'évaluation des performances individuelles et enfin une note méthodologique pour l'analyse des plans de réussite. Quant aux seconds, il s'agit essentiellement des documents officiels émis par l'Université Senghor (convention de stage, attestation de stage et lettre d'engagement personnel) et enfin les lettres de remerciement destinées à tous les professionnels rencontrés.

2.3.5. L'analyse et l'exploitation des données

L'analyse des données est faite à travers l'analyse de contenu de la documentation du MELS, des entrevues et de l'exploitation des questionnaires en vue de dégager les tendances majeures. Les données recueillies ont pour finalité la documentation des bonnes pratiques de gestion et l'exploration des pistes pour leur transfert au Niger.

2.3.6. Les difficultés rencontrées

Deux difficultés majeures sont rencontrées. D'abord, l'impossibilité d'avoir des entretiens directs avec les acteurs nationaux. Ensuite, le niveau d'encadrement dans le domaine spécifique de l'éducation : la plupart des acteurs rencontrés au Canada et à l'université Senghor sont plus des gestionnaires que des spécialistes de l'éducation.

TROISIEME CHAPITRE

ETAT DES LIEUX DU SYSTEME EDUCATIF AU QUÉBEC

Tout au long de ce travail, les théories et pratiques du management stratégique dans les organisations publiques et plus spécifiquement dans les établissements d'enseignement ont été présentées. Il est apparu que pour l'heure, seuls les établissements d'enseignement publics du primaire et du secondaire du Québec usent de cette pratique. Un cadre conceptuel d'analyse du management stratégique dans les établissements d'enseignement, largement inspiré par les pratiques québécoises et une méthodologie de collecte de données ont été proposés. Il s'agit, dans le présent chapitre, de procéder à la présentation et à l'analyse du modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement. Pour ce faire, un stage professionnel de trois (3) mois est réalisé à la direction régionale du ministère de l'éducation, du loisir et du sport (DRMELS) du Québec au Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Le présent chapitre s'attache à présenter la DRMELS, structure d'accueil pour le stage, à établir l'analyse organisationnelle du système éducatif au Québec, prémisses d'importantes réformes dudit système, à décrire et analyser les pratiques de management stratégique des établissements d'enseignement et enfin à présenter les leçons apprises dans l'amélioration de la réussite scolaire, notamment les idées gagnantes.

3.1. L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Le système d'éducation du Québec est très spécifique et diffère de celui des autres provinces du Canada. Système unique au monde, il allie à une gestion des pouvoirs publics des orientations et des programmes, la participation communautaire. Cette dernière se traduit par la mise en place des commissions scolaires et l'implication des familles et des bénéficiaires, c'est à dire les élèves eux-mêmes. Le système éducatif au Québec est bâti autour du ministère de l'éducation, du loisir et du sport (MELS), des commissions scolaires et des établissements d'enseignement.

3.1.1. La présentation de la structure d'accueil pour le stage : la DRMELS

La direction régionale du ministère de l'éducation, du loisir et du sport (DRMELS) du Saguenay-Lac-Saint-Jean est la structure d'accueil pour le stage. Structure déconcentrée du MELS, elle relève de la direction générale des régions. Elle a une structuration fonctionnelle. Elle compte dix (10) professionnels qui s'occupent des activités relevant des différents programmes d'encadrement du ministère.

La DRMELS est chargée de la mise en œuvre des projets et des politiques éducatives du ministère mais n'intervient pas directement dans les établissements d'enseignement. N'ayant pas de pouvoir de coercition sur ceux-ci, elle joue un rôle d'expert conseil et assure le suivi de la réglementation en matière d'éducation. La DRMELS n'a pas non plus de pouvoir de contrôle direct ni de coercition sur les commissions scolaires. S'agissant des commissions scolaires, son rôle est de s'assurer qu'elles appliquent et mettent en œuvre les programmes, les politiques et les orientations du ministère.

La DRMELS exerce en matière d'éducation quatre (4) grandes fonctions qui sont : l'orientation et la planification des services éducatifs; la reddition des comptes des structures paraétatiques et étatiques qui composent le système éducatif; la gestion et la redistribution des ressources allouées au secteur et l'appui - conseil.

Elle offre aussi des services directs aux citoyens et usagers du système qui sont : les demandes de bourses, de relevés de notes et de brevets d'enseignements.

La DRMELS assure l'encadrement et la coordination du système éducatif régional. Elle joue un rôle pivot dans la promotion et le soutien à l'éducation, la définition des orientations générales à travers la production des programmes éducatifs pour le primaire et le secondaire.

3.1.2. Les commissions scolaires du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Les commissions scolaires ont le mandat, de par la loi, d'offrir sur leur territoire les services éducatifs auxquels tous les citoyens du Québec ont droit. Dans ce contexte, elles sont les seules responsables de la délivrance de ces services et doivent rendre compte de leur mandat au public par le biais de leur rapport annuel.

Les commissions scolaires jouent un rôle très important dans la gestion du système éducatif d'autant plus qu'elles gèrent l'ensemble des ressources financières reçues pour leur

fonctionnement et le fonctionnement des établissements sous leur tutelle. Elles emploient tous les personnels intervenant en milieu scolaire hormis ceux venant d'autres ministères. Elles sont aussi propriétaires des bâtiments utilisés par elles-mêmes et par les établissements. Les commissions scolaires inscrivent leurs activités dans le cadre de la Loi sur l'Instruction Publique (LIP) et à ce titre, elles exercent un mandat stratégique à travers la planification, l'allocation des ressources et l'évaluation des services offerts.

Dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, quatre commissions interviennent : la commission scolaire du Pays-des-bleuets, du Lac-Saint-Jean, des Rives-du-Saguenay et enfin de la Jonquière.

3.1.3. Les établissements d'enseignement

Les établissements scolaires se situent au niveau le plus bas du système éducatif et ce sont eux qui offrent directement les services. Dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, tous les niveaux d'enseignement sont représentés. Les établissements scolaires ont pour mission principale, selon les nouvelles dispositions de la Loi sur l'Instruction Publique (LIP), d'instruire, d'éduquer, de qualifier et de socialiser les élèves sur tout le territoire de la province.

La gouverne du système éducatif serait incomplète s'il n'est pas fait mention des syndicats d'enseignants, des associations sectorielles, des fédérations d'organismes scolaires qui sont consultés et qui y participent pleinement.

3.2. L'ANALYSE ORGANISATIONNELLE

L'analyse organisationnelle du système éducatif québécois revêt une importance capitale car elle a fortement influencé les pratiques de gestion du système éducatif et induit de nouvelles façons de faire. Elle a été entreprise lors des états généraux de l'éducation en 1996 suite à un constat sur les limites de celui-ci. Pour la rendre plus lisible, elle a été séparée en deux parties : un diagnostic externe sur l'environnement des établissements d'enseignement et un diagnostic interne relatif à la coordination des flux au sein et avec les établissements d'enseignement. Cette analyse est complétée par les différentes stratégies adoptées.

3.2.1. Les diagnostics interne et externe

L'analyse organisationnelle est effectuée à l'échelle nationale. En plus, il est échu aux établissements d'enseignement, la conduite d'analyse organisationnelle locale, qui met l'accent sur les problématiques spécifiques. L'essence de cette analyse est livrée ci-dessous. L'analyse externe a permis de cerner à l'échelle nationale des problématiques communes. Ces problématiques sont : décrochage scolaire pour un élève sur trois inscrit au secondaire, difficultés d'apprentissage en français (langue d'enseignement), apprentissages éloignés de la culture du terroir, efforts peu fournis sur le plan intellectuel. Le diagnostic externe intègre aussi les problématiques sur lesquelles les établissements d'enseignement peuvent avoir une emprise et qui pour l'heure impactent la façon dont ils délivrent le service. Il a consisté à cerner le milieu socioéconomique de l'école à travers un indice éponyme, l'Indice de Milieu Socio-économique (ISME). Cet indice regroupe deux variables : le niveau de scolarisation des mères (2/3 de l'indice) et la proportion de parents d'élèves n'ayant pas occupé d'emploi rémunéré au cours de l'année précédente (1/3 de l'indice). Il permet de déterminer le degré de vulnérabilité d'une cohorte inscrite dans un établissement donné. Le degré de vulnérabilité correspond à la valeur de l'indice de l'unité de peuplement (ISME) multiplié par l'effectif y provenant. Cet indicateur permet de procéder à la classification des établissements d'enseignement secondaire selon les milieux d'intervention : milieu favorisé ou milieu défavorisé.

Dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, l'environnement externe se caractérise par une paupérisation de la population, un faible niveau d'éducation pour les parents et particulièrement pour les mères d'élèves et aussi et surtout une désertification des régions rurales qui vivent une démographie décroissante. La région du Saguenay- Lac- Saint-Jean compte 56% d'établissements d'enseignement qui interviennent en milieu défavorisé.

L'analyse interne du système éducatif menée lors des mêmes états généraux reconnaît aussi des faiblesses structurelles. Il s'agit de : (i) l'absence de mission éducative de l'école; (ii) les difficultés d'accès à l'école au supérieur et au préscolaire; (iii) l'obsolescence des curricula; (iv) la faible maîtrise du français; (v) l'inadéquation de la pédagogie avec les besoins en apprentissage des élèves, (vi) la faible prise en compte du développement

professionnel des enseignants et (vii) la centralisation excessive des pouvoirs au sommet au détriment de la base, c'est à dire des écoles.

Ce diagnostic est complété par une analyse propre à l'environnement des établissements d'enseignement et tourné cette fois-ci vers une intégration des parties prenantes du système. Il s'agit d'analyser d'une part les interrelations entre les établissements d'enseignement et la communauté qu'ils desservent et d'autre part de définir, pour chaque établissement d'enseignement le climat qui y prévaut.

3.2.2. Les stratégies développées

En fonction des vulnérabilités identifiées tant à l'interne qu'à l'externe, des stratégies sont adoptées. D'abord, le recentrage de la mission éducative de l'école et son ouverture sur son environnement externe. La stratégie prévue implique alors une autre vision de l'école, plus humaniste et centrée sur le développement. Les acteurs conviennent de donner un sens à la mission éducative. En lieu et place de l'utilité fonctionnelle de l'école, fondée sur la transmission du savoir ou la seule motivation économique, l'orienter vers un avenir plus noble, la construction d'une société équitable. De même, cette mission doit intégrer les autres parties prenantes de l'école qui doivent et sont responsables au même titre que celle-ci des extrants du système.

Ensuite, la différenciation des milieux socioéconomiques dans lesquels les établissements d'enseignement interviennent. Cette différenciation de milieu a conduit à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie d'intervention agir autrement (SIAA) au niveau secondaire. Enfin, l'organisation interne du système éducatif qui a nécessité la définition de chantiers prioritaires et des tâches qui s'y rattachent. Il s'est agi alors de présenter des pistes de solutions qui concourent à l'amélioration de la gestion du système dans son ensemble en se fondant sur une réforme de la gestion des ressources, humaines, matérielles, techniques et une amélioration de l'accessibilité et de la qualité de l'enseignement. Ces pistes d'action sont cette fois-ci tournées vers l'organisation formelle du système éducatif et entrent dans le cadre de l'amélioration de l'offre éducative (en termes d'égalité de chances, de curricula, de cibles et d'infrastructures notamment pour la petite enfance, de l'augmentation des ressources et de la responsabilisation des écoles).

De fait, l'exigence d'un enseignement de qualité et l'augmentation du niveau de qualité des extrants du système remplacent la logique de la simple accessibilité à l'Éducation prônée par la Commission Parent.

3.3. LES RÉFORMES

La réforme du système éducatif dénommée « Prendre le virage du succès » assigne comme mission à l'école, la réussite du plus grand nombre. Elle est suivie de près par une autre réforme importante : la modernisation de l'État. Ces deux réformes ont suscité de nouvelles formes de gestion du système éducatif québécois et plus spécifiquement des établissements d'enseignement. L'une et l'autre sont présentées ci dessous.

3.3.1. La réforme de l'Éducation

La réforme de l'éducation est entreprise en 1997 sous l'appellation « Prendre le Virage du Succès ». Ainsi, sept (7) lignes d'action sont définies : (i) intervenir dès la petite enfance; (ii) enseigner les matières essentielles; (iii) donner plus d'autonomie à l'école; (iv) soutenir l'école montréalaise; (v) intensifier la réforme de la formation professionnelle et technique; (vi) consolider et rationaliser l'enseignement supérieur; (vii) donner un meilleur accès à la formation continue. Eu égard à la thématique traitée dans ce mémoire, à savoir, le management stratégique des établissements d'enseignement, il paraît indispensable d'analyser la ligne d'action 3 qui vise à donner plus d'autonomie à l'école tant elle induit des changements significatifs dans la gestion des établissements scolaires. En effet, sont considérés comme gages de succès :

- L'accroissement des responsabilités et de la marge de manœuvre de l'école;
- la décentralisation de l'organisation du travail;
- L'accentuation du leadership pédagogique des directions d'école;
- Les reconnaissance et soutien, les meilleurs, à l'expertise pédagogique du personnel enseignant;
- Le renforcement des liens des écoles et des commissions scolaires avec leur communauté et la clarification des obligations d'imputabilité.

De fait, cette réforme induit de nouvelles pratiques en matière de gestion des établissements d'enseignement qui s'appuient sur :

- la création d'un conseil d'établissement regroupant toutes les parties prenantes de l'école : la direction, les enseignants, le personnel de soutien, la famille, la communauté et enfin les élèves.
- Le renforcement du pouvoir de l'école et particulièrement de la direction d'établissement tant pour la gestion des ressources humaines et budgétaires que pour les choix pédagogiques. Désormais les directeurs et directrices d'école doivent faire preuve d'un grand leadership afin d'insuffler une âme à l'école.
- la réussite de l'élève qui est considérée comme finalité du système éducatif avec obligation pour l'école de lui fournir l'encadrement adéquat en partant de la prémisse que chaque élève est éducatible. Du point de vue idéologique, cette nouvelle perception de l'enseignement assigne une obligation de résultat à l'école et garantit un enseignement de qualité.
- Enfin, ancrée dans son siècle, la réforme ouvre les portes des établissements d'enseignement aux nouvelles technologies d'information et de communication qui aboutiront à des projets intéressants de transmission et de gestion des savoirs à l'école tels que le projet École Éloignée en Réseau (ÉÉR).

