



# Gouvernement ouvert dans l'éducation : les comités de gestion scolaire en Afrique subsaharienne

Jonathan Dupain



Étude pour le projet de recherche  
de l'IPE-UNESCO « Gouvernement ouvert  
dans l'éducation : retours d'expérience »

# Gouvernement ouvert dans l'éducation : les comités de gestion scolaire en Afrique subsaharienne

**Jonathan Dupain**

Étude pour le projet de recherche de l'IPE-UNESCO  
« Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience »

Cette étude a été menée sous la supervision de Muriel Poisson, spécialiste de programme à l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IPE-UNESCO).

Préparée par Jonathan Dupain, cette revue de la littérature porte sur le rôle des comités de gestion des établissements scolaires (COGES) en Afrique subsaharienne. Elle fait partie d'une série d'études commissionnées par l'IPE dans le cadre de sa recherche sur le gouvernement ouvert dans l'éducation et, plus largement, de son programme de renforcement des capacités consacré à l'éthique et la corruption dans l'éducation

Pour plus d'informations sur ce projet, ainsi que sur le programme plus large de renforcement des capacités de l'IPE-UNESCO « Ethique et corruption dans l'éducation », visitez la plateforme de ressources ETICO <https://etico.iiep.unesco.org/fr>. Plus de 35 titres publiés dans le cadre de la série de l'Institut 'Éthique et corruption dans l'éducation' sont disponibles en téléchargement.

L'UNESCO a attribué à l'Association fédérative des consultants et experts de la coopération internationale (Afecti) le droit de publier ce rapport. Les vues et opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues de l'UNESCO ou de l'IPE-UNESCO.

Cette étude est disponible en libre accès sous la licence Attribution - Non-Commercial - ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-NC-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.fr>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (<https://fr.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr>). La présente licence s'applique exclusivement aux contenus textes de la publication.

Photo de couverture : Shutterstock

Institut international de planification de l'éducation  
7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

Association fédérative des consultants et experts  
de la coopération internationale  
14, rue François-Personnat, 17690 Angoulins, France

ISBN : 978-2-9580288-0-0

© UNESCO 2021



# Préface

Apparu voici une décennie, le concept de gouvernement ouvert s'est imposé ces dernières années, en lien avec les progrès récents des technologies de l'information. Il repose sur l'hypothèse qu'un essor rapide des nouvelles technologies, conjugué à une demande grandissante pour des gouvernements plus transparents et redevables, incitera les pays à faire preuve d'innovation pour partager l'information avec les citoyens, mais aussi pour les consulter et les impliquer dans la prestation du service éducatif. De plus, en contribuant à redéfinir les frontières entre citoyens et État, le gouvernement ouvert pourrait améliorer la transparence et la redevabilité dans la gestion des services publics (notamment l'éducation), et, plus largement, la culture de l'administration publique.

Pour l'OCDE, le gouvernement ouvert implique la transparence de l'action gouvernementale, l'accessibilité des informations et des services gouvernementaux, et la réactivité du gouvernement à l'égard d'idées, demandes et besoins émergents. Le Partenariat pour un gouvernement ouvert définit ce concept à partir de trois grands principes, à savoir : transparence de l'information, engagement du public et redevabilité, tandis que la Commission européenne met l'accent sur les principes de transparence, collaboration et participation s'appuyant sur l'ouverture des données, des services et des décisions. Enfin, la Banque mondiale définit le gouvernement ouvert en utilisant les principes de transparence, d'engagement et de participation des citoyens, et de réactivité.

Un examen rapide de la littérature révèle un manque d'études sur le thème du gouvernement ouvert dans l'éducation, et l'absence de revue systématique des expériences menées dans ce cadre. En outre, il existe des divergences entre les définitions du « gouvernement ouvert » dans le secteur de l'éducation, et une absence de clarté concernant les différents domaines de gouvernement ouvert observés dans ce secteur. Il s'avère également de plus en plus nécessaire d'évaluer l'impact du nombre croissant d'initiatives de gouvernement ouvert développées dans le secteur de l'éducation à travers le monde, et d'analyser et tirer des leçons des défis et obstacles associés à leur mise en œuvre afin qu'elles puissent donner toute leur efficacité.

Le défi posé aux planificateurs de l'éducation est considérable : prendre en compte les questions de gouvernement ouvert à chaque étape du cycle de la planification et de la politique suivie. Chaque étape de ce cycle offre diverses possibilités de contribution et de participation des citoyens : au premier stade, les citoyens peuvent aider à identifier le problème et discuter des diverses politiques possibles ; ensuite, au moment de la mise en œuvre de la politique retenue, ils peuvent contrôler si celle-ci est appliquée comme prévu, détecter ses insuffisances et ses défauts, et participer à l'identification de solutions. Au-delà, les citoyens peuvent également contribuer activement à l'évaluation des politiques et programmes éducatifs par le biais d'audits sociaux, complétant ainsi d'autres systèmes plus formels de « freins et contrepoids pour obliger les gouvernements à rendre compte de leurs engagements en matière d'éducation » (ISU, 2018).

Dans ce contexte, l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) de l'UNESCO a décidé de lancer un nouveau projet de recherche intitulé « Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience » dans le cadre de sa Stratégie à moyen terme 2018-2021. Par « gouvernement ouvert », il faut entendre ici « l'ouverture au sein du secteur de l'éducation des données, processus, décisions et mécanismes de contrôle gouvernementaux pour permettre la participation et la surveillance du public, aux fins d'assurer une éducation inclusive, équitable et de qualité ». Ce projet appelle à des interactions renouvelées entre gouvernement et citoyens et s'appuie sur les principes de transparence, mobilisation et participation citoyennes, mais aussi de réactivité des pouvoirs publics. Il a pour but de promouvoir une planification de l'éducation plus réactive, efficace et innovante, en privilégiant la participation des citoyens. Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- contribuer à la formulation d'une définition générale de ce que l'on entend par gouvernement ouvert dans l'éducation ;
- analyser la manière dont les principaux acteurs concernés perçoivent les projets de gouvernement ouvert dans l'éducation ;
- établir une liste de critères permettant de maximiser le succès de telles initiatives ;
- évaluer spécifiquement l'impact de ces initiatives en lien avec les objectifs définis dans l'ODD 4 ;
- formuler des recommandations destinées aux décideurs et planificateurs de l'éducation pour concevoir et mettre en œuvre des politiques de gouvernement ouvert dans l'éducation.

Cette recherche postule que les trois principes d'un gouvernement ouvert – transparence, redevabilité, et engagement des citoyens – sont essentiels à la réalisation de l'ODD 4. Grâce aux données ouvertes sur les écoles, le public peut vérifier que son gouvernement dépense l'argent de manière équitable, ce qui renforce pour les populations marginalisées la possibilité d'accéder à l'éducation. La contractualisation ouverte peut accroître le niveau de transparence et de redevabilité dans la gestion des contrats conclus dans le service éducatif, garantissant ainsi que les articles achetés (matériel et manuels scolaires, etc.) parviennent effectivement à leurs bénéficiaires. En outre, l'ouverture de la planification et de la formulation des politiques favorise la participation des minorités à leur élaboration, permettant ainsi que les politiques et curricula soient plus diversifiés et inclusifs. Enfin, les audits sociaux, en tant que contrôle par les communautés, favorisent une utilisation correcte des ressources scolaires.

En 2018, l'IPE a entrepris des travaux exploratoires pour mieux définir ce que signifie un gouvernement ouvert dans le secteur de l'éducation, et pour documenter et évaluer des initiatives novatrices et précoces mises en œuvre dans ce domaine. Sur cette base, l'Institut a réalisé une revue de la littérature pour recenser des initiatives existantes. Il a lancé également sept études de cas illustrant la diversité des initiatives de gouvernement ouvert dans le domaine de l'éducation. Chaque cas porte sur l'un des aspects suivants d'un gouvernement ouvert : politique ouverte, budget ouvert, contractualisation ouverte, audits sociaux, et crowdsourcing<sup>1</sup>. Ces études combinent les méthodes suivantes : collecte d'informations contextuelles à l'aide de données secondaires sur les initiatives examinées, enquête qualitative réalisée à l'aide d'entretiens semi-structurés, groupes de discussion, observation participative, et enquête quantitative à grande échelle impliquant la distribution de 250 questionnaires aux communautés scolaires suivant une méthode d'échantillonnage stratifié à plusieurs niveaux. Parallèlement, l'IPE a conçu une enquête mondiale visant à examiner les initiatives de gouvernement ouvert dans le domaine de l'éducation, achevée en 2021.

Cette revue de la littérature porte sur le rôle des comités de gestion des établissements scolaires (COGES) en Afrique subsaharienne. Complétée par une enquête menée auprès de fédérations d'associations de parents d'élèves, elle s'intéresse aux principaux défis rencontrés pour permettre au COGES de favoriser une gestion plus transparente et redevable au niveau des écoles. Elle fait partie d'une série d'études commissionnées par l'IPE dans le cadre de sa recherche sur le gouvernement ouvert dans l'éducation, et au-delà de son programme de renforcement des capacités sur l'éthique et la corruption dans l'éducation.

L'IPE tient à remercier l'auteur, Jonathan Dupain, pour sa précieuse contribution..

**Muriel Poisson**

---

<sup>1</sup>- Faire appel à la créativité, aux connaissances à l'expertise ou au savoir-faire d'un grand nombre d'individus, en bref à l'intelligence collective, pour résoudre un problème.

# Sommaire

<b>Préface</b>	<b>3</b>
<b>Liste des tableaux, schémas et encadrés</b>	<b>6</b>
<b>Abréviations</b>	<b>7</b>
<b>Résumé exécutif</b>	<b>8</b>
<b>Introduction</b>	<b>12</b>
<b>1 • Participation communautaire et gouvernance locale</b>	<b>13</b>
1.1 Participation communautaire et contribution des parents : l'émergence des APE	13
1.2 Promotion de la gouvernance locale et décentralisation : l'origine des COGES	18
<b>2 • Typologie des COGES en Afrique subsaharienne</b>	<b>25</b>
2.1 Architecture institutionnelle des COGES	25
2.2. Compositions formelles et équilibres entre les parties prenantes	31
<b>3 • Panorama des missions et fonctions des COGES</b>	<b>44</b>
3.1 Pilotage et organisation générale de l'école	44
3.2 Soutien au fonctionnement de l'école	45
3.3 Des fonctions de gestion	47
3.4 Des priorités différentes selon les pays	48
<b>4 • Constats sur le fonctionnement et l'efficacité des COGES</b>	<b>53</b>
4.1. Constitution des COGES et enjeux de participation	53
4.2 Enjeux transversaux du fonctionnement efficace des COGES	56
4.3 Enjeux spécifiques à certaines ressources et processus	63
<b>5 • Conclusions et recommandations</b>	<b>68</b>
5.1 Conclusions	68
5.2 Recommandations	69
<b>Bibliographie</b>	<b>71</b>

# Liste des tableaux, schémas et encadrés

## Tableaux

---

Tableau 1. Statuts des écoles, propriété et financement .....	16
Tableau 2. Échelles de participation.....	22
Tableau 3. Modèles de gouvernance, contrôles et légitimités .....	23
Tableau 4. Exemples de composition de COGES structurés dans 10 pays d'Afrique subsaharienne .....	32
Tableau 5. Fonctions exécutives des parties prenantes dans les COGES de 10 pays africains.....	34
Tableau 6. Place des APE au sein des COGES et dans la gestion de l'école .....	37
Tableau 7. Occurrence des différentes fonctions des COGES dans les textes officiels .....	51