3.3.2. La modernisation de l'État

La modernisation de l'État au Québec est née de la volonté d'améliorer la qualité des services au citoyen tout en admettant que les organisations publiques doivent rester efficaces et efficientes. En effet, les organisations publiques se doivent de produire des résultats tangibles tout en tenant compte de la rationalisation des ressources. Le gouvernement du Québec choisit alors le cadre de gestion axée sur les résultats et en inscrit les principes dans l'article 2 de la Loi sur l'administration publique. Désormais, toutes les organisations, doivent, dans le cadre de la mission qui leur est confiée, se projeter dans l'avenir et se doter d'objectifs spécifiques sur lesquels leurs performances seront évaluées et desquels ils sont responsables et dont ils doivent répondre. L'outil choisi pour transcrire cette approche dans la réalité de gestion est la planification stratégique qui est conçue en quatre (4) étapes : s'engager, réaliser, rendre compte, apprendre et s'adapter. Les organisations publiques québécoises sont donc invitées à adopter une démarche de planification stratégique (Secrétariat d'État au trésor du gouvernement du Québec, 2002).

Ce processus, générateur de connaissances, implique une adaptation continue des organisations publiques aux contingences de leur environnement.

3.4. LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

Le management stratégique des établissements d'enseignement au Québec entre dans le cadre de gestion globale du système éducatif. Ce processus de gestion est étroitement encadré. En effet, il est régi par un cadre législatif et réglementaire qui imprime une direction à l'école. Les planifications stratégiques des établissements d'enseignement sont tributaires de celles du MELS et des commissions scolaires.

3.4.1. Le cadre législatif et réglementaire

Les encadrements législatifs et réglementaires reposent sur la loi sur l'instruction publique (LIP). Ils précisent le rôle et la mission de chacun des acteurs du système, le contenu du programme d'enseignement pour chaque matière, les règles de dispensation de ces programmes, d'organisation scolaire et de sanction des études ainsi que les buts et objectifs à atteindre dans chaque secteur d'activité. Dans le cadre du management stratégique des établissements d'enseignement, deux programmes retiennent l'attention : les services éducatifs complémentaires et la stratégie d'intervention agir autrement (SIAA).

Les services éducatifs complémentaires sont prévus dans la LIP et visent à soutenir l'accomplissement de la mission de l'école. Ces programmes s'inscrivent dans les orientations du Programme de formation de l'école québécoise (PFÉQ). Le PFÉQ met l'accent sur l'acquisition des connaissances et des compétences à l'école. Les services éducatifs complémentaires doivent contribuer à améliorer la réussite éducative des élèves. Ils sont multidisciplinaires et multi fonctionnels. Ils ont été intégrés dans quatre (4) grands programmes : services de soutien, de vie scolaire, d'aide à l'élève et de promotion et prévention au sein des établissements d'enseignement.

Quant à la stratégie d'intervention agir autrement (SIAA), il s'agit d'un projet expérimental de 5 ans. Elle vise à développer dans les écoles des milieux défavorisés, de nouvelles pratiques éducatives favorisant la réussite des élèves. Pour ce faire, le ministère accorde des ressources supplémentaires pour réaliser des projets. C'est le seul programme où le financement supplémentaire n'est pas accordé aux commissions scolaires mais directement

aux écoles. Aujourd'hui, la SIAA procure aux établissements d'enseignement les ressources supplémentaires les plus importantes et concoure à annihiler les effets des inégalités sociales. La SIAA est un programme de recherche action dont la première étape de développement repose sur la planification stratégique et opérationnelle des établissements d'enseignement. L'expérience de chaque école est suivie par la DRMELS. Ce suivi alimente la planification des activités d'accompagnement à réaliser auprès des écoles qui bénéficient de la SIAA.

Tous ces programmes sont consolidés dans le projet éducatif et intégrés dans la pratique de gestion courante à travers les plans de réussite. Ces programmes permettent de valoriser l'offre éducative.

3.4.2. Les planifications stratégiques de la DRMELS et des Commissions scolaires

La planification stratégique du MELS tient lieu de cadre de gestion et constitue le premier niveau de planification. Cependant, la DRMELS n'élabore pas de planification stratégique régionale. Aussi, incombe-t-il à la DRMELS du Saguenay-Lac-Saint-Jean de s'assurer de l'atteinte des objectifs retenus au niveau national. Dans cette optique, la DRMELS veille à ce que les planifications stratégiques des commissions scolaires soient arrimées à celles du MELS. En outre, elles doivent s'assurer que les planifications stratégiques des commissions scolaires tiennent compte du PFÉQ et, là où besoin est, de la SIAA.

S'agissant des commissions scolaires, elles ont l'obligation légale de produire une planification stratégique qui tient compte des orientations et des objectifs inscrits dans celle du MELS. Par ailleurs, les commissions scolaires devraient tenir compte des planifications stratégiques de leurs écoles dans la révision des leurs. En effet les planifications stratégiques des écoles sont fondées sur l'analyse de leur milieu tandis que les commissions scolaires ont une analyse de situation plus étendue, à la largeur des territoires qu'elles couvrent. La synthèse de ces analyses devrait fournir à la commission scolaire une lecture de la réalité de son territoire fort utile pour sa planification. Chaque commission scolaire est donc tenue de définir les services dans chacun des quatre programmes que ses écoles offriront aux élèves.

En outre les commissions scolaires assurent la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières. Un effort de standardisation est opéré au niveau national et régional qui affecte un montant précis par élève pour chaque établissement d'enseignement. Dès lors, le financement des établissements d'enseignement est corrélé à l'effectif inscrit. Les autres services complémentaires (PFÉQ) assurent des ressources supplémentaires aux établissements d'enseignement.

3.4.3. Les plans stratégiques des établissements scolaires

La planification stratégique des établissements scolaires repose sur une double vision : institutionnelle et pédagogique. D'abord, l'ancrage institutionnel et juridique qui est imposé par la loi dans le cadre de la modernisation de l'État. Ensuite, la nécessité d'intégrer les différentes approches et méthodes pédagogiques dans le souci de répondre aux impératifs de la réussite scolaire tels que définis par la réforme du système éducatif. Dès lors, chaque établissement élabore un projet éducatif et un plan de réussite.

3.4.3.1. Le projet éducatif

Le projet éducatif représente le plan stratégique de l'école. Conformément aux dispositions de la Loi 124 portant sur les nouvelles dispositions de la loi sur l'instruction publique (LIP), il contient l'analyse de la situation, les orientations propres à l'école, les objectifs et les mécanismes d'évaluation.

L'analyse de la situation de l'école est la condition sine qua none à tout effort de planification. Cette analyse s'approprie les éléments d'analyse contextuels nationaux et régionaux (commissions scolaires) qui sont complétés par les caractéristiques locales. C'est donc le premier niveau d'ancrage avec les plans stratégiques des structures faïtières (ministère et commissions scolaires).

Les orientations propres à l'école consistent en une définition par l'école de la façon particulière dont elle compte remplir sa mission. Pour chaque école, elle consiste à définir les valeurs qu'elle compte promouvoir, sa perception de l'enseignement et les qualités et aptitudes qu'elle souhaiterait voir développer par ses élèves. Dans les écoles intervenant en milieu défavorisé, les orientations sont corrélées à celles de la SIAA.

Les objectifs pour chaque école varient selon l'analyse de la situation qui a mis l'accent sur des problématiques ou des vulnérabilités spécifiques. Les objectifs permettent d'opérationnaliser les orientations de l'école. L'analyse des plans des écoles bénéficiant de la SIAA montre que leurs objectifs sont en lien avec l'amélioration des apprentissages en français et en mathématiques, l'amélioration du climat à l'école, l'amélioration de la réussite aux examens des élèves en difficulté d'apprentissage.

Les mécanismes d'évaluation doivent nécessairement figurer. Ils sont relatifs à la définition des indicateurs de suivi et d'évaluation, la mise en place de comités de suivi et les mécanismes de reddition de comptes. Le conseil d'établissement assure l'évaluation des plans stratégiques et est chargé de rendre compte annuellement des résultats enregistrés. Le conseil d'établissement est constitué du directeur d'école, des enseignants, des parents d'élèves, des personnels de soutien

3.4.1.3. Le plan de Réussite

Le plan de réussite est l'instrument de mise en œuvre du projet éducatif. À ce titre, il comporte les objectifs déclinés annuellement; les moyens ou actions à entreprendre; les acteurs (personnes physique ou morale) impliqués dans la mise en œuvre et les modes d'évaluation retenus. Les plans de réussite sont laissés à l'appréciation du conseil d'établissement. C'est à ce niveau que les écoles exercent leur autonomie : le choix des moyens et les arbitrages dans la répartition des ressources. Les écoles SIAA du Saguenay-Lac-Saint-Jean innovent énormément afin de remplir au mieux leur mission. Les moyens développés sont en lien avec la réussite scolaire, l'amélioration des apprentissages et du climat à l'école. S'agissant de la réussite scolaire, les moyens les plus remarquables sont le projet RAME (Relation, Autonomie, Médiation et Entraide), les ateliers de réussite éducative, le tutorat, etc. Quant à l'amélioration des apprentissages, les moyens les plus percutants sont : la différenciation pédagogique, l'enseignement stratégique et coopératif, le suivi par l'orthopédagogue, l'élaboration du profil de l'apprenant, l'utilisation adéquate et autonome d'une stratégie de lecture adaptée aux besoins mathématiques (la méthode S2L : Survoler, Lire et Lier). Certaines activités sont réalisées entre les écoles (la bataille des

livres pour l'amélioration de l'apprentissage en lecture) au sein d'une même commission. Enfin, l'amélioration du climat à l'école avec des moyens innovants tels que l'arrimage entre le primaire et le secondaire.

En définitive, le management stratégique dans les établissements d'enseignement au Québec n'est pas autonome. Les écoles ont un corridor d'action assez étroit qui est celui de la mise en œuvre opérationnelle des buts et objectifs du système d'éducation. Sur le plan institutionnel, les commissions scolaires sont indépendantes du ministère mais les directeurs d'école sont les subalternes des directeurs généraux des commissions scolaires. C'est un autre mécanisme d'ancrage.

3.4.4. L'amélioration de la qualité de l'enseignement : les idées gagnantes

La nouvelle réforme du système éducatif au Québec basée sur la planification stratégique est en cours depuis l'année académique 1997-1998. Il importe donc de s'intéresser à la performance du système éducatif, d'analyser les pratiques prometteuses en milieu défavorisé, milieu qui concentre 40% des écoles secondaires et enfin de s'intéresser aux différentes évaluations des plans de réussite. Ce faisant, un bilan de la mise en œuvre de la réforme éducative au Québec peut être fait. Il offre une meilleure visibilité des points forts et des points faibles du système.

3.4.4.1. Les performances du Système Éducatif

Les performances du système éducatif québécois sont analysées au regard du secondaire où est délivré le premier diplôme de l'enseignement formel (Diplôme d'Étude Secondaire -DES). En effet, les objectifs de la réforme sont axés sur la « diplomation » des élèves. Le principal indicateur ciblé au secondaire est la proportion d'une génération d'élèves qui obtiennent un diplôme, la cible visée étant 85 %. Au terme de l'année scolaire 2004-2005, ce taux est de 85,2%. Cependant, lorsque les résultats sont analysés sur la période de mise en œuvre de la réforme, on ne peut à proprement parler de performance ni la lier à une quelconque stratégie. Ce taux était de 80,7% en 2002 et de 79,8% en 2003 alors qu'il était de 88,4% en 1988, bien avant le « virage du succès ». En dépit de la « diplomation » de plus des trois-quarts ($\frac{3}{4}$) des jeunes québécois, cet indicateur ne permet assurément pas de

transcrire les efforts déployés. De même, le taux de décrochage scolaire au secondaire ne connaît qu'une baisse peu significative : moins d'un point par an.

Par contre, s'agissant de l'amélioration des compétences, les résultats des évaluations des différents apprentissages montrent des taux de réussite élevés par rapport à la moyenne des pays membres de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE). Le Québec enregistre un taux de 87,1% contre 75% en moyenne dans la zone OCDE. Le système éducatif québécois est très performant et est classé parmi les meilleurs de l'OCDE. Nourri par des pratiques managériales, éducatives et pédagogiques très innovantes et partant toujours de la prémisse que chaque enfant est éduicable, le système éducatif québécois est assurément un modèle d'enseignement de qualité.

3.4.4.2. Les pratiques Prometteuses en milieu défavorisé

De la mise en œuvre des plans de réussite bonifiés dans le cadre de la stratégie d'intervention agir autrement (SIAA), des pratiques prometteuses au secondaire et en milieu défavorisé ont été recensées. Ces pratiques s'observent autant dans la classe, l'école que dans le milieu de vie de l'élève, à savoir, la famille et la communauté.

Dans la classe, il est constaté que les innovations pédagogiques porteuses mettent l'accent sur l'enrichissement des apprentissages et la motivation des élèves. Les pratiques sont essentiellement liées à : la valorisation de l'école, l'intégration des problématiques ou thématiques en accord avec le milieu, l'adoption de filières spécifiques intégrant les arts, le sport, les médias aux études pour les élèves à risque, l'approche par compétences, le soutien personnalisé.

Dans l'école, les pratiques prometteuses sont liées d'une part au développement personnel et professionnel des directeurs, du corps enseignant, des professionnels et du personnel de soutien et d'autre part à l'amélioration du cadre de vie à l'école.

S'agissant de la famille, les pratiques prometteuses consistent à la rapprocher de l'école. Ainsi, il est institué des cadres formels d'échanges. Les parents sont impliqués dans le processus éducatif par la promotion de leur participation à l'encadrement des apprentissages et aux activités parascolaires.

Enfin, dans les relations avec la communauté, les pratiques prometteuses sont identifiées dans l'ouverture de l'école sur son milieu. Les pratiques prometteuses sont : l'intéressement

des élèves à leur milieu de vie, l'insertion des élèves dans le tissu professionnel local et le partenariat avec les autres organisations offrant des services aux élèves et leurs familles.

Les pratiques prometteuses consistent donc non pas à l'application d'une recette miracle mais plutôt en la multiplication des solutions pour un problème donné. Le constat majeur est qu'elles sont multidimensionnelles, multifonctionnelles et s'exercent en continu dans la classe, l'école, la famille et la communauté. Les pratiques prometteuses résident aussi dans la capacité des parties prenantes : écoles, communautés et familles à créer une synergie au service de la mission de l'école qui est d'instruire, éduquer, qualifier et socialiser.

Ces pratiques prometteuses bénéficient de l'apport important des chercheurs qui créent des ponts entre les différentes écoles et les commissions au sein de la province, en vue d'une appropriation par les uns des techniques éprouvées par les autres.

3.4.4.3. Les perspectives de reproductibilité

Cette section vise à tirer les leçons du stage réalisé à la direction régionale du ministère de l'éducation du loisir et du sport (DRMELS) du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Elle s'appuie sur l'évaluation des plans de réussite de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

3.4.4.4.1. L'évaluation des plans de réussite SIAA du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Le mandat du stage était l'analyse des plans de réussite des écoles bénéficiaires de la stratégie d'intervention agir autrement (SIAA). Cette analyse a porté sur l'évaluabilité et l'évaluation endo-formative des plans stratégiques. De ce point de vue, la structure d'encadrement et d'appui-conseil qu'est la DRMELS est restée consciente de la difficulté que peut éprouver les conseils d'établissement, les directeurs d'école particulièrement, à élaborer des plans stratégiques. En créant une cellule en son sein, constituée de professionnels et d'une consultante, elle a amélioré la maîtrise des techniques de planification stratégique par les conseils d'établissement.

La mise en place d'une telle structure, chargée de l'accompagnement pour l'élaboration et le suivi des plans stratégiques paraît indispensable et pourrait être appropriée dans le cadre du transfert du modèle québécois au Niger.

3.4.4.4.2. Les leçons apprises du management stratégique des établissements d'enseignement

Les leçons apprises des pratiques de gestion du système éducatif sont multiples et vont assurément nourrir la réflexion sur les mécanismes de transfert de ces pratiques au Niger. Elles ont été perçues à différents niveaux :

- Sur le plan institutionnel : en choisissant la gestion axée sur les résultats comme cadre d'intervention de l'administration au Québec, la voie a été ouverte à de nouvelles pratiques de gestion dans l'éducation. Ceci a sans nul doute pesé sur la façon de faire de l'administration publique québécoise qui se doit de fournir des services à la hauteur des attentes des citoyens et des usagers de ces services.
- Sur le plan de la gestion du système éducatif : la décentralisation est sans nul doute un atout car le système est géré localement. Dans le système Québécois, les commissions scolaires constituées d'élus fonctionnent comme des gouvernements locaux qui gèrent à leur discrétion les ressources matérielles, humaines et financières sous l'encadrement du MELS. C'est une forme de gestion communautaire du système éducatif.
- Sur le plan de la gestion des établissements scolaires : une très grande autonomie est laissée aux directeurs d'écoles qui assurent un leadership pédagogique et impriment des orientations à l'école. Cette autonomisation est un levier de développement communautaire car, dans la plupart des écoles secondaires (en tout cas les neuf écoles SIAA évaluées), un pont est créé entre l'enseignement délivré dans l'école et les besoins et ressources de la communauté. De même, le rôle prépondérant que joue le conseil d'établissement améliore la gestion des établissements d'enseignement. Le comité d'établissement est en fait l'organe de pilotage et assure une éducation de qualité. L'enseignement délivré est proche des préoccupations des parents d'élèves et de la communauté et offre une intégration verticale (représentation de toutes les catégories de personnel) et horizontale (participation des parents) dans le processus décisionnel au sein de l'école.
- Sur le plan de la recherche-action : la mobilisation des chercheurs et universitaires est un atout essentiel. Ils accompagnent le processus d'amélioration de la qualité de l'enseignement à travers des travaux intéressants et le renouvellement constant des

stratégies qui rendent vivante l'éducation au Québec. Il faut reconnaître que les pratiques de gestion du système éducatif sont bien encadrées et accompagnées.

- Sur le plan de l'allocation des ressources : la bonification des plans de réussite à travers la SIAA assure l'équité dans l'allocation des ressources au profit des écoles en milieu défavorisé et l'égalité des chances devant le service public.
- Sur le plan idéologique : en partant de la prémisse que chaque élève est éduicable, la réussite de l'élève constitue la finalité du système éducatif et obligation est faite à l'école de lui fournir l'encadrement adéquat. C'est assurément, la meilleure leçon apprise. Elle résume l'esprit des nouvelles pratiques de gestion au Québec.

3.4.5. Vers une école apprenante ?

Les établissements scolaires disposent d'une planification stratégique et d'un plan d'action annuel. A la fin de chaque année scolaire, l'école évalue son plan de réussite notamment sur le plan de l'efficacité, de l'atteinte des objectifs par rapport aux résultats enregistrés. Elle analyse la mise en œuvre des moyens afin de voir celles qui sont plus adaptées à la situation. Cet exercice d'évaluation est conduit par le conseil d'établissement et permet à toutes les parties prenantes de l'école de réfléchir sur le fonctionnement passé. Les résultats de l'évaluation ont une double finalité : la reddition des comptes et la mise à jour du plan de réussite. Dès lors, les écoles sont de plus en plus centrées sur leur mission et sur leur environnement dans un processus itératif qui les maintient en mouvement, dans l'optique de s'adapter continuellement aux besoins de leur clientèle et du milieu qu'elle dessert. Il est indéniable aujourd'hui, au Québec, que les écoles innovent beaucoup, génèrent des savoirs communs qu'elles mettent au service de leurs missions et de celles des commissions scolaires et du ministère. Elles présentent toutes les caractéristiques des organisations apprenantes.

Le système éducatif au Québec se singularise par une très forte participation de toutes les parties prenantes à la gouvernance du système. Cette participation s'exerce dans le cadre de la législation, notamment la Loi sur l'instruction publique (LIP) et la Loi portant sur la modernisation de l'État. L'une et l'autre ont abouti à l'élaboration de planifications stratégiques parfaitement arrimées dans un cadre de gestion axée sur les résultats. Ce cadre

de gestion axée sur les résultats met l'accent sur le principe d'imputabilité et invite chacune des parties prenantes à définir la meilleure façon de fournir les services attendus d'elle et surtout à rendre compte à l'opinion publique en général des résultats obtenus.

Dès lors, les établissements d'enseignement s'inscrivent dans cette dynamique et proposent des planifications stratégiques en lien avec leur mission : instruire, former, socialiser et qualifier. Les établissements d'enseignement développent ainsi leur capital intangible et innovent pour offrir des services adaptés à leur clientèle : les élèves.

Les pratiques de gestion mises en œuvre offrent ainsi de nouvelles perspectives qui alimenteront assurément la réflexion pour un transfert de celles-ci au Niger.

QUATRIEME CHAPITRE

ETAT DES LIEUX DU SYSTEME EDUCATIF AU NIGER

Le présent chapitre vise à décrire et à analyser la situation de l'éducation de base au Niger. En effet, un des objectifs assignés à cette étude est de procéder à l'état des lieux de l'organisation en charge de l'éducation afin de préparer les conditions pour un transfert du modèle québécois de management stratégique des établissements d'enseignement. La direction générale de l'éducation de base (DGEB) est pressentie afin d'assurer la mise en œuvre du management stratégique des établissements d'enseignement au Niger, comme innovation de gestion. Au Niger, la DGEB est la structure chargée de la mise en œuvre des politiques éducatives et de la gestion des établissements d'enseignement.

Ce chapitre est construit autour des mêmes paramètres d'analyse que le précédent qui traite de l'organisme d'accueil, en l'occurrence la direction régionale du ministère de l'éducation, du loisir et du sport du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il permet de mettre en relief l'organisation du système éducatif nigérien, le cadre d'intervention en matière d'éducation au Niger et l'analyse organisationnelle. Enfin, une analyse comparée des systèmes éducatifs Québécois et Nigérien est proposée afin de ressortir les pistes d'action pour un transfert du modèle.

4.1. L'ORGANISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

L'organisation du secteur éducatif nigérien découle du système mis en place depuis la colonisation (1945). Ce système n'a pas connu de réforme majeure depuis l'indépendance du pays en 1960. Le réseau éducatif est construit autour du ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA). Cette section présente la structuration du ministère dans le domaine de l'éducation de base au niveau central et décentralisé.

4.1.1. La présentation de la Direction Générale de l'Éducation de Base (DGEB)

La direction générale de l'éducation de base (DGEB) fait partie des trois directions nationales fonctionnelles retenues pour la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'éducation de base et d'alphabétisation. La DGEB compte six (6) directions qui sont : la direction de l'éducation de base, la direction des curricula et des innovations

pédagogiques ; la direction de la formation initiale et continue ; la direction de l'évaluation des examens et concours ; la direction de la promotion de la scolarisation des filles ; la direction de l'enseignement arabe. La DGEB a en charge l'enseignement général formel, cycle de Base I. Il s'agit du cycle primaire qui se distingue par les établissements d'enseignement encadrés qui sont :

- les établissements d'enseignements traditionnels utilisant le français comme langue d'enseignement;
- les établissements d'enseignement expérimentaux ou bilingues utilisant les langues nationales comme langues d'enseignement durant les trois premières années du cycle;
- les établissements d'enseignement franco-arabes ou medersas qui utilisent le français et l'arabe simultanément;
- les établissements d'enseignement spécialisé (sourds, aveugles, etc.)

4.1.2. Les structures décentralisées

Les structures décentralisées sont en fait les structures déconcentrées dont il faut compter une direction régionale de l'éducation de base (DREBA) dans chaque région du Niger et une inspection de l'enseignement de base (IEB).

4.1.2.1. Les Directions Régionales de l'Éducation de Base (DREBA)

Au niveau régional, la direction générale de l'éducation de base est représentée au sein de la DREBA qui encadre tout le système éducatif : formel à travers l'enseignement de base et non formel à travers l'alphabétisation. Elle a en charge l'encadrement du système et la coordination des actions des partenaires au développement et des autres intervenants. Les DREBA représentent l'autorité au niveau régional et ont un pouvoir décisionnel.

4.1.2.2. Les Inspections d'Enseignement de Base (IEB)

Les Inspections de l'Enseignement de Base (IEB) ont la responsabilité du système éducatif. Elles sont garantes de la qualité de l'enseignement délivré. Les IEB sont chargées de : (i) l'encadrement pédagogique des enseignants; (ii) le contrôle de la qualité de l'enseignement; (iii) l'animation du système d'information et de management des établissements d'enseignement à travers la collecte des données; (iv) l'allocation des ressources humaines,

matérielles et financières; (v) l'organisation des examens et la publication des résultats aux différents examens.

L'organisation du système éducatif nigérien ne saurait être décrite sans s'appesantir sur les partenaires techniques et financiers (PTF). Les PTF constituent une partie prenante importante dans le secteur de l'éducation de base. Ils peuvent être classés en trois catégories : les agences du système des nations unies (UNICEF, PAM, PNUD, UNESCO, etc.), les ONG internationales (Écoliers du monde, Plan International, etc.) et les ONG et associations nationales. Certaines sont à l'origine de projets intéressants et innovants de gestion locale des établissements d'enseignement. D'autres sont à la base de la conception de nouveaux modèles de gestion des établissements d'enseignement que sont les établissements d'enseignement communautaires.

4.2. LE CADRE D'INTERVENTION EN MATIÈRE D'ÉDUCATION AU NIGER : LE PDDE

Le plan décennal pour le développement de l'éducation (PDDE) représente le cadre d'intervention en matière d'éducation au Niger. Le PDDE compte trois composantes : l'accès à l'éducation de base, la qualité de l'enseignement et le développement institutionnel du ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation.

La composante « accès » est identifiée comme premier axe d'intervention du PDDE suite au constat d'iniquité dans l'accès à l'éducation entre les sexes et les milieux de vie. La composante « accès » vise à appuyer la gestion rationnelle des ressources, promouvoir les modes de recrutement alternatifs du personnel enseignant et enfin développer les infrastructures et équipements scolaires (salles de classes, manuels scolaires).

La composante « qualité » a pour objectif d'assurer l'amélioration de l'efficacité du système et la qualité des apprentissages. Elle vise à améliorer les compétences autant des enseignants que des apprenants.

La composante « développement institutionnel du ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation » vise le renforcement des capacités de gestion stratégique et opérationnelle de l'administration centrale et régionale impliquée dans la mise en œuvre du PDDE. Elle cible spécifiquement l'accompagnement de la mise en œuvre des mutations institutionnelles, le renforcement de la gestion des ressources humaines, le renforcement

des capacités de planification et de gestion des établissements d'enseignement et enfin le renforcement des responsabilités et des capacités des comités de gestion (COGES).

4.2.1. Les performances du système éducatif nigérien

Le système éducatif nigérien connaît une évolution certaine des résultats de l'enseignement cycle de base I. Le tableau suivant schématise les résultats obtenus en terme de recrutement entre les années scolaires 1999-2000 et 2004-2005 :

Tableau 1 : Taux brut de scolarisation au primaire

Année	Nouveaux admis au CI		Effectifs du Cycle de Base I	
	Nouveaux admis	Pourcentage filles (%)	Effectifs globaux	Pourcentage filles (%)
1999-2000	145 581	40	579 486	39
2000-2001	158 623	41	656 589	40
2001-2002	204 069	41	760 987	40
2002-2003	215 946	42	857 592	40
2003-2004	242 047	41	980 033	40
2004-2005	248 208	42	1 064 056	41

Source : Annuaire Statistique de l'éducation 2004-2005, MEBA

Même si en considérant les rapports garçons et filles, ces résultats restent stables, ils démontrent quand même que l'effectif global a augmenté de plus de 100% en cinq (5) ans. Malheureusement, lorsqu'il est fait référence à des indicateurs plus complexes tels que le taux d'achèvement de la scolarité (36% en 2005), il s'avère que le système est peu efficace. Quant aux rapports d'équité (genre ou milieu de vie), le système est tourné vers les garçons et le milieu urbain. Et de ce point de vue, l'égalité devant le service public est encore un mythe.

Tableau 2 : Taux brut de scolarisation par genre

Année	Garçons	Filles	Ensemble	Écart G-F	Urbain	Rural	Écart R-U
1999-2000	27	17	22	10	37	16	21
2000-2001	29	18	24	11	38	17	20
2001-2002	31	20	26	12	38	20	18
2002-2003	30	20	25	10	40	18	22
2003-2004	40	25	32	15	42	28	13
2004-2005	44	28	36	16	42	33	9

Source : Annuaire Statistique de l'éducation 2004-2005, MEBA

4.2.2. Les mécanismes de coordination du PDDE

La coordination du PDDE relève du conseil national de l'éducation (CNE). C'est un organe politique qui rassemble tous les ministères qui interviennent dans toutes les dimensions de vie des jeunes enfants et des enseignants. La mise en œuvre du PDDE incombe cependant à deux ministères : le MEBA, en ce qui a trait à l'éducation cycle de base I et le ministère des enseignements secondaire et supérieur, de la recherche et de la technologie (MESRT) pour l'éducation cycle de base II. Aussi, les mécanismes de coordination seront analysés à la lumière des pratiques du premier ministre qui abrite la DGEB.

Dans le cadre de l'enseignement de base I, une unité de suivi de l'exécution du PDDE est créée. Elle est directement rattachée au plus haut niveau technique du ministère, à savoir le secrétariat général. Au niveau régional, la coordination du PDDE est assurée par le conseil régional de l'éducation dont la configuration est identique à celle du conseil national de l'éducation. La DGEB est donc associée en tant que bénéficiaire à la gestion du PDDE mais n'en est pas responsable.