## Schémas

---

Schéma 1. Présentation d'un COGES ouvert .....	28
Schéma 2. Présentation d'un COGES structuré.....	29
Schéma 3. Cycle annuel des activités du comité de gestion scolaire (CGS) en sept étapes, au Mali.....	49

## Encadrés

---

Encadré 1. Modèle théorique d'Epstein .....	14
Encadré 2. Le regard des fédérations nationales d'APE sur les COGES .....	38
Encadré 3. Recommandations de l'OCDE concernant les conseils d'école.....	59
Encadré 4. L'expérience prometteuse des coalitions de COGES au Ghana.....	61
Encadré 5. Conditions de l'exercice de la redevabilité.....	62
Encadré 6. Gestion du Fonds social au Sénégal .....	66

# Abréviations

AG	Assemblée générale
AME	Association des mères éducatrices
APE	Association des parents d'élèves
APICED	Agence pour la promotion des initiatives communautaires en éducation
APP	Association parents-professeurs
ASS	Afrique subsaharienne
CGE	Comité de gestion de l'école
CGS	Comité de gestion scolaire
COGEP	Comité de gestion des écoles primaires
DAG	Délégation de l'assemblée générale
FEFFI	<i>Farinbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony</i> (Partenariat pour le développement de l'éducation à la base, Madagascar)
FENAPET	Fédération nationale des parents d'élèves du Tchad
IIEP	Institut international de planification de l'éducation
JICA	Japan International Cooperation Agency (Agence japonaise de coopération internationale)
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PAAQE	Projet d'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation
PACOGES	Projet d'appui aux comités de gestion
PDE	Plan de développement de l'école
PEC	Projet d'établissement contractualisé
RDC	République démocratique du Congo
SMC	<i>School management committee</i>
SPIP	<i>School performance improvement plan</i> (Plan d'amélioration des performances scolaires)
TI	Transparency International
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (Agence des États-Unis pour le développement international)

## Résumé exécutif

Les comités de gestion des établissements scolaires (COGES), en tant que nouveau modèle de gouvernance, constituent une rupture importante dans la manière de considérer la gestion des services publics en général, et du service éducatif, en particulier. Au-delà du développement d'une collaboration entre l'école, gérée par des professionnels, et la communauté, qui apporte certaines contributions de l'extérieur, les COGES introduisent un changement de paradigme. En effet, la gouvernance de ces structures publiques est assurée par une entité mixte dans laquelle l'ensemble des parties prenantes doit être présente, notamment les parents, et où les professionnels peuvent être minoritaires. Ce renversement de paradigme bouscule les légitimités établies, introduit l'enjeu du niveau de participation effectif de chacune des parties prenantes et des processus démocratiques à l'œuvre.

L'étude de l'architecture institutionnelle des COGES en Afrique subsaharienne (ASS) montre la coexistence de deux modèles principaux qui distinguent des approches différentes : une approche plus libérale qui vise à ouvrir librement la gouvernance de l'école à la communauté (COGES ouverts), et une approche plus « encadrée » qui cherche à organiser l'équilibre entre les parties prenantes identifiées (COGES structurés). L'analyse des textes montre ensuite une composition des COGES variée, dans lesquelles les parents et la communauté sont généralement majoritaires. Toutefois, au-delà des parents, la participation structurée de la communauté ou de la société civile pose des difficultés lorsque celle-ci tente de rallier des parties prenantes qui ne disposent pas de leurs propres dispositifs de représentation. C'est ainsi qu'au niveau des bureaux exécutifs des COGES, les rôles sont presque toujours répartis de la même manière : les parents président, le directeur est souvent secrétaire, et les enseignants apportent leur collaboration.

Dans la quasi-totalité des pays étudiés, les instructions officielles sont confrontées au problème de l'articulation institutionnelle du COGES avec l'Association des parents d'élèves (APE). Cette dernière est parfois ignorée des textes, parfois représentée au sein, ou aux côtés, des COGES mais avec précaution : si l'APE est la plupart du temps désignée comme un partenaire central, il persiste souvent une juxtaposition (formelle ou potentielle) des rôles. De ce fait, les risques de conflits apparaissent aussi élevés que les chances de synergie, et ce, en fonction des contextes aussi bien nationaux que locaux. Le positionnement du directeur dans les COGES reste cohérent avec le rééquilibrage des légitimités au profit des autres parties prenantes. Il conserve de fait un rôle central dans le fonctionnement de l'école et des COGES eux-mêmes. La fonction actuelle et potentielle des enseignants et des élèves, en tant qu'acteurs de la gouvernance des COGES, reste peu documentée, au profit du directeur et des parents. S'il semble entendu que la participation des élèves puisse s'exprimer dans des espaces dédiés différents, celle des enseignants mériterait une exploitation plus poussée.

En tant que nouvelle autorité dans la gouvernance des écoles, les COGES s'inscrivent aussi dans un environnement d'acteurs institutionnels dont les services déconcentrés du ministère, qui représentent l'État central, et les collectivités locales, en fonction des niveaux de décentralisation nationaux. Ces deux acteurs sont instruits d'un double rôle de supervision et de contrôle de l'activité du COGES, ainsi que de soutien à ses capacités et de contributeur aux projets qu'il engage au nom de l'école.

La conception et la formalisation des COGES constituent donc un enjeu à la frontière de questions éducatives (qui peut appuyer l'amélioration de l'éducation ?) et politiques (qui doit et peut jouer un rôle dans la gestion d'un service public ?). Dans ce cadre, la composition des COGES vise à développer une interface directe de redevabilité entre les professionnels de l'école et les parents, et, dans une moindre mesure, la communauté. Mais le positionnement du COGES dans son environnement institutionnel l'insère également dans un circuit long de redevabilité – plus ou moins encadré selon les pays – envers l'administration éducative et/ou les collectivités locales. Enfin, la volonté de participation des parents dans la gouvernance

de l'école s'inscrit dans le sillage de l'activité des APP (Association parents-professeurs)/APE par lesquelles transite historiquement la contribution des parents. Celle-ci atteint des niveaux particulièrement élevés en ASS, ce qui octroie déjà une place aux APP/APE dans la gouvernance des écoles, et avec laquelle les COGES tentent aujourd'hui de composer.

Les fonctions assignées aux COGES concernent trois champs principaux : (i) soutenir les activités de l'école via la mobilisation de ressources additionnelles, le bénévolat et la médiation école-communauté ; (ii) assurer la gouvernance stratégique et le pilotage de l'école autour notamment de l'élaboration-suivi-évaluation des projets d'école ; et enfin (iii) assurer des fonctions de gestion et de contrôle administratif et financier. La mobilisation de ressources additionnelles, principalement celle des familles (y compris la main d'œuvre bénévole), occupe une grande partie de l'activité attendue des COGES. Cette supériorité apparente de leur rôle, en tant que catalyseur de la contribution des familles, présente le risque de démobiliser les parents et la communauté, de limiter le temps disponible pour les autres fonctions du COGES, et questionne les objectifs de celui-ci, alors même que les politiques sectorielles visent à réduire le financement de l'éducation par les familles. Le pilotage stratégique de l'école basé sur les projets d'école permet, quant à lui, de mobiliser l'ensemble des parties prenantes autour de la vision et des besoins de l'école, et d'en favoriser l'appropriation. L'élaboration de plans d'action et de budgets offre la possibilité aux membres de la communauté de suivre et évaluer le fonctionnement de l'école. Cependant, l'articulation de ces plans avec la planification menée aux niveaux supérieurs (district, région, pays) reste pour l'instant de l'ordre de l'ambition, avec peu de concrétisations.

Enfin, suivant les pays, les fonctions de gestion et de contrôle des ressources financières n'incluent pas toujours les fonds issus du budget de l'État. La gestion des ressources humaines demeure cantonnée à la surveillance de la discipline des enseignants (à l'exception des enseignants payés par la communauté, dont le recrutement peut être délégué à celle-ci par l'intermédiaire de l'APE). Quant à la gestion des ressources matérielles, outre l'élaboration de plans de maintenance, elle se réduit la plupart du temps à un aspect contributif – à savoir la prise en charge par les parents des besoins de l'école en termes de réalisation des opérations de maintenance, d'entretien, de financement et construction de salles de classe ou d'ouvrages sanitaires.

Si les COGES offrent de véritables opportunités aux parents de jouer un rôle dans la gouvernance de l'école, leur appétence à participer à la vie de ces structures peut rester limitée pour différentes raisons : la crainte d'être sollicités pour contribuer financièrement et de vivre des échanges conflictuels ; le sentiment de ne pas participer réellement aux décisions de gouvernance ; la perception de fonctions trop exigeantes, chronophages et non indemnisées, et ce, quels que soient les coûts personnels engendrés. Les contraintes expérimentées n'étant pas les mêmes pour tous, le niveau de participation entre les parents est différent. Cela peut créer un biais de représentativité en défaveur des plus pauvres, des moins éduqués, des femmes et des plus jeunes, en fonction de la capacité des individus à représenter l'ensemble des groupes qui les ont élus malgré leur hétérogénéité. Les COGES sont donc à envisager comme des espaces où se confrontent des parties prenantes portant chacune des rationalités et intérêts potentiellement divergents. De fait, la constitution et le fonctionnement démocratique des COGES est un objet d'étude complexe qui appelle des réflexions allant au-delà du champ éducatif et intégrant des enjeux politiques, sociologiques et psychologiques.

Le fonctionnement du COGES, comme tout espace de participation citoyenne, est très sensible à la transparence de l'environnement législatif et réglementaire, alors même que ce dernier reste faible. On constate, en effet, une disponibilité limitée des textes réglementaires et guides pratiques au sein des écoles et des COGES. Cette faible diffusion des normes entraîne une méconnaissance des rôles des acteurs et des processus à mettre en œuvre, ce qui peut générer des conflits entre eux. Les règles de fonctionnement des COGES peuvent permettre une information accrue des parties prenantes au sujet des ressources des écoles et de leur usage. Cependant, des améliorations sont là aussi nécessaires comme, par exemple, la publication de tableaux de bord compréhensibles sur les écoles, la diffusion d'informations via les médias de masse

et l'affichage public, l'inclusion des COGES dans les communications administratives, ainsi que l'usage des langues locales.

Au-delà de ces enjeux structurels, les parents, et plus largement la communauté lorsqu'elle participe, peuvent manquer de capacités individuelles pour jouer leur rôle. Le niveau d'éducation et notamment l'analphabétisme sont régulièrement soulignés comme des barrières à la pleine participation des membres du COGES à la gouvernance de l'école. Cet enjeu pose la question du renforcement des compétences et de la complexité des rôles demandés aux membres des COGES, tant sur le fond que sur la forme. Les fonctions de pilotage stratégique présentent une certaine technicité, notamment lorsqu'elles doivent s'articuler aux orientations conceptuelles nationales et internationales ; c'est le cas également des fonctions de gestion qui intègrent des enjeux et pratiques « modernes » de comptabilité et d'achats publics. Enfin, dans un cadre où les COGES deviennent des lieux complexes de pouvoir et de décision, les fonctions de médiation avec les parties prenantes requièrent d'importantes capacités politiques et d'ingénierie participative. L'ensemble de ces défis touchent en premier lieu le directeur de l'école, en tant que directeur mais aussi membre du COGES, sur lequel les autres membres se reposent en cas de manque de capacités. L'aptitude des COGES à jouer leur rôle résulte d'un équilibre à trouver entre les fonctions qui leur sont attribuées et les capacités de leurs membres – ces derniers ne bénéficiant que d'un soutien limité dans la plupart des pays étudiés. Le défi de la formation continue et du renforcement de capacités des personnels éducatifs est déjà immense en ASS ; la valorisation d'un apprentissage entre pairs constitue une nécessité pour surmonter ces difficultés et la mise en place de fédérations locales de COGES se présente comme une piste à approfondir.

Concernant la redevabilité des personnels éducatifs, les COGES peuvent permettre de limiter en amont l'opacité dans laquelle ces derniers agissent. Néanmoins, la possibilité de leur faire assumer leur responsabilité est rapidement conditionnée par l'efficacité du circuit long de redevabilité au sein du système, dont les faiblesses sont connues pour sanctionner ces personnels. Toutefois, dans le cadre du rôle accru joué par les membres des COGES dans la gestion des écoles, et du fait qu'ils puissent également développer de mauvaises pratiques, la question de la redevabilité des COGES dans leur ensemble se pose : comment leurs membres peuvent-ils être effectivement tenus responsables de leurs manquements, alors même qu'ils ne sont pas soumis aux sanctions administratives ?

Les COGES constituent donc des outils intéressants de gouvernance ouverte dont l'utilité a été démontrée, notamment pour soutenir le développement d'un dialogue transparent entre l'équipe pédagogique, les parents et la communauté, et promouvoir la mobilisation de cette dernière auprès de l'école. Leurs modalités de mise en place et leurs formes sont variées et parfois flexibles et résultent à la fois de la culture institutionnelle des pays et des orientations et pratiques encouragées par les partenaires internationaux.

Les défis sont toutefois importants pour que ces structures tiennent leurs promesses, et qu'elles ne se transforment pas en canaux de captation de pouvoirs et de ressources par les individus et les groupes dominants au niveau local. L'investissement nécessaire pour les soutenir et les encadrer n'est donc pas à négliger, et il ne peut faire l'économie d'une administration éducative publique solide et active, notamment au niveau local.

Ces différentes analyses soulignent donc un ensemble d'enjeux à prendre en compte. Par ailleurs, des suggestions opérationnelles sont proposées aux responsables nationaux, partenaires internationaux, décideurs et planificateurs de l'éducation et visent principalement à :

- clarifier que les COGES ne sont pas des vecteurs de mobilisation de ressources additionnelles au financement de l'État mais bien des structures de gouvernance des écoles ;
- recentrer les fonctions des COGES sur des leviers primordiaux de transparence, de redevabilité et d'engagement citoyen, à savoir, le suivi de l'utilisation des ressources financières et des dotations matérielles de l'État et des partenaires, et la conception et le suivi d'un plan de développement de l'école ;

- privilégier des COGES structurés, simplifier leur structure et leur permettre de s'adapter aux contextes locaux des écoles ;
- renforcer et soutenir le rôle choisi par les personnels éducatifs (directeurs, enseignants, services déconcentrés) dans la promotion du dispositif, son fonctionnement et son encadrement, mais veiller également à sa bonne articulation avec les collectivités locales dans les contextes de décentralisation progressive ;
- consolider la circulation d'une information intelligible via différents canaux vers les membres du COGES et la communauté en général ;
- concevoir un renforcement de capacités multimodal des COGES, en plus des formations classiques, en soutenant l'apprentissage entre pairs, l'échange d'expériences, ainsi que les possibilités d'action collective, notamment grâce au développement de fédérations locales de COGES

# Introduction

Cette étude s'inscrit dans le cadre du projet de recherche de l'Institut international de planification (IPE) de l'UNESCO sur le gouvernement ouvert dans l'éducation. Les écoles constituant le premier niveau de la bureaucratie (ou de la démocratie) dans le système éducatif, l'étude vise à contribuer à la réflexion sur les processus de gouvernement ouvert indispensables au niveau des écoles. Au regard de cette problématique, les comités de gestion des établissements scolaires (COGES) et leur efficacité en termes de transparence, de redevabilité et d'engagement citoyen ont été retenus comme objets d'étude pertinents.

L'étude se concentre sur l'Afrique subsaharienne et se base sur une revue documentaire autour de la participation des parents, la gouvernance locale, et les COGES dans cette partie du monde. La revue documentaire a inclus une série d'études et d'articles de recherche. Elle s'est également efforcée de collecter et d'analyser un ensemble de textes législatifs, réglementaires, de documents de stratégie et d'outils de formation sur le terrain. Cette approche vise à mettre en regard des conclusions d'articles de recherche, des cadres institutionnels et des outils opérationnels. Elle est donc ambitieuse au vu des moyens disponibles et connaît un certain nombre de limites, principalement liées à l'accessibilité des ressources et au manque d'information sur les conditions détaillées des actions de terrain menées par les ministères et/ou les partenaires techniques et financiers.

Un questionnaire d'enquête conçu par l'auteur a été diffusé par l'IPE par courriel auprès d'un ensemble de fédérations nationales et internationales d'associations de parents d'élèves. Les réponses reçues de cinq pays ont permis de recueillir des avis sur la perception du fonctionnement des COGES, la place qu'ils donnent aux parents d'élèves, leurs points forts et limites.

Dans une première partie, un regard historique est porté sur la dynamique de participation communautaire et l'émergence des APE pour approfondir ensuite la spécificité de l'approche de gouvernance participative qui sous-tend les COGES. La seconde partie de l'étude dresse un panorama des types de COGES institués en Afrique subsaharienne, analyse leur structure, les règles de constitution ainsi que les équilibres entre les parties prenantes qui y sont promus. La troisième partie recense les fonctions attribuées au COGES et examine leur niveau de gouvernance participative. La quatrième partie étudie les principaux constats réalisés sur l'efficacité des COGES en termes de transparence, de redevabilité et d'engagement citoyen. Enfin, la dernière partie fournit un ensemble de conclusions et formule des recommandations à l'intention des décideurs et planificateurs de l'éducation et des partenaires techniques et financiers particulièrement impliqués dans la promotion de ces nouveaux modes de gouvernance.

# 1 ● Participation communautaire et gouvernance locale

## 1.1 Participation communautaire et contribution des parents : l'émergence des APE

---

### **Participation des parents : entre contribution matérielle et action éducative**

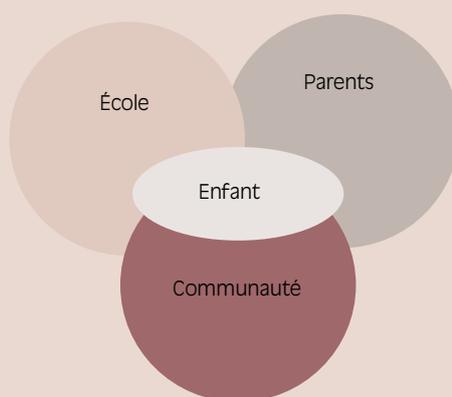
La participation communautaire, en tant que levier général de l'amélioration de l'accès à l'éducation et de sa qualité, a fait l'objet d'un intérêt renouvelé depuis une trentaine d'année. En mars 1990, la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien faisait le constat d'un recul de l'éducation de base dans les pays pauvres, dans un contexte où « le monde se trouve aux prises avec des problèmes écrasants, notamment le fardeau grandissant de la dette, la menace de stagnation et de déclin économiques, une croissance démographique rapide, l'accentuation des disparités économiques entre les nations et au sein des nations » (Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990).

Cette évaluation du contexte mondial s'inscrit, à l'époque, dans un environnement institutionnel où domine une vision de l'éducation comme responsabilité exclusive des pouvoirs publics dont la forme est généralement fortement centralisée. Nombre de ces pouvoirs publics expérimentent par ailleurs de douloureux plans d'ajustements structurels qui réduisent les ressources budgétaires traditionnelles, face à des besoins éducatifs grandissants. Dans ce cadre, la recherche d'alternatives à cet enjeu financier devient une exigence et la Déclaration de Jomtien fait le double constat suivant : « C'est aux autorités nationales, régionales et locales responsables de l'enseignement qu'il incombe plus particulièrement de mettre en place des services éducatifs de base pour tous, mais on ne saurait attendre d'elles qu'elles fournissent toutes les ressources humaines, financières ou institutionnelles requises pour cette tâche. Des partenariats nouveaux et plus actifs doivent se constituer à tous les niveaux. » L'élargissement de cette vision des acteurs à impliquer est l'un des axes centraux de la Déclaration de Jomtien et son cadre d'action confirme ces orientations en proposant « d'encourager les partenariats au niveau des communautés locales ainsi qu'au niveau intermédiaire et au niveau national, car ils peuvent contribuer à l'harmonisation des activités, à l'utilisation plus efficace des ressources et, s'il y a lieu, à la mobilisation de ressources financières et humaines supplémentaires ».

Cette vision partenariale, notamment concernant les communautés et les familles, se veut plus large que la simple idée d'une contribution matérielle ou financière à l'éducation : elle s'appuie sur un ensemble de travaux qui ont permis de développer un cadre conceptuel structuré, autour de la participation des parents et des communautés dans l'éducation. Le modèle des sphères d'influence développé et enrichi par Epstein (1995) constitue une référence en la matière. Ce modèle pose l'éducation comme le résultat de l'influence partagée de l'école, des parents et de la communauté et il définit six types de participation des parents dans l'éducation, depuis leur encadrement au sein du foyer, jusqu'à leur participation dans la vie de l'école en termes de mobilisation de ressources ou de prises de décision.

**Encadré 1. Modèle théorique d'Epstein**

Les travaux d'Epstein développent un modèle théorique où l'enfant apprend et grandit dans trois contextes principaux : la famille, l'école et la communauté. Ces trois sphères d'influence se chevauchent et peuvent fonctionner de manière plus ou moins cloisonnée selon les activités et les contextes. Le niveau d'interaction entre ces sphères d'influence diffère en fonction de la qualité des relations sociales en place, aux niveaux institutionnel et individuel.



L'enfant, au centre du modèle, est le principal acteur de son développement. L'école, les parents et la communauté doivent pouvoir mener conjointement des activités visant à soutenir, mobiliser et motiver l'enfant pour qu'il puisse « produire son propre succès » (Epstein, 1995). Ces activités sont regroupées en six catégories de participation des parents :

- la fonction parentale stricte, où le partenariat avec l'école peut aider les parents à créer un environnement domestique favorable à l'enfant dans son activité d'écolier ;
- la communication école-parents-école, où différentes formes de communication permettent d'améliorer les niveaux d'information sur l'activité de l'école et les progrès des élèves ;
- le volontariat des parents auprès de l'école, où les talents et le temps de chacun est exploité activement par l'établissement ;
- l'apprentissage à domicile, où l'école peut soutenir les parents sur la meilleure manière d'aider les enfants avec leurs devoirs ;
- la prise de décision dans la vie de l'école qui implique de développer le leadership et la représentation des parents dans des espaces dédiés ;
- la collaboration avec la communauté, pour renforcer l'exploitation des services qu'elle offre et y trouver des ressources additionnelles pour l'activité de l'école.

Les différents travaux d'Epstein autour de ce modèle cherchent à promouvoir et faciliter le développement d'une culture partenariale autour des écoles, au bénéfice des élèves, des parents et de la communauté. De manière très concrète, ses travaux incitent à mettre en place, au sein de chaque école, des groupes de travail (action team) dédiés au développement de nouvelles pratiques partenariales et qui regroupent le personnel éducatif, les parents et les administrateurs. Ces groupes peuvent aussi inclure un membre de la communauté et, à partir du collège uniquement, des élèves. Il est recommandé que l'un de ces membres siège également dans une instance décisionnelle de l'école si elle existe.