Les mécanismes de coordination du PDDE sont participatifs et transparents. Néanmoins, ils restent complexes et laissent une toute petite marge de manœuvre aux établissements d'enseignement. Ces derniers n'ont alors pour toute responsabilité que la gestion des infrastructures, des équipements et des manuels scolaires. Dès lors, le PDDE n'induit aucun changement dans le rôle des établissements d'enseignement.

La lourdeur du fonctionnement du PDDE ne facilite pas la décentralisation des processus. Il s'est avéré au fil de sa mise en œuvre comme un gigantesque « supply plan » (plan d'approvisionnement). Tous les efforts convergent dans la mise à disposition des établissements d'enseignement des intrants en termes de ressources humaines, matérielles et financières. En tant que planification stratégique, le PDDE comporte des objectifs de résultat très précis qui concernent l'augmentation des taux de réussite, d'achèvement, etc. En restant cloisonné et cantonné au Secrétariat Général du MEBA, comment cette vision de l'éducation qu'il véhicule, peut être partagée par le niveau opérationnel, chargé réellement de la gestion des intrants(IEB) et de la mise en œuvre des programmes éducatifs(les établissements d'enseignement)?

Le système éducatif nigérien bénéficie de plus de ressources, certes, recrute plus d'enfants, certes encore. Cependant, la question de la réussite scolaire reste posée. Il est évident que la

réussite scolaire ne sera qu'un leurre si les établissements d'enseignement, premiers fournisseurs de service, sont tenus en dehors de la planification stratégique.

4.3. LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT CYCLE DE BASE I AU NIGER

Dans cette section, il s'agit de présenter d'une part, le cadre réglementaire de gestion des établissements d'enseignement et d'autre part d'analyser la gestion desdits établissements.

4.3.1. Le cadre réglementaire de gestion des établissements d'enseignement

Les principaux textes qui font force de loi sont : la loi d'orientation du secteur éducatif nigérien et la loi portant organisation du système éducatif nigérien.

La loi d'orientation du secteur éducatif nigérien adoptée en 1998 constitue la première et principale réforme dans le secteur éducatif depuis 1945. Elle vise d'abord à asseoir les droits garantis par la constitution, à savoir, l'accès à l'éducation pour tous et ensuite à offrir une ouverture à l'enseignement privé qui était résiduel. La loi d'orientation du secteur éducatif nigérien, en assignant une mission à tous les acteurs du système, concourt à donner un but à l'éducation au Niger. Elle peut être considérée comme le catalyseur d'un changement de mentalités et de façons de faire dans l'éducation et c'est tout naturellement qu'elle offre un ancrage pour la mise en œuvre du plan décennal de développement de l'éducation (PDDE).

La loi portant organisation du système éducatif au Niger a, quant à elle, institué l'association des autres parties prenantes de l'éducation à la gestion des établissements d'enseignement au Niger. Dans sa foulée, des conseils nationaux, régionaux, départementaux et municipaux de gestion des établissements d'enseignement au Niger sont créés. Le plus important reste sans doute le mandat assigné à ces conseils de l'éducation qui doivent définir les procédures de gestion administratives, financières et matérielles; définir les rôles de tous les acteurs, et surtout au besoin, « élaborer, un plan d'actions particulières qui seront entreprises pour permettre dans le cadre des objectifs et des programmes nationaux ou locaux, une meilleure utilisation des moyens dont dispose l'école et une bonne adaptation à son environnement. »

4.3.2. L'analyse de la gestion des établissements d'enseignement cycle de Base I

Au Niger, les établissements d'enseignement sont gérés dans leur plus grande majorité par des enseignants. Les directeurs d'établissement d'enseignement ont la responsabilité de :

- Programmer les cours de façon hebdomadaire en assurant au directeur d'école une entrée dans les salles de cours à travers la revue des « cahiers des préparations » des enseignants;
- Organiser les activités des enseignants et des élèves dans les limites du volume horaire assigné par le MEBA;
- Assurer la gestion des équipements et fournitures de l'école;
- Contrôler l'enseignement délivré par les enseignants, la présentation physique des professeurs et des élèves pour s'assurer que les normes et valeurs de la corporation sont préservées;
- Coordonner toutes les activités de l'école en tant que principal animateur de l'action administrative au sein de l'école.

Il s'agit comme cela peut se lire, d'une administration des établissements d'enseignement. Cette administration est exercée selon le leadership des directeurs d'établissements d'enseignement et plus important, de la flamme qui les anime. Tous les directeurs d'établissement d'enseignement approchés lors de l'enquête ont évoqué leur passion pour le métier d'enseignant (leur nomination à ce poste étant lié aux résultats exceptionnels obtenus aux examens) et les raisons personnelles qui les ont conduit à ce choix de métier. Il est évident, qu'à niveau égal, l'ascendant sur les autres enseignants ne peut être lié qu'à des valeurs individuelles très fortes.

4.4. L'analyse organisationnelle

L'analyse organisationnelle de la direction générale de l'éducation de base (DGEB) est faite à partir de l'outil FFOM (forces, faiblesses, opportunités menaces). L'analyse organisationnelle vise à dégager d'une part les forces et faiblesses internes à l'organisation et d'autre part à dégager les opportunités et menaces de l'environnement spécifique et global. Cette analyse est complétée par les diverses études réalisées au niveau national.

4.4.1. Le diagnostic externe

De manière générale, le système éducatif nigérien n'a pas connu de réforme majeure depuis la colonisation. Il n'est donc pas étonnant de constater une incongruence de l'enseignement de base avec l'environnement. Cette incongruence est aggravée par les menaces réelles qui pèsent sur le système éducatif dans son ensemble sur le plan culturel, social et démographique. En effet, la perception des parents de l'école est très nuancée, particulièrement en milieu rural où jusqu'à présent l'école est vécue comme une importation occidentale. En outre, la discrimination à l'encontre des filles, faite par les familles du fait du coût d'opportunité élevé de leur non scolarisation (acquisition de dot à travers les mariages précoces, main d'œuvre pour les activités ménagères, aide pour le petit commerce, etc.) contribue à leur maintien en dehors du système. A cela, s'ajoute une montée de l'extrémisme religieux avec son lot de difficultés et la préférence marquée par les familles pour l'enseignement coranique. En ce qui concerne le facteur démographique, le taux d'accroissement naturel galopant au Niger annihile les efforts marqués pour l'amélioration de l'accessibilité à l'éducation de base. Chaque année plus de deux millions d'enfants, à peu près le cinquième de la population, sonnent aux portes des écoles.

Quant aux opportunités, depuis la ratification des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000, elles ont permis au Niger de disposer de ressources financières additionnelles. Sur le plan national, il faudrait compter avec :

- l'existence d'un cadre législatif approprié : la loi portant organisation du système éducatif nigérien renforce considérablement le rôle de l'école et de la communauté. Se faisant, elle ouvre la voie à des modes d'autogestion qui demeurent favorables à la promotion de la réussite scolaire.
- La mise en place des conseils nationaux, régionaux, départementaux et municipaux de l'éducation. Même si pour l'heure, ils ne sont pas très décisifs et opérationnels, ils constituent un cadre de gestion concertée de l'éducation. Leur existence légale est une opportunité qui peut être saisie et utilisée.
- la disponibilité et l'engagement du pouvoir politique qui place l'éducation au centre de ses préoccupations.

4.4.2. Le diagnostic interne

La direction générale de l'éducation de base (DGEB) est mise en place depuis deux ans seulement dans le souci d'une approche fonctionnelle de gestion. Cette approche a permis la mise en place d'une entité dévolue à la promotion de l'enseignement de base I. C'est une des premières forces du système et prémisse de l'amélioration continue des capacités institutionnelles et organisationnelles. Sur le plan institutionnel, les ressources matérielles, humaines et financières sont rendues disponibles par l'État et ses partenaires. En effet, le repeuplement des zones rurales en personnel enseignant à travers le recrutement d'enseignants contractuels, issus des milieux dans lesquels ils exercent, en est un exemple édifiant. Quant aux capacités organisationnelles, la mise en place d'un cadre d'intervention en matière d'éducation, fédérateur et stratégique, permet de canaliser les efforts pour l'atteinte des objectifs.

Les faiblesses du système résident assurément dans sa gestion et ses résultats. En effet, la structure organisationnelle dans son ensemble dénote d'une centralisation excessive du pouvoir décisionnel. Aujourd'hui, force est de constater que les directions nationales vivent en vase clos et toute communication entre elles, passe par le sommet stratégique, à savoir le secrétariat général du ministère. Cette situation se complexifie encore lorsqu'il est fait référence aux relations entre la DGEB chargée des politiques et responsable au premier chef de l'éducation de base et les directions régionales dont le seul répondant est le secrétariat général. La réforme qui vise la simplification des procédures internes isole la DGEB, dépourvue d'un pouvoir de coercition et chargée de l'imputabilité quant aux résultats. Sur le plan technique, les curricula de formation ne sont pas adaptés au contexte. Et la question se pose de savoir, si au lieu des Activités Pratiques et Productives inscrites dans les curricula, plus ludiques, ne faut-il tendre vers des activités plus lucratives (en termes de savoir faire) selon les milieux (pastoral, agricole, etc.).

Les résultats déplorables du système constituent assurément un handicap de taille. Et, le système ne propose pas de solution alternative aux élèves qui sont exclus du système dès lors qu'ils reprennent plus de deux fois un niveau d'enseignement.

4.4.3. Les opportunités d'amélioration

En dépit des forces avérées et des opportunités qu'offre l'environnement international et national, des améliorations restent possibles. Les pistes de solution peuvent être :

- Le changement de la stratégie d'intervention qui, tout en tenant compte de l'accessibilité de l'éducation, doit favoriser aussi la qualité de celle-ci. La qualité est entendue comme la réussite scolaire. Aussi, il est d'avis que les objectifs du PDDE doivent aussi tendre vers les écoles;
- Le développement des stratégies de rétention des enfants le plus longtemps à l'école ;
- L'amélioration des curricula pour intégrer des activités qualifiantes et l'enseignement coranique;
- La responsabilisation des communautés pour que l'école réponde à leurs besoins ;
- Le renforcement des capacités des directeurs d'école et le soutien au développement d'un véritable personnel de gestion des établissements d'enseignement;
- L'amélioration des processus de gestion internes au sein du ministère en charge de l'éducation.

4.5. L'ANALYSE COMPARÉE DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS QUÉBÉCOIS ET NIGÉRIEN

Cet effort d'analyse semble prétentieux dans la mesure où il voudrait comparer un des meilleurs pays de l'OCDE en matière d'enseignement, à savoir le Québec et le dernier pays selon l'Indice du Développement Humain. L'exercice est pourtant indispensable pour voir dans quelle mesure le modèle québécois pourrait être appliqué au Niger. Cette analyse comparée se basera sur les plans organisationnel, institutionnel et des pratiques de gestion.

4.5.1. Sur le plan institutionnel

Sur le plan institutionnel, deux différences majeures peuvent être constatées :

- Au Québec, le niveau d'enseignement obligatoire est le secondaire. Et c'est à ce niveau, que le système éducatif offre des choix aux élèves. Au Niger, ce niveau correspond à l'enseignement cycle de base I où le premier diplôme du système est délivré; le certificat de fin d'études du premier degré (CFEPD). Il n'est pas qualifiant.
- La gestion locale et participative des ressources humaines, matérielles et financières destinées aux établissements d'enseignement par les commissions scolaires sur la base

des besoins des établissements d'enseignement consignés dans leur planification stratégique (projet éducatif et plan de réussite). Au Niger, ce rôle est joué par les conseils régionaux de l'éducation pour les ressources PDDE, les Inspections d'enseignement de base pour les ressources nationales et les ONG qui interviennent sur place. Cette différence est fondamentale d'autant plus qu'elle met le doigt sur des méthodes différentes : une approche selon les besoins de la clientèle, c'est-à-dire les élèves et une approche indifférenciée.

4.5.2. Sur le plan des pratiques de gestion

S'agissant de l'allocation des intrants, le management stratégique a induit une nouvelle approche de gestion des établissements d'enseignement au Québec. Ceux-ci acquièrent des ressources pour mettre en œuvre des programmes sur la base de résultats mesurables et qui leur sont imputables. D'ailleurs, le financement des établissements d'enseignement est corrélé à l'effectif inscrit. Au Niger, les ressources sont allouées selon les disponibilités. Ceci a longtemps entretenu l'iniquité entre les régions. Plusieurs raisons expliquent ce fait : les besoins d'équilibre en termes d'investissements (Tillabéry, Diffa), l'émoi de l'opinion publique internationale pour certaines régions (Agadez notamment), la faveur accordée aux zones urbaines et périurbaines (Niamey, Dosso et les communes environnantes), le déni de l'école moderne (Maradi), le délaissement de certaines régions (Tahoua et surtout Zinder). Tous ces maux entretiennent l'iniquité devant le service public. Quant à la gestion proprement dite des établissements d'enseignement, au Québec, un nouveau management public est entrain de s'exercer dans un cadre de gestion axée sur les résultats.

4.5.3. Sur le plan des performances

Au Québec, la non scolarisation des jeunes et l'analphabétisme y sont des phénomènes très rares. Même en ratissant, très large, en dehors des tranches d'âge officielles, le taux brut de scolarisation au Niger est de 50%. Il cache d'importantes disparités entre les sexes et entre les régions. Aujourd'hui, le secteur éducatif ne prend en charge que la moitié des élèves ayant l'âge d'être scolarisés.

Dans ce cas, quelles leçons tirer de l'analyse comparative ?

- Sur le plan organisationnel, le Niger dispose d'un cadre institutionnel, juridique et technique qui lui permette d'emprunter la voie du Québec;

- Sur le plan des ressources, le Niger ne pourra évidemment pas se comparer au Québec. Nonobstant, dans un contexte de raréfaction des ressources et d'obligation de résultats, le Québec s'est évertué à trouver des solutions dans le management stratégique. Pourquoi pas le Niger alors ?
- Sur le plan des performances, même si pour les Nigériens qui sortent du cadre de l'enseignement formel, les attentes sont plutôt minces, les systèmes à ces deux niveaux se valent ! Comment faire en sorte que l'enseignement secondaire général ouvre sur des perspectives aussi intéressantes qu'au Québec ?

L'état des lieux de l'enseignement de base est édifiant et montre le comportement attentiste, non innovant des autorités publiques dans la gestion de l'éducation. Le système éducatif nigérien, héritier d'un système colonial plutôt encombrant pour le pouvoir administratif, n'a point évolué depuis l'indépendance. Le savoir nouveau, transmis sur les bancs de l'école, a autant du mal à être accepté par les populations. En dépit des efforts consentis par l'État (12 à 20% du budget national depuis 1990), l'éducation a du mal à répondre aux espérances du peuple et des pouvoirs politiques successifs au Niger. Elle reste le privilège d'une élite et la majeure partie de la population dépassée, tente, tant bien que mal à travers des interventions ponctuelles de la société civile, de rester dans la course.

Aussi, il serait totalement aléatoire et inconséquent de s'obstiner (État et partenaires extérieurs) dans la procuration des intrants et l'entretien du cercle vicieux de l'inefficacité.

CINQUIEME CHAPITRE

PROPOSITION D'UN CADRE DE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT AU NIGER

A la lumière de l'expérience québécoise vécue, il est apparu que les établissements d'enseignement en tant que premiers fournisseurs de service doivent être pris en compte dans la définition et la gestion des politiques d'éducation. Bien plus, leur pouvoir devrait être étendu dans le choix des moyens afin de remplir au mieux leur mission. Or, dans la logique de gestion des programmes d'éducation au Niger, la réflexion a toujours porté sur la procuration d'intrants en quantité suffisante aux établissements d'enseignement, à charge pour eux de pratiquer leur métier, c'est-à-dire former les élèves.

La tentative de réponse à ce mode de pensée que se veut cette étude consiste à proposer un modèle de management stratégique des établissements d'enseignement largement inspiré des pratiques québécoises. Pour ce faire, il propose l'intégration des établissements d'enseignement dans la gestion des programmes d'éducation sur la base des réponses reçues des différentes consultations des experts œuvrant dans le domaine de l'éducation au Niger. Ensuite, il dévoile le modèle de management proposé par la présente étude. Enfin, il propose les mécanismes de mise en œuvre.

5.1.L'intégration des établissements d'enseignement dans le management des politiques éducatives

L'intégration des établissements d'enseignement dans la gestion des politiques et programmes d'éducation est une préoccupation réelle. Il s'est révélé nécessaire de procéder à la consultation des experts, expatriés et nationaux, œuvrant dans le domaine de l'éducation au Niger. En effet, soixante-quatre (64) questionnaires (voir annexe) ont été soumis aux différentes parties prenantes : les agences des nations unies, les ONG internationale et nationale, les fonctionnaires de la direction générale de l'éducation de base, l'association des parents d'élèves(APE) et les directeurs d'école. Le taux de réponse (près de 80%) très positif incite à la prise en compte des résultats. Ceux-ci sont livrés tout au long de cette section.

5.1.1. Le PDDE et les établissements d'enseignement : vers une stratégie intégrée ?

Le constat largement partagé, est qu'aujourd'hui, le Plan décennal pour le Développement de l'Éducation (PDDE) représente une solution inestimable pour l'amélioration de l'efficacité de l'éducation au Niger. Il adresse la question de fourniture des intrants (ressources humaines, matérielles et financières). C'est donc à juste titre qu'il présente un intérêt particulier pour les intervenants en matière d'éducation de Base au Niger. Et, grande est la proportion d'organisations qui estiment nécessaire, voire indispensable, l'implication des établissements d'enseignement dans la gestion du PDDE. Il s'agit principalement des ONG qui interviennent sur le terrain, de façon rapprochée avec les établissements d'enseignement et qui œuvrent pour une gestion décentralisée des établissements d'enseignement avec un renforcement des capacités des comités de gestion (COGES) dont ils assurent l'encadrement. Il est clair que pour ceux-ci, il urge de disposer d'une stratégie de gestion intégrée des établissements. Cette stratégie intégrée pourrait tendre vers une standardisation des modes d'intervention et d'encadrement à l'échelle nationale.

Par contre, certains estiment que les établissements d'enseignement y participent puisqu'ils sont les principaux destinataires de l'action de coordination du programme. D'autres estiment que ce type de gestion pourrait se révéler lourd et difficile à mettre en œuvre dans un contexte national caractérisé par une multitude d'établissements d'enseignement dont la grande partie est à un ou deux niveaux (Cours d'initiation et cours préparatoire/ CI et CP). Le défi pourrait en être amoindri pour les directeurs des établissements d'enseignement. En outre, le niveau de formation des enseignants, estimé comme bas pourrait s'avérer un obstacle majeur dans l'institution de ce type de gestion.

En définitive, le recueil des divers points de vue permet de relever quelques éléments qui doivent être intégrés dans la mise en place d'une stratégie intégrée. Ces éléments sont :

- La nécessité de répondre à un besoin urgent de gestion concertée des établissements d'enseignement;
- L'existence d'obstacles souvent rédhibitoires à l'innovation de la gestion actuelle;
- Le niveau de formation des enseignants considéré comme très bas et qui ne permet pas d'asseoir des mécanismes de gestion complexes des établissements d'enseignement;
- L'existence d'autres modèles de gestion qui ont déjà fait leur preuve et qui retiennent plus l'attention des intervenants (en l'occurrence les écoles communautaires).

L'intérêt de ce travail paraît de plus en plus grand à ce point de la consultation des intervenants. En ce sens que le consensus sur l'opportunité d'inventer un autre mode de gestion des établissements d'enseignement étant évident, il faut alors trouver les moyens de lever les obstacles. C'est ce que se propose de faire la section suivante.

5.1.2. Les pré-requis

L'analyse de la situation, conjuguée avec l'avis des experts, prouve la nécessité de définir un ensemble de conditionnalités à la conception d'un modèle de gestion intégrée des établissements d'enseignement à travers le PDDE. D'abord, il semble essentiel de définir le statut et le profil des enseignants dans le cycle de Base I. L'accent devrait être mis sur le renforcement des capacités de gestion de ce personnel en tant que chef d'équipe au sein de l'école. S'il est acquis que des résultats concluants aux examens nationaux offrent des perspectives de promotion aux tenants des classes, ce principe pourrait être légalisé. Non plus implicite, il pourrait élever la motivation des enseignants en tant que facteur d'acquisition de l'avancement dans la fonction.

Ensuite, il doit être procédé à la régulation des modes d'intervention des partenaires techniques et financiers au sein de l'école. Cette question dépasse largement le cadre de l'éducation. Le constat, aujourd'hui, est que la présence des ONG sur le terrain, vise à pallier pêle-mêle l'absence de l'État. Or, l'éducation relève d'une prérogative nationale. Elle modèle à vie le comportement de futurs citoyens et gestionnaires de l'État. De ce fait, l'État devrait y être plus présent en assurant le contrôle des organisations qui y interviennent. L'objet n'est point d'assurer une mise sous tutelle et tuer par là des initiatives prometteuses mais plus d'assurer une coordination des efforts dans le cadre global de l'intervention de l'État. Le contrôle de l'intervention des ONG passerait alors par une intégration de leurs actions dans un cadre uniformisé de renforcement des capacités des établissements d'enseignement.

Puis, la mise en place des comités de gestion (COGES) doit être traduite dans la réalité de gestion des établissements d'enseignement. Le rôle et la place des associations de parents d'élèves doivent être clarifiés et mis en exergue dans les villages et au niveau national. Les parents d'élèves doivent être mis en face de leurs responsabilités. Il leur incombe, aujourd'hui, de définir quelle doit être l'école nigérienne.

Il est important d'accorder à l'enseignement coranique un intérêt particulier d'autant plus qu'il commence timidement à être pris en compte dans le système formel d'éducation et qu'il est fait en arabe (langue officielle de nombreux pays). Il faudrait noter qu'il est dénombré une multitude de Nigériens alphabétisés et instruits en arabe qui sont considérés comme analphabètes. Ils ne sont pas comptabilisés dans les statistiques officielles. Les écoles coraniques, culturelles et traditionnelles, d'abord, représentent un mode de vie, d'initiation des jeunes enfants. L'enseignement qui y est délivré rejoint beaucoup plus la perception et le souhait des communautés. Dès lors, dans toutes les régions du Niger où cela s'impose, l'école doit, à travers les planifications stratégiques, œuvrer à la prise en compte de cet aspect dans l'optique de faire de l'école laïque, certes, mais citoyenne, le point de rencontre des ambitions des uns et des autres.

Enfin, l'école, aussi citoyenne qu'elle soit, fait face à des enjeux importants en matière d'allocation des ressources (financières, matérielles et humaines) compte tenu de l'iniquité dans leur répartition. Il appert indispensable que le service public soit identique quelque soit le milieu de vie. Dans le cas de l'éducation nationale, ce principe revêt toute son importance car il prédispose des vies, chaque année, de millions de nigériens en âge d'être scolarisés.

Ces pré-requis sont nécessaires et utiles à tout effort de changement des modèles actuels de gestion des établissements d'enseignement, du fait de leur forte connotation politique et idéologique. En traduisant cela en actions, quel serait alors le rôle des différents parties prenantes ? C'est ce que se propose d'analyser la section suivante.

5.1.3. Les acteurs du système éducatif et les établissements d'enseignement : quelle synergie pour un management stratégique des établissements d'enseignement ?

Plus qu'une question, cette section vise à définir quels sont les rôles et les attentes vis-à-vis des principales parties prenantes de l'école nigérienne.

5.1.3.1. Les Partenaires Techniques et financiers (PTF)

Dans le cadre de l'éducation de Base, les PTF mettent plus l'emphase sur l'enseignement cycle de base I, ce qui est un fait. Comment leur rôle peut-il être défini si chacun obéit à la rationalité ayant conduit à sa mise en place ? Selon les consultations menées, deux axes majeurs d'intervention peuvent alors être proposés dans le cadre de la gestion des

établissements d'enseignement : le développement institutionnel et le renforcement organisationnel. Le développement institutionnel repose sur le renforcement des capacités des enseignants pour (i) l'amélioration de leurs pratiques en classe, (ii) l'amélioration de la prise en charge des questions transversales en ce qu'elles ont trait aux thématiques récurrentes au Niger : la désertification, l'hygiène, l'alimentation et maintenant le VIH/SIDA, (iii) l'animation des COGES au sein des écoles, (iv) l'élaboration des plans stratégiques au sein de l'école. Quant au renforcement organisationnel, il vise l'appui des communautés pour l'acquisition de matériels didactiques et la construction des infrastructures, le parrainage des élèves, etc.

En somme, ce rôle est celui que jouent déjà les partenaires techniques et financiers sur le terrain. L'innovation réside dans l'élaboration de plans stratégiques qui permettent de formaliser les engagements. Cet aspect, au vu des résultats du questionnaire, semble recueillir l'adhésion des divers intervenants.

5.1.3.2. Les inspecteurs d'enseignement de Base

Dans le cadre du management stratégique, le rôle des inspecteurs d'enseignement de Base serait assurément de servir d'interface entre les établissements d'enseignement et le PDDE.

Ils pourraient :

- Appuyer les établissements d'enseignement à appréhender l'environnement dans lesquels ils interviennent. Ils sont d'abord les gestionnaires locaux des systèmes d'information et de management (SIME) chers à l'UNESCO. Ils sont, à ce titre, aguerris dans la production d'informations;
- Relayer dans les établissements d'enseignement les attentes du PDDE. En effet, les objectifs nationaux étant affichés, il paraît simpliste de rappeler que l'atteinte de ceux-ci dépendent des performances individuelles de chaque établissement;
- Assurer l'encadrement des établissements d'enseignement dans la conception de leurs planifications stratégiques;
- Assurer l'évaluation des planifications opérationnelles;
- Asseoir l'allocation des ressources matérielles aux établissements d'enseignement en fonction des besoins et des défis à relever en terme de réussite scolaire.

L'appropriation du processus par les inspecteurs est indispensable pour la mise en place d'un mécanisme de gestion stratégique des établissements d'enseignement.

5.1.3.3. Les directeurs d'établissements d'enseignement

Les directeurs d'établissement d'enseignement endossent des responsabilités élevées au sein de leurs structures et sont donc indiqués pour concevoir leurs plans stratégiques. En effet, ils détiennent un leadership certain au sein et en dehors de l'école. Dans certaines communautés au Niger, ils représentent le seul lien entre l'administration publique et la communauté. Dans ces conditions, leur rôle peut en être facilité.

5.1.3.4. La communauté

La communauté, entendue ici comme la cellule familiale, doit peser de tout son poids dans la gestion des établissements d'enseignement. Si leur rôle est reconnu et consacré par la Loi, il n'en demeure pas moins que l'absence d'outils de gestion concertée avec les autres partenaires, la non formalisation du mode de fonctionnement des comités de gestion dont ils sont membres, rendent difficiles tout effort de participation conséquente dans la gestion des établissements d'enseignement. Pour la communauté, la planification stratégique représente une occasion formidable pour disposer d'un moyen de pilotage des établissements d'enseignement dans le sens de leurs attentes et de leurs besoins.

5.2. LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

Le management stratégique des établissements d'enseignement au Niger pourrait valablement s'inspirer du modèle québécois, dans sa forme, tout en gardant sa spécificité à travers l'intégration d'un contenu propre. Aussi, du point de vue formel, le management stratégique des établissements d'enseignement pourrait reposer sur le projet éducatif et le plan de réussite. Les résultats de l'analyse de la situation du système éducatif de manière générale, les enjeux nationaux retenus par le PDDE, les besoins propres des communautés alimenteront alors le contenu.

5.2.1. Le projet éducatif

Le projet éducatif, pour rappel, représente le plan stratégique de l'établissement. Dans le cadre de son transfert au Niger, il convient de lui donner un contenu consistant qui permettrait d'atteindre les objectifs nationaux en matière d'éducation et les objectifs de développement. Cette section présente les différents éléments constitutifs du projet éducatif à la lumière de la situation au Niger.

5.2.1.1. L'analyse de la situation de l'école

L'analyse de la situation de l'école au Niger se fera à deux niveaux : interne et externe. L'analyse interne doit permettre de déterminer les forces et les faiblesses de l'école tandis que l'analyse externe permettra de cerner la situation et les besoins de la communauté que l'école dessert selon les opportunités et les menaces identifiées.

5.2.1.1.1. L'analyse externe

De l'avis de cette étude, une analyse externe qui prend en compte les facteurs socioculturels permettra sans nul doute d'apporter une réponse adaptée aux menaces qui pèsent sur l'éducation de base au Niger, pour l'heure, trop lourde, inefficace et improductive. Les différentes études sur les obstacles à la scolarisation et à la rétention des élèves font état d'un certain nombre de menaces sur lesquelles les écoles doivent se baser pour émettre des signaux favorables aux communautés les plus réticentes. Ces éléments faisant l'objet d'une large acception et présentées dans l'analyse organisationnelle sont :

- La solarisation des jeunes filles;
- Le mode de vie dans la zone où l'école se situe : nomade ou sédentaire;
- la prise en compte dans les curricula des activités qualifiantes et de l'enseignement coranique;

Cette analyse externe devra être complétée localement par les différents acteurs afin de prendre en compte les spécificités locales, nombreuses et complexes.