Source : Auteur

Bien que ce cadre théorique puisse inclure l'enjeu de la contribution financière et matérielle des parents dans l'école, celle-ci ne constitue pas un élément central dans la conceptualisation de la relation école-familles. Une importante revue de la littérature, réalisée en 2010 pour les besoins d'un projet de recherche collaboratif sur l'enjeu de la participation des parents dans la réussite des élèves, constatait ainsi une asymétrie dans l'orientation des analyses entre les recherches issues des pays du Nord et celles des pays du Sud, moins nombreuses par ailleurs. Les auteurs de ce travail indiquent que « les études aux États-Unis ont tendance à observer le rôle des parents dans l'école et à la maison, en se concentrant la plupart du temps sur le lien avec les résultats des élèves. La littérature produite dans le Sud s'intéresse plutôt aux enjeux de gouvernance liées à la gestion basée sur l'école (school-based management) et à la décentralisation. En Afrique, particulièrement, la littérature accorde une place plus importante au rôle des parents dans le financement de l'éducation et dans la prise de décision à l'école, et non pas à l'implication des parents dans l'apprentissage de leurs enfants » (Archer et al., 2010 : 15).

Cette participation financière des parents constitue un aspect central dans de nombreux systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne (ASS). Peano (2011) fait ainsi le constat que « les études disponibles montrent clairement que, dans les pays en développement, les familles constituent le premier partenaire des États pour le financement de l'éducation. Leurs contributions aux frais de scolarité et aux autres coûts liés à la scolarisation représentent près de 30 % de la dépense totale ». Ces estimations prennent notamment en compte, bien que de manière générale et sans doute partielle, les contributions en nature des parents (travaux, entretien, etc.).

Le cas de l'école communautaire au sens strict – entièrement créée et financée par les ressources propres de la communauté, avec ou sans autorisation de l'État – constitue une situation de référence où l'ensemble de la gouvernance de l'école revient à la communauté qui en est par ailleurs la « propriétaire » (à l'exception parfois des terrains, mis à disposition par un membre spécifique). Au Togo, la création en 1986 des écoles communautaires et écoles d'initiatives locales par les autorités éducatives et l'ONG Aide et Action constitue, en réalité, une tentative de formalisation et d'organisation des écoles dites « sauvages » ou « clandestines » déjà mises en place de manière autonome par les communautés. Les difficultés rencontrées par cette tentative d'instituer un modèle pérenne d'écoles communautaire montrent que ces initiatives reposent sur des équilibres locaux subtiles, notamment en termes de rôles et de contribution des différents acteurs (Assiah, 2006).

Le cas de l'école publique constitue l'autre situation de référence : la gestion y est entièrement assurée par l'autorité publique, propriétaire de l'établissement et employeur de son personnel. Principal vecteur du développement de l'accès à l'éducation dans les pays d'ASS, l'école publique constitue généralement le service public ayant la présence la plus étendue sur un territoire national. Il convient ici de noter que nombre d'écoles communautaires au sens strict peuvent être incluses, à un moment donné, dans les effectifs des écoles publiques, à la demande des parents et parfois à l'occasion de la mise à disposition de fonds nationaux ou internationaux pour les soutenir<sup>2</sup>. Dans ce cadre, la distinction entre écoles publiques et communautaires devient fragile ; l'officialisation des écoles ne faisant que marquer le point de départ d'un long chemin vers la prise en charge progressive de leurs dépenses par l'État. Ainsi, la stratégie sectorielle Éducation du Tchad pour la période 2018-2020<sup>3</sup> indique que « les écoles communautaires seront progressivement intégrées dans le public à travers la prise en charge des salaires de tous les enseignants et celle des frais de fonctionnement » (Tchad, 2017).

Deux autres types d'écoles viennent compléter ce panorama standard. Les écoles confessionnelles constituent une première alternative à ces situations de référence. Elles se distinguent de l'école publique ou communautaire puisqu'elles sont la propriété d'une confession religieuse qui en assure la gestion. Tout comme les écoles publiques et communautaires, elles sont à but non lucratif. Pour leur financement, elles s'appuient sur les ressources propres des réseaux confessionnels, tout en fixant parfois une contribution des parents, en fonction de leurs capacités, mais dont le montant ne vise pas forcément à garantir l'équilibre des comptes de l'établissement. Des conventions avec l'État reconnaissant leur mission d'intérêt général peuvent également leur offrir un accès à des soutiens publics. Enfin, le deuxième type d'écoles qui vient s'ajouter à ce panorama est celui des écoles privées à but lucratif qui sont la propriété d'un individu ou d'un groupe d'individus et dont la création répond à une demande des parents. Elles sont gérées selon des principes internes et, tout comme les écoles confessionnelles et communautaires, elles organisent leurs relations avec l'État en fonction du cadre institutionnel en vigueur. Le *Tableau 1* résume ces différentes situations types.

2- Au Tchad, par exemple, une reconnaissance progressive de ces écoles a été menée ces vingt dernières années, après une tentative de juguler leur création spontanée. Ainsi, en 2000, un séminaire national sur la valorisation des initiatives communautaires a été organisé et a ouvert la voie à la création de la Fédération nationale des parents d'élèves du Tchad (FENAPET) et de l'Agence pour la promotion des initiatives communautaires en éducation (APICED). La principale mission de l'APICED est d'assurer l'acheminement des fonds vers les associations des parents d'élèves, en vue de leur permettre de payer une partie des subsides des maîtres communautaires qu'elles emploient, tant au sein des écoles communautaires que de celles qui passent sous le statut public.

3- Nommée Plan intérimaire de l'éducation du Tchad (PIET).

**Tableau 1. Statuts des écoles, propriété et financement**

Type d'école	Propriété foncière et bâtiments	Financement des frais et des enseignants
Publique	État	État + parents/communauté
Confessionnel	Réseau confessionnel	Réseau confessionnel + État (si conventionnée) + parents (si frais de scolarité demandés)
Privée	Promoteur	Parents

La contribution des parents aux ressources de l'école ne s'est pas concrétisée uniquement dans le cadre des établissements privés ou communautaires ; elle a fait l'objet d'un fort développement au sein même des écoles publiques, y compris celles n'ayant jamais eu le statut communautaire. En effet, l'incapacité financière des États à prendre en charge la totalité de la demande croissante d'éducation, voire à maintenir la prise en charge des effectifs présents, notamment dans les contextes de gratuité officielle de l'éducation, a généré de multiples situations hybrides au niveau des écoles publiques. D'une part, les frais de scolarité demandés aux parents, officiels ou officieux, peuvent constituer dans de nombreux cas les principales ressources financières des écoles. Ces contributions financières peuvent ensuite être complétées par les nombreuses contributions en nature des parents au fonctionnement de l'école : travaux, entretien, surveillance, etc. D'autre part, face aux difficultés des États pour recruter et/ou payer les enseignants, les parents peuvent assurer directement la contractualisation et la rémunération d'enseignants au bénéfice de l'école. Parfois appelés « maîtres communautaires » (Tchad) ou « bénévoles » (Congo Brazzaville), ces enseignants peuvent constituer une part importante des effectifs en fonction des conjonctures nationales : si les écoles primaires burundaises ne connaissent pas ce phénomène, ces enseignants payés par les parents représentaient 53 % des effectifs totaux au Congo Brazzaville en 2017 (Congo, 2017).

La canalisation de la contribution des parents a nécessité une certaine forme d'organisation de leur interaction avec l'école. Cette organisation a pu s'inscrire dans les structures traditionnelles d'organisation communautaire, tout en faisant l'objet d'une formalisation progressive à travers le développement des associations de parents d'élèves. L'émergence de ces dernières, en tant que « personnification » d'une institution sociale préexistante, est donc étroitement liée aux contextes politiques et sociaux locaux.

### **L'émergence des APE en ASS : organisation des participations locales et développement d'un corps intermédiaire**

Les premières associations de parents d'élèves (APE) sont principalement apparues dans les années 1960 et 1970 en ASS. Leur institution consacre le rôle des parents dans la participation au fonctionnement de l'école. Cette participation repose systématiquement sur une contribution aux ressources de l'école à laquelle est associée une participation à la vie de l'école qui peut prendre une forme différente selon les pays.

La contribution financière et matérielle est généralement présentée comme la première raison de l'émergence des APE dans les pays en développement, devant l'idée d'une participation significative aux processus décisionnels (Ghanney, 2016)<sup>4</sup>. Ainsi, en République démocratique du Congo (RDC), l'émergence des APE, ou comités de parents, est considérée comme principalement liée à la crise de financement du secteur éducatif par l'État mobutiste (Comhaire et Mrcic-Garac, 2007). L'étatisation des écoles confessionnelles en 1974 n'a pas pu surmonter la crise économique de l'époque et des négociations ont rapidement été entamées avec les organisations pour aboutir, en 1977, à la signature de la Convention de gestion des écoles nationales entre les Églises et l'État, ce dernier ne construisant ni n'entretenant plus les écoles. Ainsi, « les parents ont commencé à payer des frais d'intervention ponctuels afin de financer certains travaux. En 1975, les comités de parents

<sup>4</sup> Ghanney fait notamment référence aux études de Geo-Jaja (2004) pour le Nigéria et Chikoko (2007) pour le Zimbabwe.

furent institués au sein des écoles pour encadrer la participation financière des usagers. Les crises politiques et économiques consécutives, associées aux politiques d'ajustement structurel, ont ensuite directement frappé la condition enseignante. Et, en 1992, afin d'éviter une année blanche à la suite de la grève illimitée des enseignants non payés, la conférence épiscopale et l'Association nationale des parents d'élèves du Congo (ANAPECO) ont proposé, comme solution provisoire, la prise en charge des enseignants par les parents sous forme d'une prime de motivation » (Mrsic-Garac, 2009 : 2).

Au Cameroun, les associations de parents d'élèves sont institutionnalisées par l'arrêté ministériel du 25 octobre 1979 consacré aux activités post et périscolaires du système éducatif et sont considérées comme faisant partie des activités précitées. Le but de l'APE est de « promouvoir et de défendre les intérêts matériels et culturels de l'établissement ; d'étudier et de favoriser la réalisation de toute activité post et périscolaires ». Le décret souligne qu'il appartient au chef d'établissement de programmer, avec les parents d'élèves, des causeries éducatives sur des thèmes comme les relations entre l'école et la famille, l'éducation des enfants et les problèmes scolaires, l'éducation sanitaire et nutritionnelle, physique et sportive ou l'information sexuelle (Akoa, 2016).

Ainsi, dans certains contextes, la création des APE repose sur l'idée de stimuler le dialogue et un échange d'information entre les parents et l'école. Au Togo, la réforme de l'enseignement de 1975 indique de fait que le but des APE est « d'entourer l'école du faisceau d'affection et de bonnes volontés lui permettant de réaliser pleinement sa mission ; de permettre aux parents d'élèves et aux amis de l'école d'avoir une relation constante avec l'école ; de s'informer sur tout ce qui concerne l'organisation et la vie de l'école ; de veiller aux intérêts matériels et moraux de l'école ; d'étudier et d'aider à réaliser les œuvres péri et post scolaires ; de donner leurs avis sur l'organisation de la mutuelle<sup>5</sup> et de la cantine scolaires, du service médical, etc. ; de participer aux travaux de construction et d'entretien de locaux scolaires et à leur équipements en matériel didactique ; de favoriser l'interaction de l'école et du milieu »<sup>6</sup> (Senayha, 2018). Au Sénégal, le statut des APE indique que ces dernières ont pour objet de permettre aux parents d'élèves de « formuler des suggestions et d'assurer des réalisations pouvant favoriser l'épanouissement des enfants » (Coly, 2014). Au Bénin, l'implication des parents et l'émergence des APE est aussi présentée comme relevant « d'un souci de gestion des conflits entre les responsables des établissements scolaires et les usagers de l'école » (Comhaire et Mrsic-Garac, 2007 : 45).

Les APE sont donc les représentantes d'un groupe social partageant les mêmes buts et intérêts, et la création de fédérations dans différents pays a permis d'en faire un véritable corps intermédiaire national. Il convient ainsi de rappeler que les APE, notamment en Afrique francophone, ont souvent été constituées selon des dispositions légales de type loi 1901 française qui considère les associations comme tout regroupement de personnes visant à mettre « en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices »<sup>7</sup>. Dans son étude sur la décentralisation au Mali, Traoré (2014) rappelle que la nature des APE les ont amenées à se développer selon « une logique qui peut être qualifiée de pour, par, entre, et avec elles. En d'autres termes un compte rendu à soi et sans implication d'acteurs externes » (Traoré, 2017). Le livret de formation des comités de gestion scolaire au Mali, édité en 2014, présente ainsi les APE : « L'association des parents et ou des mères d'élèves (APE ou AME) représente l'intérêt des parents d'élèves et des enfants. » C'est pourquoi les APE sont d'abord les porte-parole des parents, avant d'être potentiellement ceux des écoles.

Étant donné que ces enjeux se jouent au niveau de l'école, mais également aux niveaux décisionnels supérieurs, la création des APE a donné lieu dans de nombreux pays d'ASS à la constitution de fédérations locales, régionales et nationales. Cette représentation des APE aux différents niveaux politiques leur a conféré la capacité de jouer un rôle dans le dialogue social du secteur éducatif et pas uniquement au niveau de l'école. Cette structuration a également permis dans certains cas de normer et consolider le fonctionnement des APE via l'élaboration de règlements intérieurs standards, de chartes et, pour les fédérations disposant de fonds suffisants, l'organisation de formations

5- Les mutuelles scolaires (Librairies des mutuelles scolaires – LIMUSCO) étaient un dispositif officiel visant à mettre à disposition des parents les fournitures scolaires pour achat au sein de l'école.

6- Arrêté n° 50 du 26 décembre 1975, Article 1er.

7- Article 1, loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association en France.

(voir l'exemple de la Fédération Nationale des Associations des Parents d'Élèves et d'Étudiants du Sénégal-FE-NAPES, Coly, 2014). Dans ce cadre, les fédérations nationales deviennent petit à petit des acteurs de la relation avec les partenaires internationaux, en tant que bénéficiaires directs de projets ou que membres des comités de pilotage d'appui sectoriel. À l'instar de tous les corps intermédiaires impliqués dans le dialogue politique, les avis divergent concernant la légitimité des prises de position de ces structures faitières, qu'il s'agisse de leur efficacité (Cherry et Mundy, 2007, concernant le Mali) ou de leur instrumentalisation. Ainsi, en RDC, les deux fédérations nationales d'APE (celle des écoles publiques et celle des écoles catholiques) peuvent être perçues comme « des caisses de résonances de deux pouvoirs qui les ont créées, à savoir l'Église catholique et l'État sous perfusion internationale » (Mrsic-Garac, 2009).

Une variante historique intéressante peut être relevée dans le développement des associations parents-professeurs (APP), principalement dans les pays d'ASS anglophone. Bien qu'en pratique leurs objectifs principaux aient pu être relativement similaires à ceux des associations de parents d'élèves, leur dénomination exprime une vision basée sur la collaboration entre les parents et l'équipe de l'école. L'origine de la formule même de « parents-professeurs » peut se situer en 1908, aux États-Unis, lorsque le Congrès national des Mères (créé en 1897) décide de changer de nom pour s'intituler Congrès national des Mères et des Associations de parents-professeurs, en reconnaissance justement de l'importance du partenariat entre les parents et les enseignants. Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, cette volonté de collaboration se concrétise dans la présence d'enseignants et, plus largement, de personnels de l'école parmi les membres de l'APP (Kenya, Malawi, etc.). À l'inverse, certains pays proposent des APP réservées aux parents d'élèves et éventuellement à la communauté environnante (Ghana)<sup>8</sup>.

## 1.2 Promotion de la gouvernance locale et décentralisation : l'origine des COGES

---

### Gouvernance, décentralisation et légitimité des acteurs

Si la Déclaration de Jomtien de 1990 appelait à élargir la vision des acteurs pouvant contribuer, d'une manière ou d'une autre, aux efforts éducatifs nationaux, dix ans plus tard, le Cadre d'action de Dakar se positionne clairement pour un nouveau paradigme de gouvernance du secteur de l'éducation. La Déclaration, issue de ces conférences d'avril 2000, présente l'engagement collectif comme le fait de « mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatifs réactifs, participatifs et responsables ». La vision de ce que doivent être ces systèmes est précisée dans le document : « La réforme de la gestion de l'éducation, nécessaire pour passer d'un mode de gestion hautement centralisé, standardisé et directif à des procédures de décision, d'exécution et de suivi plus décentralisées et participatives aux échelons de responsabilité inférieurs, est une nécessité impérieuse. » (Forum mondial sur l'éducation de Dakar, 2000 : 18). Décentralisation et gouvernance participative sont donc étroitement liées et peuvent d'ailleurs être parfois considérées comme quasi synonyme. La clarification du périmètre qu'elles couvrent et de leur déclinaison possible semble donc essentielle pour mieux comprendre la nature de notre objet d'étude que sont les COGES.

La décentralisation, promue comme modèle de gouvernance, peut recouvrir différents types de changements dans la gestion des affaires publiques. Une définition large, proposée par Mons, permet de prendre en compte cette diversité en considérant la décentralisation comme « le transfert de responsabilités, en matière de pla-

---

8- Un cas d'école intéressant est offert par le Cameroun, pays officiellement bilingue anglais et français, avec un système éducatif hérité, en partie, des systèmes français et anglais, pour l'Ouest du pays. Les textes officiels y traduisent l'expression « association des parents d'élèves » par « Parents-Teachers Association », laissant sous-entendre une différence qui n'existe pas dans les faits. Cette situation engendre diverses interrogations comme le souligne Akoa : « Cette dénomination, bien que valable dans les deux systèmes garde-t-elle tout son sens ? Quel rôle attribuer aux parents et enseignants dans ce contexte ? ! ... Cette ambiguïté ne susciterait-elle pas des amalgames dans la perception et la compréhension même de ces dispositifs ? » (Akoa, 2016 : 51).

nification, management, financement et allocation des ressources, du gouvernement central vers des unités locales infranationales publiques ou privées, ces unités pouvant, soit être directement placées sous l'autorité du Gouvernement, soit disposer d'une autonomie partielle ou totale »<sup>9</sup> (Mons, 2004 : 42). Dans ce cadre, trois types principaux de décentralisation sont spécifiés par Mons :

- la « déconcentration », dans laquelle le transfert des compétences se fait au profit d'unités locales qui restent sous l'autorité du gouvernement central ;
- la « délégation », c'est-à-dire le transfert de responsabilités à des unités infranationales ou publiques qui n'appartiennent pas au ministère de l'Éducation, mais dont les pouvoirs sont clairement encadrés par l'autorité centrale ;
- la « dévolution », par laquelle le transfert des responsabilités se fait en faveur d'unités infranationales et/ou publiques, indépendantes du ministère de l'Éducation et bénéficiant d'une large autonomie de décision, accordée souvent de façon pérenne.

Malgré ces variantes, on comprend donc que le développement de la décentralisation porte en lui l'idée d'un partage du pouvoir par l'État central qui consent à le « transférer » ainsi que les responsabilités qui y sont liées. Toutefois, les réformes de décentralisation en ASS semblent avoir été autant contraintes que choisies. Selon Lugaz et De Grauwe (2006 : 15), « dans beaucoup de pays deux forces se sont combinées pour demander la décentralisation : tout d'abord la pression externe des agences internationales de développement et des experts, puis l'opportunité politique interne dans des contextes nationaux où les autorités publiques sont incapables d'organiser ou de financer les services publics de base ». Dans leur étude<sup>10</sup>, ils précisent que le choix de la décentralisation trouve son origine dans « (i) la conviction, parmi les décideurs nationaux et les agences internationales qui les conseillent, que la gestion décentralisée est plus efficace et moins coûteuse, (ii) le processus de démocratisation, qui s'est parfois exprimé dans l'exigence d'une plus grande participation des acteurs locaux et des communautés et enfin, (iii) les difficultés budgétaires des gouvernements nationaux, leur incapacité à faire face à leurs obligations aussi bien internes qu'externes ». La création des COGES, en tant qu'outils de la décentralisation sont des illustrations de ces dynamiques multiples. La description de l'historique des COGES au Togo proposée par Senayha (2018 : 45) est édifiante à ce sujet : « les COGERES ont été créés au primaire et au secondaire par l'arrêté n° 069/MENR du 23 novembre 2000. À partir de 2008, l'arrêté n° 139/MEPSA/CAB/SG du 26 novembre 2008 réorganise les COGERES et les maintient uniquement dans le secondaire premier cycle et second cycle. Les COGEP ont été créés plus tard au primaire par l'arrêté n° 007/MEF/MEPSA du 2 juillet 2010 dans le cadre du projet PERI qui exige une gestion participative des subventions aux écoles »<sup>11</sup>.

Cette démarche de décentralisation est à distinguer de la simple mobilisation des communautés pour mettre en œuvre des plans décidés par le niveau central. Plusieurs pays de trajectoire socialiste ont expérimenté des comités de gestion populaires après les indépendances. En Tanzanie, par exemple, des COGES de ce type ont été institués par la première loi éducative de 1969 : constitués et financés par les autorités publiques, ils avaient un rôle de facilitateurs de l'exécution des plans sectoriels nationaux (Masue, 2014). À l'inverse, les COGES des années 90 sont censés disposer d'une marge d'autonomie accrue par rapport aux directives centrales, et surtout d'un rôle de contrôle des professionnels de l'école, ce qui amène Masue (2014 : 95) à conclure que : « Les COGES tanzaniens ont été réactivés par les donateurs internationaux qui voulaient s'assurer que leurs appuis aux écoles étaient supervisés par les bénéficiaires eux-mêmes et que les fonds n'étaient pas détournés par les politiciens et les bureaucrates. »

9- Dans certains pays, des structures nationales dotées d'une autonomie administrative et financière et jouant un rôle dans la politique publique sont appelées « structures décentralisées » (par exemple, l'Université autonome nationale au Honduras), ce qui demanderait de ne pas limiter la définition aux entités infranationales. Nous retenons toutefois la définition de Mons qui reflète l'attente généralement présente de responsabilisation des niveaux locaux.

10- Elle porte sur le Sénégal, la Guinée, le Mali et le Bénin.

11- COGERES = Comité de gestion des ressources scolaires, COGEP = Comité de gestion des écoles primaires.

En ASS plus qu'ailleurs, la décentralisation du secteur éducatif semble étroitement liée à une réalité historique de cofinancement important des établissements par les parents et communautés, jusqu'alors généralement canalisé via des APE extérieures à l'école. Mais cette dynamique a trouvé un nouveau relai dans les approches politiques et idéologiques qui se développent à l'international dès le milieu des années 90, concernant la gestion des affaires publiques, et notamment l'éducation. Comme évoqué précédemment, l'école en tant que « propriété publique », dont une partie des ressources est toutefois directement apportée (et parfois gérée) par les parents d'élèves, constituait déjà une première alternative à la dichotomie classique entre écoles publiques et privées, y compris communautaires et confessionnelles. Les approches modernes de la gouvernance participative ont diversifié ce paysage en introduisant des modalités hybrides dans lesquelles la propriété publique ou privée ne préjuge pas des acteurs responsables de la gestion.