5.2.1.1.2. Analyse interne

Sur le plan interne, l'établissement d'enseignement prendra en compte trois éléments essentiels : le cadre de vie à l'école, les ressources dont elles disposent et les résultats

annuels. Cette analyse interne est conduite à partir des indices école développés par « le pôle de Dakar ». C'est une institution mise en place avec le concours de l'UNESCO et de l'Union Européenne qui vise à offrir un appui technique dans l'exécution des plans décennaux de développement de l'éducation en Afrique subsaharienne. Les indices ont été élaborés dans le contexte régional de gestion des programmes de développement de l'éducation. L'élaboration de ces indices est nourrie par une réflexion profonde sur les raisons de l'inefficacité des écoles, les réticences à la fréquentation de celles-ci et l'utilisation des ressources accordées. Ils s'avèrent cruciaux dans le cadre de cette étude d'autant plus qu'ils concourent à l'allocation équitable des ressources aux établissements d'enseignement. Il a semblé approprié de construire la démarche sur des indicateurs ayant déjà fait l'objet d'une acception par les intervenants et appropriés par ceux-ci.

Ces indices sont :

- Le cadre de vie à l'école

Il est évalué à partir de l'indice de difficultés de contexte environnemental (IDC). Cet indice permet de définir le milieu (urbain ou rural) dans lequel l'école intervient, la distance par rapport à l'école et l'existence des commodités (eau, cantines, latrines et centres de santé). De ce point de vue, de nombreuses études au niveau de l'UNICEF ont démontré que le manque ou l'insuffisance de ces commodités constituent un frein à la scolarisation, particulièrement celle de la jeune fille. L'indice de difficultés de contexte environnemental se présente comme suit :

Tableau 3 : Indice de difficultés de contexte environnemental (IDC)

COMPOSANTES	NOMBRE DE POINTS DANS L'INDICE
Urbain/ Rural	0 point si l'école est en zone urbaine/1 point si l'école est en zone rurale
Accès permanent à l'école	0 point si l'accès à l'école est permanent (toute l'année)/1 point sinon
Cantines	0 point si l'école dispose d'une cantine fonctionnelle/1 point sinon
Distance au centre de santé	0 si la distance est strictement inférieure à 5 km
	1/3 de point si elle est comprise entre 5 et 10 km
	2/3 de point si elle est comprise entre 10 et 15 km
	1 point si la distance est supérieure ou égale à 15 km
Latrines	0 point si au moins une latrine fonctionnelle pour 50 élèves
	½ point si le rapport élèves-latrines est compris entre 50 et 100
	1 point si le rapport est strictement supérieur à 100(ou s'il n'y en a pas)
Eau	0 point si l'école est en zone urbaine ou si le village dispose de l'eau (robinets, forages ou puits)/1 point sinon

Source : méthodologie de calcul des indices- écoles, Pôle de Dakar, 2005

Ce tableau affecte des points sur une échelle unitaire (0 à 1) et permet de définir l'environnement de l'école. Plus il tend vers 0, plus l'école exerce dans un environnement difficile.

- L'indice des ressources disponibles ou indice de moyens

Cet indice fait appel aux intrants disponibles au sein de l'école. Les intrants sont perçus à trois niveaux : les ressources matérielles disponibles pour les élèves (les manuels scolaires), la disponibilité des enseignants et du personnel d'encadrement des enseignants (les inspecteurs pédagogiques). L'indice des ressources disponibles est calculé comme suit :

Tableau 4 : Indice des ressources disponibles (IRD)

COMPOSANTES	NOMBRE DE POINTS DANS L'INDICE
Nombre d'élèves par enseignant	1 point si le rapport élèves-maître est strictement inférieur à 40
	½ point s'il est compris entre 40 et 60
	0 point s'il est strictement supérieur à 60
Pourcentage d'enseignants fonctionnaires	Nombre de points égal au pourcentage d'enseignants fonctionnaires
Nombre de places assises	1 point s'il y a au moins une place sur table-banc par élève
	Rapport entre le nombre de places sur table-banc en bon état et le nombre d'élèves sinon
Nombre de manuels par élèves	Moyenne de 2 sous composantes : manuels de lecture et manuels de mathématiques.
	1 point s'il y a au moins un manuel par élève
	Rapport entre le nombre de manuels par niveau et le nombre d'élèves sinon
Nombre de guide du maître par groupe pédagogique	Moyenne de 2 sous composantes : guide de lecture et guide de mathématiques
	1 point s'il y a au moins un guide par groupe pédagogique
	Rapport entre le nombre de guides par niveau et le nombre de groupe pédagogique sinon

Source : méthodologie de calcul des indices- écoles, Pôle de Dakar, 2005

- l'indice de résultat (IR).

Cet indice permet d'évaluer la disponibilité de ressources humaines et matérielles au sein de l'établissement d'enseignement et de procéder à la hiérarchisation des besoins entre les établissements d'enseignement. Il peut servir de clé de répartition des ressources dans un contexte comme celui du Niger, caractérisé par la rareté des ressources. Cet indice inclut au demeurant la réalité des rapports de genre en tenant compte du pourcentage de filles sujettes au redoublement de classes. L'indice de résultat correspond à la détermination de la réussite scolaire fondée sur deux indicateurs : le taux de réussite scolaire et le taux de rétention du système. L'indice de résultat (IR) est mesuré de la façon suivante :

Tableau 5 : Indice de résultat (IR)

COMPOSANTES	NOMBRE DE POINTS DANS L'INDICE
Taux de réussite au CFEPD de l'année précédente	Nombre de points égal au taux de réussite de l'école (Rapport admis et candidats présentés)
Taux de rétention CI-CM2	1 point si le taux de rétention est égal ou supérieur à 100%
	Nombre de points égal au taux de rétention sinon
Pourcentage de redoublants	1- pourcentage de redoublants dans l'école
Pourcentage de filles	1 point si le rapport entre nombre de filles et nombre de garçons est supérieur ou égal à 1
	Sinon rapport entre nombre de filles et de garçons de l'école

Source : méthodologie de calcul des indices- écoles, Pôle de Dakar, 2005

- L'indice d'efficience(résultats/moyens)

Cet indice correspond au rapport entre les résultats obtenus par l'école et les moyens disponibles. Cet indice est mesuré sur une échelle unitaire. Lorsqu'il tend vers 1, il préfigure de bons résultats. A lui seul, il atteste de l'utilisation optimale des résultats.

Ces indices permettent de cerner efficacement l'analyse interne des établissements d'enseignement. Ils semblent appropriés pour définir la capacité stratégique des établissements d'enseignement d'autant plus qu'ils mettent l'accent sur la situation de l'école, les ressources disponibles et les résultats produits.

5.2.1.3. Les orientations propres à l'école

Les orientations de l'école sont fondées entièrement sur le résultat de l'analyse de la situation. Il s'agira alors, dans le cadre de l'enseignement de base, que les écoles s'orientent vers :

- La définition du profil des écoles. Les profils caractérisent la spécificité de l'offre de formation de l'établissement d'enseignement, eu égard à ses ressources. Ce profilage des écoles vise à identifier les aptitudes et habiletés en matière de développement que les écoles souhaitent voir développer chez les élèves. L'orientation de l'école basée sur l'offre de formation permettrait de prévenir le décrochage scolaire et motiverait autant la communauté que l'élève à investir dans l'éducation. Les écoles pourraient et devraient favoriser la mise en place de programmes offrant des initiations en agriculture, élevage, forge, menuiserie, sport, chants, etc. Ces formations pourraient

avoir lieu dans le cadre des activités pratiques et productives (APP) inscrites dans les curricula et dont les écoles ont la responsabilité du contenu. L'expérience de l'UNICEF au Niger avec la mise en place des écoles « amies » des filles; écoles qui garantissent l'accès des filles à des équipements minima de base (notamment latrines) et un encadrement adapté en est un exemple édifiant.

- La promotion des valeurs citoyennes et l'apprentissage de la démocratie. Le Niger, comme beaucoup de pays ayant un passé colonial, est dans la phase de construction d'État-nation. Il paraît indispensable, surtout en considérant la loi sur le système éducatif nigérien, d'orienter l'école vers une formation citoyenne.
- La valorisation de la culture locale. L'école doit être la première à intégrer les savoirs traditionnels et non causer la rupture entre deux modes de vie : traditionnel et moderne. Elle doit constituer un continuum des meilleures pratiques éducatives et initiatrices familiales et non un choix entre deux modèles.

Les orientations propres à l'école constituent la pierre angulaire du modèle de gestion proposé et doivent interpeller au premier chef les parties prenantes des systèmes éducatifs au niveau local. Il est clair qu'elles comportent une très forte connotation idéologique qui doivent, pour être valorisées, être transcendées par une vision cohérente, réaliste du rôle et de la mission de l'école dans le contexte des pays en développement.

5.2.1.4. Objectifs

Les objectifs des établissements d'enseignement permettront d'assurer le lien avec la planification stratégique nationale qu'est le PDDE. Dès lors, ils sont basés sur ceux-ci et chaque établissement d'enseignement, compte tenu du nombre de classes, de niveaux, doit s'engager sur des objectifs à atteindre. Pour le PDDE, l'horizon est fixé à 2013. Cela offre à chaque établissement d'enseignement d'adopter une planification quinquennale articulée autour des objectifs suivants :

- Amener à 100% le taux d'achèvement de la scolarité;
- Réguler le taux de transition effectif du CM2 à la classe de 6ème dans le collège public d'enseignement général à 40% pour les filles et pour les garçons.

Ces objectifs sont ceux attendus au niveau national de la mise en œuvre du PDDE. D'ores et déjà, en milieu urbain, certaines écoles enregistrent des résultats similaires ou meilleurs.

Il ne faudrait alors pas perdre de vue que les taux affichés constituent des moyennes nationales. Les écarts-types entre sexe, milieu de résidence et mode de vie sont si importants que chaque école devrait garder cela à l'esprit et définir comment elle contribuera à l'atteinte des objectifs nationaux.

5.2.1.5. Les mécanismes d'évaluation : Rôle du COGES et des autres parties prenantes

Les mécanismes d'évaluation ont pour but d'apprécier l'atteinte des résultats. Déjà, un cadre de suivi est mis en place pour le suivi du PDDE. Ce cadre reste incohérent d'autant plus qu'il intègre toutes les parties prenantes, en dehors des directeurs d'établissement d'enseignement. Il faut alors le décentraliser jusqu'au niveau de l'école où les efforts réels peuvent être perçus, les pratiques prometteuses répertoriées et les obstacles majeurs ciblés et adressés à travers le marketing social.

Le projet éducatif des établissements d'enseignement au Niger proposé, ici, est certes un modèle. Mais, il est évident qu'il est nécessaire de définir l'orientation de l'école nigérienne. C'est une des conditions pour en faire l'école citoyenne, mobilisatrice des efforts et des sacrifices des communautés et des élèves. Le projet éducatif doit alors être complété par un plan plus opérationnel et plus proche de la gestion quotidienne des établissements d'enseignements. C'est ce que se propose de faire la section suivante.

5.2.2. Le plan de réussite

Le plan de réussite reprend les objectifs fixés dans le projet éducatif et informe sur la façon dont ceux-ci pourraient être adressés et atteints à travers la conjugaison des ressources disponibles au sein de l'établissement d'enseignement. Du point de vue de la technique de planification, il s'agira de considérer la triade objectifs- indicateurs- cibles. Cette triade permet de faire le lien avec la planification stratégique, en l'occurrence le projet éducatif. Elle met l'emphase sur des éléments essentiels : le groupe spécifique sur lequel les objectifs sont centrés. Ce groupe est entendu comme étant les filles, les garçons, les élèves en difficulté d'apprentissage ou d'adaptation, etc. Au niveau du PDDE les indicateurs et instruments de mesure sont développés et déjà appropriés par les écoles.

Ensuite sur le plan opérationnel, l'établissement d'enseignement procède à des choix qui sont :

- La définition des actions ou moyens les plus à mêmes de favoriser l'atteinte des objectifs;
- L'allocation des ressources humaines (pour l'encadrement des groupes d'élèves spécifiques) ou financières (acquisition de matériels);
- la délimitation des périodes dans lesquelles les résultats sont attendus.

Le plan de réussite dépend fortement de chaque établissement d'enseignement. Il serait cependant illusoire de renvoyer la balle dans leur seul camp. L'établissement d'enseignement n'a aucune emprise sur les ressources qui lui sont allouées et peut éprouver d'énormes difficultés à être tranchant dans la prise de décisions idoines.

Cette difficulté dans la prise de décision au niveau des seuls établissements d'enseignement témoigne de l'importance à inscrire le management stratégique des établissements d'enseignement dans le cadre global de gestion du PDDE.

5.2.3. Cadre de management stratégique des établissements d'enseignement

Dans l'optique d'un management stratégique des établissements d'enseignement, il paraît essentiel dans le cadre de cette étude de renforcer la capacité de gestion de ceux-ci à travers l'intégration des services de niveau intermédiaire, c'est-à-dire les Inspections d'Enseignement de Base (IEB). Cette association vise à offrir des relais décentralisés entre le PDDE et les établissements d'enseignement; surtout si ces relais sont reconnus légitimement comme ayant la tutelle et le droit d'ingérence dans les établissements d'enseignement.