Ainsi, la promotion de la participation communautaire a pu inclure la volonté de valoriser la contribution des parents et de la communauté au fonctionnement de l'école, autant que celle de promouvoir un nouveau mode de gouvernance des services publics. Dans une étude réalisée en 1994, Schaeffer synthétise la diversité des objectifs qui sous-tendaient, déjà à cette époque, la promotion de la participation dans l'éducation :

- un objectif idéologique : renforcer le pouvoir des communautés sur les décisions prises ;
- un objectif économique : accroître les ressources disponibles et faire partager les frais entre les fournisseurs de service et leurs consommateurs ;
- des objectifs politiques : pour le gouvernement central, renforcer sa légitimité tout en partageant sa responsabilité relative aux problèmes sociaux, et pour les citoyens d'accroître leur pouvoir politique ;
- des objectifs opérationnels : en particulier l'appropriation par la population des projets ou programmes, l'amélioration de leur pertinence, efficacité et durabilité ;
- des objectifs de renforcement de capacités des différents acteurs en termes de gestion, pilotage et suivi de l'éducation.

Si les objectifs économiques et opérationnels semblent directement liés aux attentes premières en matière de contribution des parents, les autres objectifs apparaissent donc plutôt liés aux enjeux de gouvernance discutés précédemment. Schaeffer attire l'attention sur les différentes conditions à réunir pour que ces approches participatives de l'école puissent porter leurs fruits (transparence, redevabilité, capacités des acteurs, etc.). Il insiste également sur le fait que l'installation de ces conditions demande une importante transformation en termes de normes, mécanismes, stratégies et l'assimilation de nouvelles « connaissances, capacités et attitudes » chez les acteurs impliqués. Il souligne également la profondeur des transformations micro-politiques qu'impliquent ces changements de paradigme, et notamment l'évolution de l'image que chacun des acteurs se fait de son rôle et de celui des autres. Ainsi, la redistribution du pouvoir décisionnel questionne la légitimité de chacune des parties prenantes à intervenir dans les affaires pédagogiques ou administrative de l'école (Traoré, 2017).

Dans leur étude sur la décentralisation dans l'éducation, McGinn et Welsh (1999 : 39) exposent trois critères de légitimité à l'aune desquels on peut analyser la (re)distribution des pouvoirs dans un système de gouvernance tel que celui d'une école :

- la légitimité professionnelle, où la gestion doit être confiée à des techniciens chevronnés, aptes à appliquer les meilleures solutions pour atteindre des objectifs définis de manière démocratique. McGinn et Welsh constatent que « c'est la seule forme connue de l'enseignement public dans de nombreux pays ». La déconcentration des pouvoirs du niveau central vers les services déconcentrés d'un ministère, ou l'autonomie donnée à un chef d'établissement, constituent ainsi des exemples de décentralisation basée sur la légitimité professionnelle ;
- la légitimité démocratique, où la gestion doit être confiée à des représentants élus. C'est leur élection qui leur confère leur légitimité : la qualité des processus démocratiques mis en place est donc centrale dans son

acceptation. Selon McGinn et Welsh (1999 : 33), les « projets qui remplacent le contrôle professionnel par un contrôle politique de l'éducation traduisent une perte de confiance de l'opinion publique dans le professionnalisme ». Ils concluent en considérant que ces modèles s'appliquent aux sociétés où l'État central est suffisamment « fort » pour ne pas être déstabilisé par le partage du pouvoir avec les collectivités locales ou par l'émergence de modèles alternatifs portés par la société civile. Ces modèles exigent également une bonne capacité à user de moyens pacifiques pour résoudre les conflits inhérents au débat démocratique ;

- la légitimité du marché, où le pouvoir est donné aux forces du marchés, ce qui implique d'offrir la possibilité aux consommateurs de l'éducation, que sont les parents ou les collectivités, de choisir leur école de manière informée ; et de permettre aux producteurs de l'éducation (directeurs d'écoles publiques ou privées) de s'ajuster à cette demande, tout en contrôlant les coûts et maximisant leurs revenus.

Dans ce cadre, les COGES, qui visent à faire participer à la gestion de l'école différentes parties prenantes extérieures aux professionnels, se positionnent résolument comme l'outil d'un système de gouvernance nouveau. Au Nigéria, la politique nationale de gestion basée sur l'école rappelle qu'à l'époque coloniale « les comités de gestion de l'école (school-based management committee) géraient et levaient des fonds pour l'école », avant de décliner face à la politique de recentralisation. Un tournant s'est opéré dans les années 2000 avec la décision prise en 2005 par le Conseil national de l'éducation « d'établir un [COGES] dans toutes les écoles afin d'assurer que les communautés locales participent aux processus décisionnels de l'école » (Nigéria, 2016).

### **Modèles de gestion, de redevabilité et modèles participatifs : grilles d'analyse des COGES**

Afin de pouvoir appréhender les expériences des COGES dans toute leur complexité, différents travaux proposent des grilles d'analyse utiles. De fait, les trois modèles de gestion de l'école constituent une grille intéressante qui s'inscrit dans le prolongement direct de l'enjeu des légitimités évoqué précédemment. Ces modèles, développés par plusieurs auteurs et en premier lieu Murphy et Beck (1995), sont analysés par Tete (2012) dans sa thèse sur l'émergence des COGES au Togo. Il y souligne le rôle donné à chaque partie prenante :

- le contrôle par le professionnel, où les enseignants ont un rôle prépondérant dans les décisions prises, basé sur la reconnaissance de leur légitimité professionnelle. La participation des parents est limitée, généralement cantonnée aux contributions extérieures, comme les levées de fonds. Le rôle du directeur peut être important si celui-ci dispose d'une légitimité professionnelle accrue ou d'animation, accordée par ses pairs enseignants et/ou par le ministère ;
- le contrôle par l'administrateur, où le directeur a le rôle principal et où la participation des parents et de la collectivité se limite à leur consultation ou à leur contribution financière et matérielle. Le rôle joué par les différentes parties prenantes est à la discrétion du directeur. Celui-ci dispose ainsi de toute la latitude pour mobiliser des légitimités professionnelles (enseignants et autres personnels), d'organiser l'alignement sur la légitimité de marché ou encore de donner plus de pouvoir à la collectivité, si cela correspond à sa vision, et/ou si cela constitue une demande forte des consommateurs de l'éducation ;
- le contrôle par la communauté « qui s'inscrit dans une réédition du pouvoir décisionnel aux parents d'élèves et aux membres de la collectivités locale ». Dans ce cadre, la place de ces acteurs est prépondérante avec voix délibérative au sein de l'instance créée pour assurer la gouvernance de l'école. « Le directeur d'école devient un leader dans les activités internes et externes de l'école », ainsi qu'un représentant et partisan actif du conseil d'école et de ses décisions, notamment grâce à une relation étroite avec le président de l'instance de gouvernance (Tete, 2012 : 60-61).

Ces modèles constituent évidemment des archétypes et la réalité du contrôle dans les écoles est généralement un résultat hybride. Comme rappelé par McGinn (1999), le souhait d'éviter les prises de position idéologiques peut amener à minimiser certaines réflexions et concevoir des dispositifs contradictoires ou mal compris. Ensuite, comme tout processus politique et suivant une approche poststructuraliste, les pratiques réelles

des acteurs ne sont pas le résultat direct de la mise en œuvre de prescriptions politiques. Elles sont issues de l'interprétation et réécriture de celles-ci par les acteurs, en fonction de leurs conceptions et de leur contexte (Ball, 1994 ; Okitsu, 2017). En considérant les COGES comme un outil prescrit pour assurer la gestion de l'école, cette reconstruction des prescriptions administratives par les acteurs de terrain peut être considérée comme un processus d'instrumentation<sup>12</sup>, voire d'instrumentalisation, si le résultat final diverge de manière importante avec les objectifs initiaux.

Ainsi, indépendamment du modèle prescrit, les parties prenantes de l'école peuvent expérimenter différents niveaux de participation à la gestion de l'école, compte tenu des situations locales. Lugaz et De Grauwe (2010 : 17) proposent une analyse générale des modèles théoriques de participation sur le partenariat école-communauté au Bénin, Niger et Sénégal. À côté de l'échelle d'Epstein, évoquée précédemment à propos de la participation des parents dans l'éducation de leur enfant, les auteurs évoquent les travaux de Schaeffer (1994) et présentent ceux d'Arnstein (1969), repris par Deschler et Sock (1985), au sujet de la participation citoyenne. Leurs travaux permettent notamment de « faire la différenciation entre participation réelle et pseudo-participation ».

**Tableau 2. Échelles de participation.**

Échelons de participation selon Deschler et Sock (1985)		Échelle d'Arnstein (1969)	
Participation réelle	Autonomisation	Contrôle par les citoyens	
	Coopération	Délégation de pouvoirs	
Pseudo-participation	Assistancialisme	Partenariat	
		Apaisement	
	Domestication	Consultation	
		Information	
		Thérapie	
		Manipulation	

Source : Lugaz et De Grauwe (2010), citant Deschler et Sock (1985).

Comme mentionné précédemment, la situation de base, à partir de laquelle les niveaux de participation sont étudiés, est celle où la gestion des établissements est l'affaire des professionnels soumis à l'autorité administrative. Dans ce cadre, c'est le directeur d'école qui dispose du contrôle principal, incarnant cette légitimité professionnelle, renforcée par son statut spécifique que lui donne l'administration au sein de l'école (supérieur des enseignants ou, a minima, leader et gestionnaire). Dans ce cadre, Ranson et al. (2005) définissent quatre modèles d'organe de gouvernance :

- un **forum de délibération**, constitué de membres divers, principalement des parents, dont la consultation est organisée autour de thèmes choisis par le directeur de l'école. Les parents peuvent s'enquérir des performances de l'école mais ne peuvent remettre en cause l'autorité du directeur ;
- une **caisse de résonance consultative**, où le directeur présente ses stratégies aux membres de l'organe de gouvernance pour obtenir leurs avis, propositions d'ajustement et leur consentement global. Ces enceintes restent sous le contrôle du directeur ;
- un **comité exécutif** qui assume la responsabilité générale de la gestion des ressources de l'école (budget, infrastructures, recrutement, etc.) en laissant au directeur la responsabilité pédagogique et curriculaire. Le comité assure généralement un suivi étroit des performances de l'école et de la stratégie du directeur, dans le cadre d'un partenariat fort entre les membres et le personnel de l'école (notamment le directeur et le président du comité) ;

<sup>12</sup>- Appropriation par l'être humain d'un outil pour réaliser une tâche.

- un organe de direction qui assume la direction complète de l'école et dont le directeur est un membre ordinaire, tout en disposant d'une importante légitimité professionnelle. Le président du comité définit l'ordre du jour et dirige les discussions qui visent à assurer le leadership stratégique de l'école.

Cette typologie a été utilisée au Pays de Galles par Ranson et al., au début des années 2000, pour analyser la relation entre le fonctionnement des COGES introduits par les réformes de la fin des années 1980 (notamment leur pouvoir d'examen sur l'activité des professionnels de l'école) et les performances des établissements. Cette étude identifie un ensemble de processus positifs que les COGES peuvent permettre de générer en termes d'amélioration des pratiques, de prise en compte de la diversité des besoins des élèves et de production de ressources additionnelles. Toutefois, les corrélations ne sont pas absolues et différentes pratiques peuvent se développer. Les auteurs concluent que si le fonctionnement de ces structures joue un rôle important, notamment en termes de supervision de l'action du personnel de l'école, « la pratique de la surveillance (scrutinity) a fonctionné dans un ensemble d'écoles primaires parce que les professionnels reconnaissent sa valeur et sa légitimité dans l'espace public d'un organe de gouvernance respecté » (Ranson et al., 2005 : 18).

Le Tableau 3 ci-dessous illustre, pour chacun des modèles de gouvernance de Ranson, quel type de contrôle est généralement en vigueur, et quelles légitimités sont en jeu.

**Tableau 3. Modèles de gouvernance, contrôles et légitimités**

Modèle de structure de gouvernance	Qui exerce le contrôle des décisions ?	Quelles légitimités sont reconnues ?
Forum de délibération	Contrôle de l'école par l'administrateur (direction), généralement professionnel certifié par ailleurs.	La légitimité professionnelle domine les échanges. L'espace de prise en considération des avis des consommateurs de l'école est trop étroit pour que qu'une légitimité de marché, même indirecte, puisse s'exprimer dans le cas des écoles privées.
Caisse de résonance	Contrôle de l'école par l'administrateur (direction), généralement professionnel certifié par ailleurs.	La légitimité professionnelle domine les échanges. Dans le cas des écoles pilotées par la demande (privées), les avis consultatifs des consommateurs (parents et autres financeurs) auront une valeur accrue, soutenue par une légitimité de marché indirectement présente*.
Comité exécutif	Partage du contrôle de l'administrateur avec la communauté et les autres professionnels en fonction de la composition et fonctionnalité du comité.	La légitimité démocratique domine les échanges si les membres sont élus selon ces principes. La légitimité professionnelle reste valorisée principalement sur les aspects pédagogiques et curriculaires. La présence indirecte d'une légitimité de marché telle que présentée ci-dessus reste possible.
Organe de direction	Le contrôle est donné aux membres de l'organe de direction, communauté et/ou professionnels, en fonction de la composition du comité.	La légitimité démocratique domine les échanges si les membres sont élus selon ces principes. La présence indirecte d'une légitimité de marché reste possible.

\* La légitimité de marché peut s'appliquer également à des écoles publiques, lorsque leur pilotage se base sur l'idée que toutes les écoles sont « concurrentes » face au choix des parents, et que leur succès en termes d'inscriptions constitue leur principal indicateur de performance et de valorisation des carrières des agents.  
Source : Auteur.

Il convient toutefois de préciser que cette mise en relation entre modèle de gouvernance, contrôle et légitimités est une illustration schématique des dynamiques actuellement observées, mais ne constitue pas une caractérisation absolue de ce que chaque modèle de gouvernance peut offrir. Par ailleurs, c'est la méthode de constitution des organes de direction ou des comités exécutifs qui conditionne la légitimité en jeu, et non pas leur existence en tant que telle. Il est ainsi envisageable d'imaginer des organes de direction principalement composés de professionnels de l'éducation, internes et externes à l'école, dont le poids décisionnaire est proportionnel à leur reconnaissance professionnelle (années d'expérience, titres universitaires,

réalisations remarquables, etc.). Les modèles de gouvernance alternatifs à une gestion exclusive des écoles par les directeurs ouvrent ainsi la possibilité d'inclure de nouveaux acteurs ; leurs modalités de mise en œuvre restent donc centrales dans le type de contrôle et de légitimités qui seront mobilisés.

### ► En résumé

---

Les comités de gestion des établissements scolaires, en tant que nouveau modèle de gouvernance, constituent une rupture importante dans la manière de considérer la gestion des services publics en général, et du service éducatif en particulier. L'émergence des APE dans les années 1960 a permis d'encadrer et de stimuler le développement d'une collaboration entre l'école, gérée par des professionnels, et la communauté qui apporte depuis l'extérieur certaines contributions matérielles, financières mais également des compétences et des réseaux relationnels. Les COGES, quant à eux, introduisent un paradigme où la gouvernance de ces structures publiques est assurée par un organe mixte, dans lequel les professionnels peuvent être minoritaires.

Ce renversement de paradigme bouscule les légitimités établies, en introduisant, aux côtés de la légitimité professionnelle du personnel éducatif, la légitimité démocratique des membres élus du COGES. De fait, le contrôle des écoles n'est plus l'apanage de l'administrateur et des professionnels et s'ouvre à la communauté. Cette situation introduit l'enjeu du niveau de participation effectif de chacune des parties prenantes via leurs représentants et donc des processus démocratiques à l'œuvre. Différents modèles d'organe de gouvernance existent en fonction du niveau réel de participation des membres extérieurs à l'administration de l'école, notamment celle des parents d'élèves. C'est pourquoi les COGES peuvent aussi bien constituer un espace de pseudo-participation, dans lequel les parties prenantes sont vaguement informées sur certains points, qu'un véritable espace de pilotage, de gestion et de contrôle de l'école.

Au sein de ce paysage théorique, la réalité des COGES en ASS est donc conditionnée par les choix institutionnels réalisés, les dispositions pratiques réglementées et par la manière dont les différents acteurs s'approprient ce nouveau dispositif dans leur contexte local.

## 2 ● Typologie des COGES en Afrique subsaharienne

### 2.1 Architecture institutionnelle des COGES

---

#### Enjeu de l'architecture institutionnelle

L'architecture institutionnelle est la première caractéristique déterminant le fonctionnement des COGES, car elle organise la structure des canaux démocratiques et de redevabilité. Ce premier point d'entrée, qui peut être relativement négligé dans les études sur les COGES, vise à identifier la manière dont est pensée la mécanique de représentation au sein de ces organes et offre un aperçu des relations de pouvoir pouvant s'y installer. Un certain nombre d'études relatives à la participation des parents dans l'école, d'une manière générale, assimilent volontairement les APE et les COGES pour établir l'existence ou non d'espaces dédiés à cette participation.

Il est donc intéressant de commencer par rappeler que les APE adoptent une architecture institutionnelle d'association, composée d'une assemblée générale (AG) et d'un bureau exécutif constitué a minima d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier. Souvent, la composition et le fonctionnement précis du bureau exécutif sont laissés à la discrétion de l'AG lors de la rédaction de son règlement intérieur. L'AG rassemble un seul groupe d'intérêt, à savoir les parents d'élèves. Certaines associations, notamment dans les pays anglophones, peuvent intégrer des enseignants, voire le directeur de l'école, mais ces derniers sont en principe minoritaires et n'ont parfois pas de voix délibératives. Ainsi, au Burkina Faso, le ministère de l'Éducation rappelle dans ses formations que « l'Association des parents d'élèves du primaire de base (APEP) est la structure qui regroupe les pères, les mères et les tuteurs des élèves d'une école. Tous les parents sont membres d'office de cette association » (Burkina Faso, 2016). Au Kenya, la loi fondamentale sur l'éducation précise, quant à elle, que l'association des parents inclut tous les parents d'élèves de l'école et un représentant des enseignants. Son bureau exécutif est composé de parents de chaque classe, ainsi que de deux enseignants et du directeur au poste de secrétaire. Pour l'instant, et malgré les éventuelles difficultés pour mobiliser les parents et le fait que ces derniers ne constituent pas un groupe homogène en termes d'intérêts et de représentations, on constate que les APE sont faites « pour et par les parents », comme l'exprime Tete (2012) dans son étude au Togo.

Les COGES, en tant que structure de gouvernance participative, incluent diverses parties prenantes pour lesquelles les textes prévoient généralement une place spécifique. Celles-ci peuvent avoir des intérêts immédiats différents et s'appuient sur des représentations qui peuvent être distinctes en termes de rôle et légitimité. Qualifiés parfois de groupes d'intérêt, ils sont soumis à des pressions et disposent de capacités inégales. S'il est relativement classique d'identifier les parents et le directeur d'école, voire les enseignants, d'autres parties prenantes sont également à considérer dans l'écosystème de l'école. L'analyse des différentes études permet de dresser la liste suivante :

1. les parents d'élèves qui peuvent inclure leur tuteur dans des contextes où de nombreux enfants sont éduqués par d'autres membres de leur famille, voire envoyés vivre en ville chez des proches ;
2. les élèves à qui une place peut aussi être donnée au sein des COGES. Le niveau primaire sur lequel s'est concentré cette étude amène parfois à limiter cette participation aux classes supérieures pour des raisons de maturité ;

3. la direction de l'école, représentée par le ou la directeur·trice qui détient historiquement la gestion des ressources de l'établissement, notamment celles issues de l'État ;
4. les enseignant·e·s qui représentent les professionnels de l'école et ne disposent pas du statut d'administrateur occupé par le directeur ;
5. le personnel non-enseignant hors directeur (conseiller d'orientation, intendants, etc.) ;
6. les services déconcentrés du ministère de l'Éducation, aux noms variés suivant les pays (inspecteurs, superviseurs, direction départementale, etc.), qui sont les représentants de l'autorité centrale étatique ;
7. la communauté ou collectivité qui peut être représentée par une collectivité locale formelle ou, à défaut, par la représentation locale de l'État central, selon le niveau de décentralisation du pays. Ces représentants institutionnels peuvent être remplacés ou s'ajouter à des représentants plus traditionnels en fonction des contextes (chefs de quartier, autorités traditionnelles, etc.) ;
8. les organisations de la société civile qui peuvent correspondre à des structures locales (association d'artisans, groupements de femmes, personnes en situation de handicap, etc.), voire des ONG nationales/ internationales soutenant l'école ou œuvrant au sein de la communauté. Nous inscrirons également dans ce groupe, pour une question de simplification, les éventuels représentants des confessions religieuses ;
9. les mécènes de l'école, aussi appelés « sponsors », qui peuvent être des représentants religieux, des particuliers ou des organisations locales, voire internationales, et dont la participation est établie en fonction de leur appui financier ou matériel.

Ces diverses parties prenantes, ou groupes d'intérêt, sont réunies dans les COGES qui présentent des architectures institutionnelles différentes. On peut les regrouper en deux grandes familles : les COGES ouverts et les COGES structurés. Cette classification permet de distinguer les multiples conceptions de la mécanique démocratique envisagée pour les COGES. En effet, l'utilisation du terme COGES est variable et désigne parfois l'ensemble des instances du dispositif, parfois seulement sa composante exécutive (bureau), ou encore le simple agrégat de ses parties prenantes. Au sein de chacune de ces deux familles, un ensemble de variantes existent, illustrant la diversité des approches retenues et leur ancrage dans les contextes sociaux, politiques et institutionnels en présence.

### **Les COGES ouverts : associer librement l'ensemble de la communauté**

Les COGES ouverts s'apparentent à l'architecture institutionnelle en vigueur pour les associations. Leur instance de base est l'assemblée générale (AG) qui se réunit ponctuellement au cours de l'année (de deux à quatre fois d'ordinaire). Elle élit un bureau exécutif qui prépare et assure la mise en œuvre des décisions de l'AG et qui lui rend compte. Ce modèle est dit « ouvert » en référence au fait que la composition de l'AG n'est pas structurée par les textes et peut inclure tout citoyen de la localité.

Ce modèle prévaut à Madagascar où les COGES, appelés FEEFI, tirent leur base réglementaire historique de l'ordonnance de 1960 portant sur le régime général des associations. Leur forme actuelle est définie par une ordonnance de 2015 qui les confirme en tant qu'association ayant « pour objectif l'amélioration de l'éducation en termes d'accès et d'équité, de qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, et de bonne gestion de l'établissement scolaire » (Madagascar, 2015 : art. 1). Bien que l'ordonnance énumère un ensemble de profils attendus pour les adhérents de la FEEFI (personnel de l'établissement, parents d'élèves, dirigeants d'administrations ou de collectivités locales), celle-ci est ouverte à tout résident du ressort territorial ou même « toute personne physique ou morale de bonne volonté désirent œuvrer dans le domaine de l'éducation fondamentale ». Une particularité du dispositif à Madagascar est l'existence d'un président élu de l'AG, qui coexiste donc avec le président élu du bureau exécutif, assisté d'un secrétaire qui est le directeur de l'école, ainsi que d'un trésorier. Selon les acteurs du secteur engagés dans le développement des FEEFI, cette coexistence est porteuse

de conflits<sup>13</sup>. Ce bureau est encadré par deux organes de contrôle : le commissariat aux comptes (2 personnes élues) et le comité de suivi du PEC (Projet d'établissement contractualisé) qui assurent un suivi qualitatif des engagements des parties prenantes autour du projet d'école et de sa réalisation.