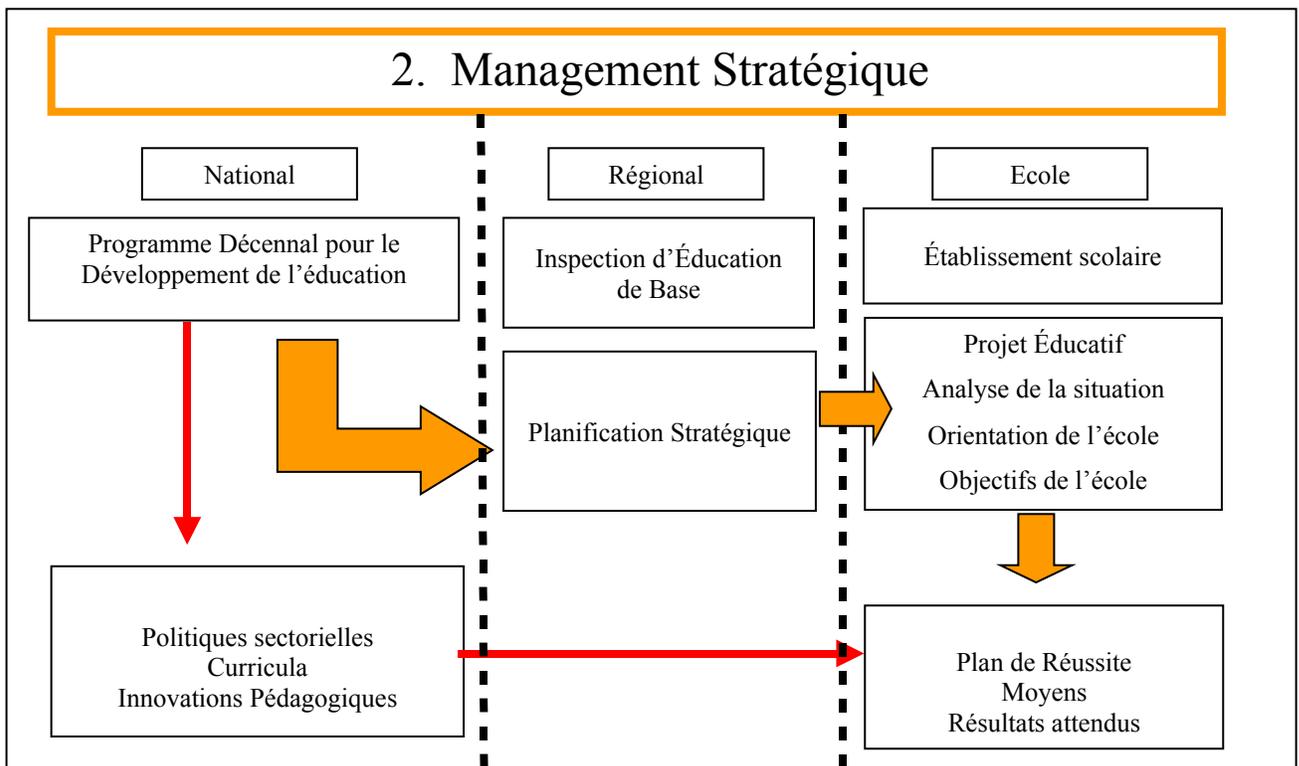
Les IEB doivent aussi mettre « la main à la pâte » en élaborant des planifications stratégiques. Ces planifications stratégiques s'appuieront d'abord sur la mission et le rôle qui leur sont assignés. Cela signifie qu'elles acceptent de se mettre de façon automatique au service de l'atteinte des objectifs du PDDE. Elles devront aussi accepter de compiler les différents plans stratégiques et opérationnels des établissements d'enseignement relevant de leur zone d'influence. Ceci appelle un changement radical dans la perception de la fonction même des IEB. Au lieu, d'être comme des arbitres qui comptent les points, elles doivent s'intégrer dans le jeu en vue d'assurer la cohérence du système.

Le management des établissements d'enseignement ne serait plus alors synonyme de cueillette et d'analyse de données, mais plutôt de trait d'union entre les écoles. Ceci à

travers la dissémination des meilleures pratiques, l'encadrement pour la conception et la mise à jour des plans stratégiques et opérationnels, la définition des objectifs locaux sur la base de la compilation des différentes planifications stratégiques et l'évaluation des plans opérationnels. Il serait présomptueux de prétendre ou d'affirmer que ce travail ne se faisait pas au niveau des IEB. La démarche de management stratégique proposée vise à doter les institutions chargées de la gestion du système éducatif d'outils d'aide à la prise de décision et au suivi des efforts accomplis, dans le respect des spécificités locales.

En définitive, la démarche de management stratégique devrait partir du sommet, au niveau de la Direction Générale de l'Éducation de Base (DGEB) vers les établissements d'enseignement, en passant par les Inspections d'Éducation de base. Ce modèle est schématisé ci-dessous :

Schéma 2 : Modèle de management stratégique des établissements d'enseignement de base au Niger



Les propositions du contenu des projets éducatifs et des plans de réussite des établissements d'enseignement au Niger sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau 6 : Contenu des planifications stratégiques des établissements d'enseignement

Étapes	Démarche et Contenu		Acteurs
❶	Analyse Externe	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Solarisation des jeunes filles ➤ Mode de vie nomade ou sédentaire ➤ Enseignement coranique ➤ Statistiques année précédente 	DGEB IEB
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problématiques spécifiques locales ➤ Innovation dans les curricula ➤ Prise en compte des activités qualifiantes 	COGES
	Analyse Interne	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indice de difficultés de contexte environnemental (IDC) ➤ Indice des ressources disponibles (IRD) ➤ Indice de résultat (IR) ➤ Indice d'efficience résultats/moyens 	DGEB IEB COGES
❷	Diagnostic	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Besoins de la communauté et des élèves ➤ Besoins en ressources de l'école ➤ Enjeux en matière de réussite scolaire 	COGES
❸	Définition des orientations de l'école	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Profil de l'école ➤ Instruction civique ➤ Valorisation culture locale 	COGES
❹	Définition des objectifs	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Amener à 100% le taux d'achèvement de la scolarité; ➤ Réguler le taux de transition effectif du CM2 à la classe de 6ème à 40% pour les filles et pour les garçons 	COGES
❺	Définition des moyens	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Choix Activités Pratiques et Productives ➤ Allocation interne des ressources ➤ Partenariat avec les organismes du milieu 	COGES

5.3. LA PROPOSITION D'UN PLAN DE MISE EN ŒUVRE DU MANAGEMENT STRATÉGIQUE

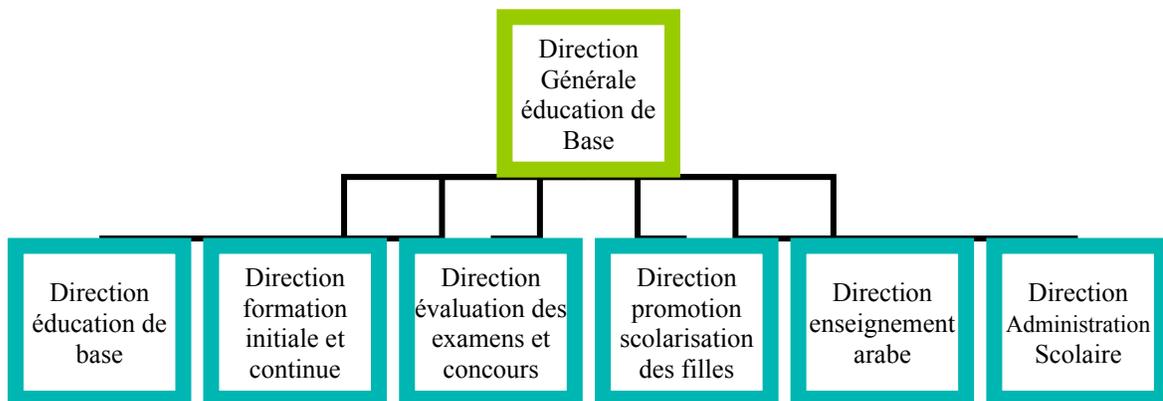
Cette section vise à opérationnaliser les propositions émises dans le cadre du management stratégique des établissements d'enseignement au Niger. En tenant compte des leçons apprises de l'expérience québécoise, il s'avère indispensable de mettre en place une structure chargée du « mainstreaming » stratégique et au-delà de l'administration scolaire. Ensuite, doter cette direction d'un plan d'action pour la mise en œuvre du management stratégique.

5.3.1. La création d'une direction de l'administration scolaire au Niger

La réforme structurelle entreprise par le ministère s'est attelée à la construction d'entités fonctionnelles. Il n'existe pas au Niger une structure dévolue à l'administration scolaire. Cette structure pourra être dénommée direction de l'administration scolaire de l'éducation de base.

La direction de l'administration scolaire de l'éducation de base sera logée au sein de la direction générale de l'éducation de base (DGEB) selon l'organigramme de la direction présentée ci-dessous :

Schéma 3 : Proposition d'organigramme DGEB



Le mandat de la direction de l'administration scolaire sera alors de promouvoir les pratiques de management stratégique au sein des établissements d'enseignement. Elle aura pour fonctions :

- La compilation des différentes études nationales et leur capitalisation dans le cadre de l'analyse de la situation nationale de l'éducation de base;
- Le calcul des indices écoles;
- La dissémination du modèle proposé;
- Le renforcement des capacités des directeurs d'écoles;
- L'accompagnement et le suivi des plans stratégiques;
- La gestion des relations avec les partenaires techniques et financiers qui interviennent dans les écoles à travers la formalisation des accords de partenariat et d'encadrement dans les écoles;
- La participation au même titre que les autres directions techniques de la DGEB au comité national de suivi du plan décennal de développement de l'éducation.

5.3.2. Le renforcement des capacités des directeurs d'école

S'agissant du renforcement des capacités des directeurs d'écoles, il s'agit d'une activité primordiale afin d'assurer la maîtrise des techniques de planification. Dans cette optique la formation vise comme objectif général, le renforcement des capacités des directeurs d'école à concevoir, mettre en œuvre et évaluer des plans qui prennent en compte les besoins spécifiques des élèves. Spécifiquement, elle vise à :

- Renforcer les connaissances des directeurs d'écoles sur la planification stratégique, les méthodes d'analyse de l'environnement, de diagnostic, de définition d'orientations et d'objectifs en lien avec le diagnostic posé;
- Renforcer les capacités des directeurs d'écoles à proposer des activités qui prennent en compte les besoins spécifiques des élèves et des communautés;
- Renforcer les capacités des directeurs d'écoles à identifier des indicateurs de suivi des plans proposés.

Le renforcement des capacités pourrait se faire sous forme d'un atelier de dix (10) jours dont sept (7) jours de formation théorique et trois (3) jours de pratique sur le terrain. La formation théorique se ferait alors sur la base des modules suivants :

Module 1 : Gestion des établissements d'enseignement au Niger : principales caractéristiques et défis;

Module 2 : Présentation de la planification stratégique et des concepts-clés;

Module 3 : Définition de la stratégie, la mission, la vision et les objectifs d'une organisation;

Module 4 : Analyse de situation et diagnostics stratégiques/ Introduction de quelques outils d'aide à l'analyse;

Module 5 : Élaboration de plans stratégiques et de plans opérationnels;

Module 6 : Leadership et gestion des établissements d'enseignement;

Module 7 : Gestion du changement dans les organisations publiques;

Quant à la formation pratique, elle consistera au choix d'un établissement d'enseignement et à l'application de la théorie développée. Le résultat attendu de cet exercice est de confronter les directeurs d'école à la mise en œuvre de la planification stratégique.

5.3.3. Le plan de mise en œuvre du management stratégique

Ce plan de mise en œuvre est destiné à la DGEB. Il vise à opérationnaliser toutes les propositions faites dans le cadre du management stratégique des établissements d'enseignement.

Tableau 7 : Plan de mise en œuvre du management stratégique dans les établissements d'enseignement

Objectifs	Action	Indicateurs	Responsable	Périodicité
1. Créer une direction technique nationale d'administration scolaire	- Arrêté du ministre portant création d'une direction d'administration scolaire	- Une direction nationale est créée	- Ministre de l'éducation de base	-
2. Instituer le management stratégique des établissements d'enseignement de Base	- Arrêté du ministère - Dissémination du modèle proposé	- Un arrêté national promulgué - Nombre de missions d'information réalisées	- Ministre de l'éducation de base - DGEB	-
3. Renforcer les capacités des acteurs de la DGEB	- Formation de formateurs en management stratégique - Formation des directeurs d'école - Formation des comités de gestion des écoles	- Nombre de formateurs de formateurs formés - Pourcentage de directeurs d'école formé - Pourcentage de comités de gestion formés	- DGEB - DASEB	Annuel

Objectifs	Action	Indicateurs	Responsable	Périodicité
4. Mettre à jour l'analyse de la situation	- Capitalisation analyse de la situation proposée	- Un cadre de référence existe	- DGEB	-
	- Conduite d'analyse externe régionale	- Nombre d'analyse de situations disponibles	- DASEB	Quinquennal
	- Compilation des différentes études nationales	- Nombre d'études répertoriées et exploitées	- DASEB	Annuel
	- Études socioéconomiques régionales	- Nombre d'études réalisées	- DASEB	Quinquennal
	- Études sur la scolarisation de la jeune fille	- Nombre d'études menées et capitalisées	- BERASCOFI - DASEB	Annuel
	- Identification des PTF intervenant dans la zone	- Répertoire des PTF par communes	- DASEB	Annuel
	- Besoins en formation de la communauté et des élèves	- Nombre d'études locales réalisées	- Comités de gestion	Quinquennal
	- Calcul des indices écoles	- Pourcentage d'écoles dont les indices sont connus	- DASEB - IEB - COGES	Quinquennal
	- Publications des données	- Nombre d'analyses de niveau national et régional disponibles	- DGEB - IEB - COGES	Quinquennal
5. Compléter l'analyse de la situation	Analyse de situation par école	- Pourcentages d'écoles dans lesquelles une analyse de situation est disponible	- COGES	Quinquennal
6. Associer les Partenaires Techniques et Financiers	- Formalisation des engagements des PTF - Superviser l'intervention des PTF dans les écoles	- Nombre de protocoles d'accord signés par commune ; - Nombre de rapports de suivi produits	- DASEB - DASEB	Annuel
7. Inciter les établissements d'enseignement à enrichir les activités pratiques et productives (APP)	- Proposition de types d'APP - Concours nationaux sur les APP	- Un répertoire des APP est disponible - Nombre de concours réalisés par secteurs	- DASEB	Annuel

Objectifs	Action	Indicateurs	Responsable	Périodicité
8. Compiler les plans stratégiques des établissements d'enseignement	- Recueil des plans stratégiques des écoles	- Proportion d'écoles qui déposent leurs plans stratégiques	- DASEB - IEB	Annuel
9. Suivre et accompagner les comités de gestion dans la mise en oeuvre	- Analyse des plans de réussite - Définition des besoins en accompagnement	- Pourcentage de plans analysés - Pourcentage de plans d'accompagnement par région	- DASEB - DREBA - IEB	Triennal
10. Évaluer le processus	- Réalisation d'évaluation à mi-parcours - Réalisation d'évaluation finale	- Rapport d'évaluation à mi-parcours - Rapport d'évaluation finale	- DASEB - DREBA - IEB	Quinquennal

5.4. LES LIMITES DE L'ÉTUDE

La présente étude relève de la recherche-action. A ce titre, elle se propose d'apporter des solutions opérationnelles aux difficultés qui se posent dans la gestion des établissements d'enseignement. Cependant, certaines limites ont été identifiées :

- L'étude aurait pu gagner en efficacité, si le temps et les moyens l'avaient permis, en proposant directement un modèle de management stratégique pour un établissement d'enseignement spécifique;
- L'étude n'a pas pu adresser la problématique de réforme des curricula d'enseignement dont l'obsolescence a été constatée.

Ces limites offrent des pistes d'action pour d'autres études qui permettront assurément d'enrichir la gestion des établissements d'enseignement.

5.5. LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont classées en plusieurs catégories en vue d'intégrer toutes les dimensions qui ont semblé indispensables à la mise en place de systèmes de gestion des établissements d'enseignement.

5.5.1. Les recommandations stratégiques

Les recommandations stratégiques reposent sur les résultats de l'analyse de la situation du système éducatif nigérien :

- La création d'une filière d'administration des établissements d'enseignement dans les écoles normales supérieures au Niger est aujourd'hui indispensable. Aucune école, à tous les niveaux (primaire, secondaire, supérieur) n'est administrée par un gestionnaire de formation.
- Le contenu des programmes de formation au Niger dans les établissements d'enseignement doit être mis en conformité avec les besoins des communautés et des élèves. La réforme entreprise sur les curricula est restée trop timide et a plus consisté à effacer les traces de la période pré et post colonisation qu'à donner un contenu propre à la formation;
- l'institut national de documentation, de recherches et d'animation pédagogique (INDRAP) est indispensable au positionnement stratégique de l'éducation. Un

renforcement des capacités de cette institution est nécessaire en vue de la sortir de sa léthargie.

- L'enseignement coranique et en arabe fait partie intégrante de la culture et de la vie de 90% de Nigériens. Il n'est pas démagogique aujourd'hui d'ouvrir l'enseignement dans les établissements cycle de Base I à l'apprentissage coranique. Ce serait juste l'expression affichée d'une école laïque au service, toujours, des communautés qu'elle dessert.
- L'enseignement dans les langues locales assurera et rassurera les bénéficiaires sur l'utilité de l'école. Pour l'heure, 40% d'élèves sortent du cadre de l'école sans être alphabétisés. Le résultat pourrait être différent si l'enseignement se faisait en langue locale.

L'un dans l'autre, sur le plan stratégique, l'école nigérienne aura intérêt à se conformer à son environnement externe en répondant aux besoins des élèves et des communautés. Il est dommage de constater que l'école nigérienne se caractérise par une qualité si médiocre. La réflexion pour un positionnement stratégique est incontournable.

5.5.2. Les recommandations opérationnelles

Les recommandations opérationnelles sont émises pour susciter la mise en place d'un cadre de management stratégique de l'éducation. Il s'agit de :

- La mise en place urgente de la direction de l'administration scolaire.
- La coordination de l'action des organisations non étatiques à travers l'élaboration de plans stratégiques régionaux pour l'éducation.

CONCLUSION

L'amélioration de la gestion des établissements d'enseignement en vue d'améliorer la réussite scolaire est une problématique réelle. Dans le contexte nigérien caractérisé par la rareté des ressources et la mauvaise qualité de l'éducation, comment adopter une démarche de management stratégique des établissements d'enseignement? Le management stratégique des établissements d'enseignement tel que proposé bénéficie du cadre réglementaire existant (la loi sur l'organisation du système éducatif). Ce cadre offre des avantages appréciables aux établissements d'enseignement : autonomie, responsabilisation, partenariat avec d'autres structures, etc. Il s'appuie aussi sur la consolidation des acquis en termes de recherche action et des études déjà menées. Dès lors, l'élaboration des plans stratégiques (projet éducatif) et des plans opérationnels (plans de réussite) en est grandement facilitée. La démarche de management stratégique des établissements d'enseignement ne saurait se concevoir sans un ancrage dans le cadre national d'intervention en matière d'éducation, en l'occurrence le plan décennal pour le développement de l'éducation (PDDE). Il est particulièrement idoine de procéder à la conception de plans stratégiques de niveau intermédiaire, plus proche des établissements d'enseignement notamment au niveau des Inspections d'enseignement de Base (IEB). Ces trois niveaux de planification garantiront la cohérence de la démarche et la visibilité des résultats. Aujourd'hui force est de constater qu'un management stratégique des établissements d'enseignement permet de répondre aux besoins de qualité de l'enseignement, aux besoins d'équité devant le service public en privilégiant des groupes d'élèves. Il permet de procéder à l'allocation équitable des ressources aux établissements d'enseignement et à la gestion rationnelle de celles-ci. Sans se considérer comme la panacée aux maux qui assaillent l'enseignement de base, il offre d'énormes possibilités à l'amélioration de la gestion de tout le système. Il ne faudrait cependant pas perdre de vue qu'il s'agit de l'introduction de nouvelles pratiques de management public dans la fonction publique nigérienne. Dès lors, il ne saurait être concrétisé sans un changement de mentalités et une ouverture de toutes les parties prenantes aux innovations : innovation de gestion et innovation pédagogique.

ANNEXE : Questionnaire

Ce questionnaire vous est adressé dans le cadre de l'élaboration d'un mémoire de fin d'études pour l'obtention du Master Professionnel en Développement, spécialité Gouvernance et Management Public.

Le mémoire d'études porte sur « le management stratégique des organisations publiques : le cas des établissements d'enseignement. »

Une première partie de recueil de données a eu lieu à la Polyvalente de Jonquière (établissement d'enseignement secondaire comptant plus de 70 employés et près de 2000 élèves) et à la Direction Régionale de l'Éducation, du Loisir et des Sports, de la Région du Saguenay-Lac-Saint-Jean de la province du Québec au Canada. Il s'est agi de voir concrètement comment le management stratégique des établissements d'enseignement est conçu, mis en œuvre, avec quelles ressources et surtout quels résultats ?

De manière générale, le Système Éducatif Québécois suscite l'intérêt de divers pays, tant il est efficient et fait l'objet d'un Benchmarking par d'autres pays tels que la France. L'occasion nous a paru intéressante pour apporter notre contribution à l'édification d'un système plus performant pour le Niger et notre enthousiasme, il est vrai, n'a d'égal que notre volonté de bien faire.

En effet, nous sommes à même de décrire désormais cette pratique de gestion et nous la trouvons particulièrement innovante. Qu'est ce le management stratégique des établissements d'enseignement ? Il repose sur le projet éducatif et le plan de réussite.

1. Le projet éducatif est le plan stratégique de l'école et élaboré en respectant scrupuleusement la démarche de management stratégique allant du diagnostic à la définition de l'objectif. Cet exercice est mené au sein des établissements d'enseignement sous le leadership du directeur d'établissement et dans le cadre des conseils d'administration des établissements dans les limites fixées par la loi (dans le cas du Niger avec les COGES). Il contient : (i) L'analyse de la situation de l'école, (ii) les orientations propres à l'école; (iii) les objectifs et (iv) les mécanismes d'évaluation.
 - L'analyse de la situation de l'école est la condition sine qua non à tout effort de planification et porte sur : la situation socio-économique de l'école, les caractéristiques de la communauté, les attentes de la communauté par rapport à l'établissement scolaire, les besoins des élèves et les enjeux en matière de réussite selon la mission de l'école telle que définie par la réforme.
 - Les orientations sont liées à la définition par l'école de la façon particulière dont elle compte remplir la mission à elle confiée, par le législateur.
 - Les objectifs sont fixés en rapport avec la réussite des élèves.
 - Quant aux mécanismes de suivi évaluation, ils assurent la cohésion du système et doivent nécessairement figurer dans le projet éducatif.
2. Le plan de réussite est l'instrument de mise en œuvre du projet éducatif. À ce titre, il comporte :
 - Les moyens ou actions à entreprendre en vue de l'atteinte des objectifs fixés par le projet éducatif;
 - Le lieu où les moyens seront développés;

- Les ressources nécessaires; ressources humaines, matérielles et financières
- Les modes d'évaluation retenus : les indicateurs de suivi, les périodes fixées, etc.

L'élément le plus important du plan de réussite reste la définition des moyens et des actions à entreprendre en vue de répondre aux besoins des élèves et aux enjeux en matière de réussite éducative. Les moyens et actions relèvent, en effet, de diverses stratégies, de programmes éducatifs complémentaires ou de projets en partenariat avec les institutions relevant de la communauté éducative. Ce faisant l'école opère des choix entre ces différentes approches pour remplir au mieux sa mission.

Mais qu'en pensent les parties prenantes de l'éducation au Niger ?

Aussi, nous saisissons-nous de l'occasion pour procéder à une consultation des spécialistes et gestionnaires qui sont confrontés journallement à la problématique de la réussite scolaire au Niger.

D'avance, nous vous remercions de prendre de votre temps pour renseigner ce questionnaire !

1. Identification du répondant

1.1.1. Nom

1.1.2. Prénom

1.1.3. **Type de Structure**

Administration

ONG

Association

SNU

2. Activités de la structure

2.1. Dans quel domaine votre structure intervient elle ?

Financement Éducation

Renforcement des capacités des acteurs du système éducatif

Autre. Précisez.

2.2. Intervenez-vous directement dans les établissements d'enseignement ?

Oui

Non

Si oui, quel type d'action menez-vous ?

Mise en place et Accompagnement des COGES

Formation transversale pour les élèves (santé, environnement, VIH/SIDA, etc.)

Autres. Précisez

2.3. Etes vous associé à la mise en œuvre du PDDE ?

Oui

Non

Si oui, comment ?

2.4. Selon vous, quelle part le PDDE prend t-il dans la gestion quotidienne des établissements d'enseignement ?

3. Gestion des établissements d'enseignement

3.1. Quelle est votre perception de la gestion des établissements d'enseignement au Niger ?

3.2. Ce mode de gestion des établissements d'enseignement, selon vous, est-il performant ?

Oui

Non

Si non, Pourquoi ?

3.2. Votre structure intervient-elle dans la gestion des établissements d'enseignement ?

Oui

Non

Si Oui, comment ?

4. Management Stratégique des établissements d'enseignement

4.1. Pensez-vous qu'il puisse être proposé des planifications stratégiques dans les établissements d'enseignement en lien avec le PDDE ?

Oui

Non

4.2.1. Si oui, comment pensez vous que cela soit fait ?

4.2.2. Sinon, selon vous, quels sont les obstacles ?

4.3. Dans le cas contraire, quel type de gestion des établissements d'enseignement proposeriez-vous ?

4.4. Votre Structure serait-elle prête à accompagner ce type de démarche ?

Oui

Non

Si oui, comment

Renforcement des capacités techniques

Renforcement des capacités organisationnelles (ressources humaines, matérielles et financières)

Autres. Préciser

BIBLIOGRAPHIE

ALÉCIAN S. (2003). La lettre d'Innovence. *Management Public et État Moderne*. Lettre no23 du 18 mars 2004. Mise à jour le 18 mars 2004. <[http:// www.innovence.fr](http://www.innovence.fr) >

BRILMAN J. (2004). *Les meilleures pratiques de management au cœur de la performance*. Paris : éditions d'organisation

CIMD (2005). *Axes prometteurs SIAA*. Coordination des interventions en milieux défavorisés. juillet 2002, révisé en mars 2005. <<http://mels.gouv.qc.ca/siaa/cimd>>

GIROIRE J. DANS LABOUCHEIX VINCENT (1990). *Management des organisations*. Paris : Collection Dunod entreprise

GODET, M. (1973). *Planification stratégique et Prospective*. Paris

GWANG-CHOL CHANG (2006). *Guide d'approche pour une planification axée sur les résultats*. UNESCO, Paris : <<http://www.unesco.org>>

HENEVELD W. (2006). *Rapport de synthèse : quatre études locales sur la qualité de l'enseignement primaire*. Biennale de l'éducation en Afrique. ADEA<<http://www.adea.org>>

MELS (2005). *Indicateurs de l'éducation*. Secteur de l'information et de la communication. Ministère de l'éducation, du loisir et du sport du Québec.

JOHNSON, G., SCHOLE K., FRÉRY F. (Août 2004). *Stratégique*. 2ème édition. Pearson Éducation

JONAZ ET AL. (juillet 2005). *Profil descriptif du climat scolaire en 2002-2003 dans les écoles SIAA échantillonnées*. Québec : Université de Montréal

KOENIG G. (1990). *Management Stratégique. Vision, manœuvre et tactiques*. Nathan

LAMARZELLE D. (2002). *Europe et Management Public*. Séminaire Europa 2001 et 2002. Union Européenne

LAUFFER, R. et BURLLOT, A. (1980). *Management Public. Gestion et légitimité*. Paris : Dalloz Gestion

MALTAIS D. (2005). *Note de cours Gouvernance et Management Public*. Université Senghor

MEBA (2005). *Annuaire statistique de l'éducation 2004-2005*. Direction des études et de la programmation. Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation du Niger

MEBA (2004). *Communication de la délégation nigérienne au premier forum international des écoles communautaires*. UNESCO : <<http://www.unesco.org>>

MEBA (2003). *Plan décennal pour le développement de l'éducation*. Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation du Niger

MEBA et MESSRT (2003). *Manuel d'exécution du plan décennal pour le développement de l'éducation (PDDE)*. Niger

MELS (1998). *Programme de formation de l'école québécoise (PFÉQ)*. Nouveau Régime pédagogique

MELS. *États généraux de l'éducation*. Mise à jour le 30 septembre 2001, <<http://mels.gouv.qc.ca>>

MELS. *Prendre le virage du succès.html*. Mise à jour le 30 septembre 2001, <<http://mels.gouv.qc.ca>>

MINTZBERG H. ET WATERS J. (juillet- septembre 2005). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic management journal*,

MOULTON J. (2003). *Amélioration de la qualité de l'enseignement en Afrique : Ce que la Banque Mondiale a appris*. ADEA <<http://www.adea.org>>

NAHAVANDI F. (2006). *Cours Fiscalité et Développement des entreprises*. Université Senghor

NIGER (1998). *Loi portant organisation du système éducatif nigérien*. Journal officiel de la république du Niger. Mars 1998

PETERS G. ET SAVOIE D (1998). *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?* Québec : Presses de l'université Laval, Collection Gouvernance et Gestion Publique.

PÔLE DE DAKAR (2005). *Méthodologie de calcul des indices- écoles*. Mise en ligne février 2005. <<http://www.polededakar.org>>

SECRETARIAT D'ÉTAT AU TRÉSOR DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2002). *Guide de gestion axée sur les résultats*. Bibliothèque nationale du Québec

TERRY G. ET FRANKLIN S. (1985). *Les principes du management*. Paris : éditions *economica*

UNESCO. Rapport mondial de suivi sur l'EPT. *Éducation pour tous : l'exigence de qualité*. UNESCO 2006

Verspoor A. (2006) *Des écoles efficaces pour l'Afrique subsaharienne*. Biennale de l'éducation en Afrique. ADEA

VIRIATO, M- S ET VERRIER P- E (1997). *Le management public*. Paris : édition PUF