Le Mali présente également ce type d'architecture avec un COGES (abrégé CGS) basé sur une assemblée générale ouverte à tous les membres de la communauté et qui élit un bureau exécutif. Ce bureau intègre les trois postes de base (président, secrétaire et trésorier) mais également un commissariat aux comptes, un chargé de suivi du projet d'école et, a minima, deux chargés de suivi spécifiques : l'un pour la scolarisation des filles et l'autre pour la mobilisation/communication. Au sein du bureau, on trouve des membres de droit qui peuvent assurer ou non les fonctions précédemment énumérées : la direction de l'école, un représentant des enseignants, un représentant des élèves, deux représentants des APE et deux de la société civile. Ces membres de droit illustrent une première variante visant à contrôler les équilibres au sein des COGES. Plusieurs règles de non-cumul sont également posées : le président du COGES ne peut pas être le directeur, ni un enseignant ou un élève, ni le président de l'APE ; aucun enseignant, élu local, député ou chef de village ne peut être élu au COGES en plus du membre de droit. Si l'architecture est ici relativement ouverte, des précautions sont donc prises pour empêcher le président de l'APE de présider également le CGS. Les règles de non-cumul limitent également le rôle joué par les professionnels et les personnes déjà engagées dans des enjeux politiques locaux ou nationaux.

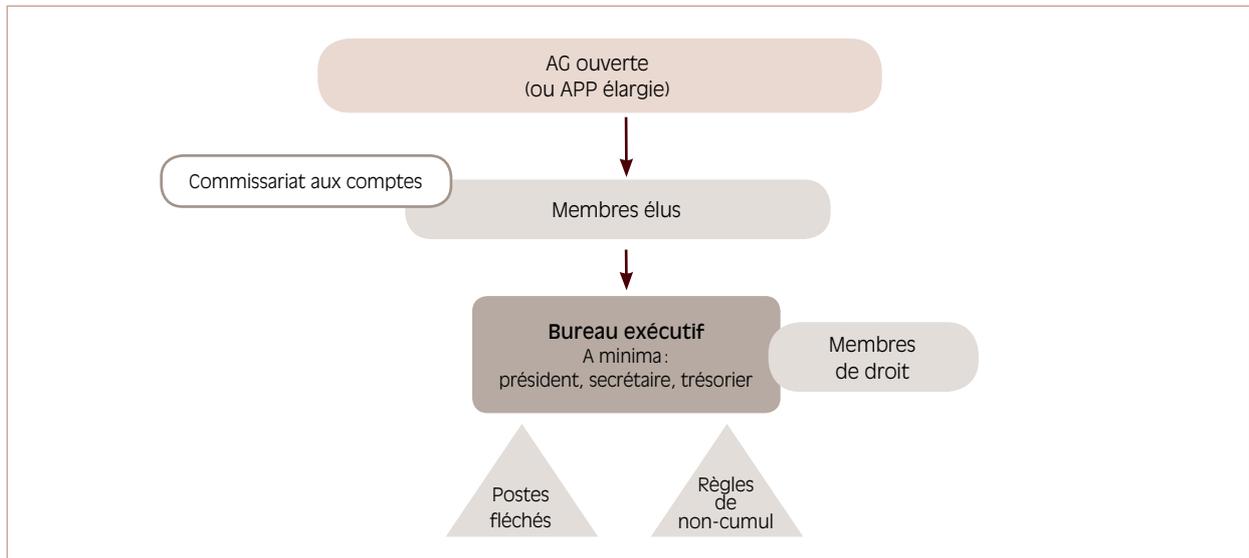
Les COGES ouverts sont parfois conçus comme intrinsèquement liés à l'APE/APP, tout en constituant un organe distinct. Cette intégration marque notamment le modèle en vigueur dans la stratégie nationale du Malawi (établie en 2004) pour la participation communautaire à la gestion des écoles primaires. Au Malawi, l'APP rassemble l'ensemble des parents, enseignants et leaders communautaires ; elle est ainsi considérée comme représentant la totalité de la communauté. À ce titre, l'APP joue le rôle d'AG du COGES (nommé School Management Committee ou SMC), ce dernier étant élu par l'APP à qui il rend également compte. Ce COGES exécutif correspond au bureau du COGES dans les autres modèles ouverts. Il inclut des représentants de la communauté, du fondateur éventuel de l'école, et de la collectivité locale<sup>14</sup> (Malawi, 2012). La Gambie présente également le même type de modèle de COGES, auparavant appelé comité de l'association parents-professeurs. Au Soudan du Sud, le guide pour la gouvernance scolaire, édité avec USAID, présente le COGES comme une « partie de l'APP » à laquelle il est redevable. L'APP organise l'élection du COGES exécutif<sup>15</sup>, en collaboration avec le personnel de l'école. Elle y invite les élèves ainsi que des professionnels locaux qui constituent deux catégories de parties prenantes non présentes statutairement dans l'APP (Soudan du Sud, 2016 : 14). Le COGES exécutif comprend neuf membres, dont quatre sont des parents d'élèves élus par l'APP uniquement, et six sont élus par l'APP et le personnel de l'école : deux enseignants, deux élèves, un professionnel local et un leader communautaire ou religieux (Soudan du Sud, 2016). Ce modèle propose une voie intermédiaire dans laquelle l'instance suprême est une combinaison de l'APP élargie et du personnel de l'école.

13- Le rapport final du projet JICA qui soutient les FEFFI relate les constats issus d'un comité de pilotage de 2018 et indique que : « Sur le terrain, dans beaucoup de cas, les présidents de l'AG et les présidents du bureau permanent sont en concurrence et conflit » (JICA Madagascar, 2020).

14- La composition exacte des COGES exécutifs doit être définie dans un règlement ministériel qui n'a pu être trouvé.

15- Le COGES au Soudan du Sud comprend neuf membres avec voix délibérative, dont quatre assurant les fonctions de président, vice-président, secrétaire et trésorier.

Schéma 1. Présentation d'un COGES ouvert



Source: Auteur.

### Les COGES structurés : organiser une gouvernance partagée

Les COGES structurés présentent, quant à eux, des organisations plus encadrées où la composition de l'instance suprême délibérative et la constitution du bureau exécutif sont définies, dès le départ, par rapport aux différentes parties prenantes en présence. L'approche structurée s'observe, par exemple, clairement au Burundi et en Côte d'Ivoire, où chaque partie prenante élit ses représentants qui disposent d'une ou plusieurs places au sein du COGES et/ou de son bureau exécutif. Cette approche doit s'appuyer sur des parties prenantes plus organisées, utilisant des dispositifs d'élection ou de nomination des représentants établis ou prescrits par des textes.

Au Burundi, le COGES est composé de 13 membres représentatifs du personnel de l'école, des parents et des élèves, mais également d'un membre de l'administration territoriale et d'un représentant syndical, selon des proportions établies. Les membres sont élus au sein du groupe qu'ils représentent, sur des structures déjà en place, lorsqu'elles existent : les parents, au nombre de trois, sont élus par l'assemblée générale des parents ; les élèves au nombre de deux, sont élus par les délégués de classe ; les enseignants sont élus par leurs pairs et le représentant syndical par les personnels syndiqués de l'établissement. Toutefois, ces membres ne peuvent pas cumuler un rôle dans les autres instances (comité des parents ou conseil de direction). Le COGES élit parmi ses membres un bureau composé de quatre personnes : un président et un vice-président (parent), un secrétaire (enseignant) et le directeur d'école, ainsi que le représentant syndical.

La Côte d'Ivoire présente une organisation similaire, où chaque partie prenante est d'abord réunie dans une assemblée subsidiaire : l'assemblée des parents, celle des enseignants, des élèves (constituée des chefs de classe), l'assemblée des autres personnels de l'école (inspecteurs d'orientation, assistants sociaux, etc.) et enfin, l'assemblée des directeurs d'école dans le cas de groupes scolaires<sup>16</sup> (Côte d'Ivoire, 2012). Ces assemblées élisent leurs représentants au sein de l'assemblée générale du COGES, ainsi que de son bureau exécutif et de son commissariat aux comptes. Les canaux démocratiques sont donc cloisonnés entre les diverses parties prenantes et leur présence est définie dans chaque organe. Aussi, l'assemblée générale est « fermée » : elle comprend le maire (président) et le directeur de l'école (vice-président), deux représentants d'élèves par niveau, à partir du CE2, un enseignant par classe et des parents d'élèves (dont le nombre est égal au double

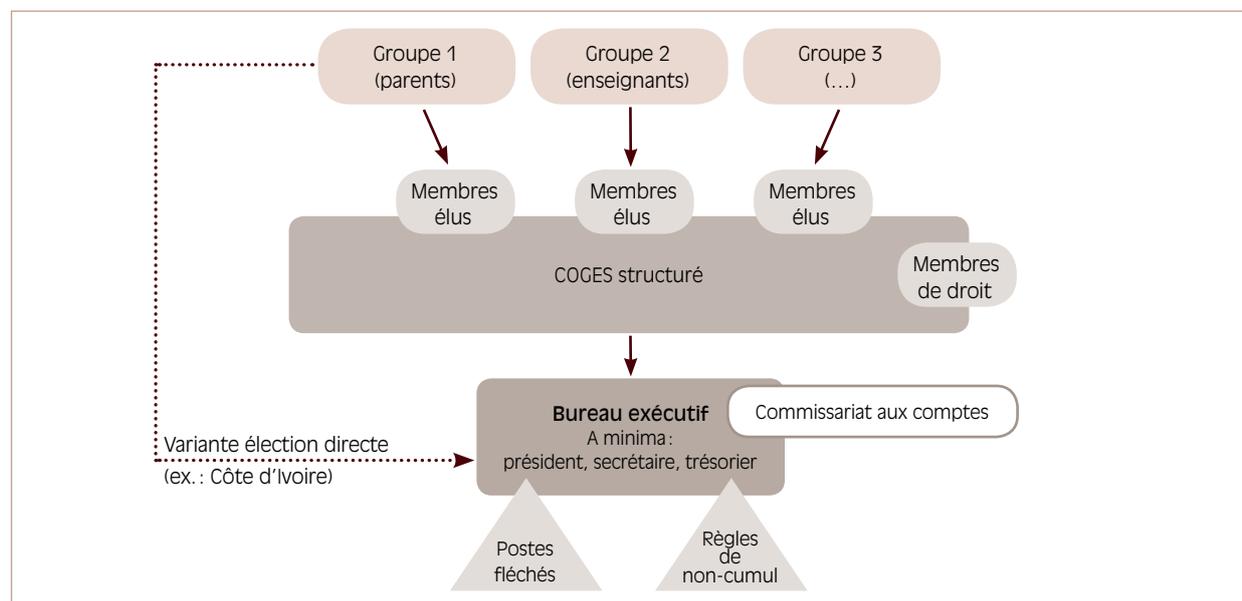
<sup>16</sup> - Le décret prévoit une assemblée des professionnels représentatifs du tissu économique local pour les établissements d'enseignement technique et de la formation professionnelle.

de celui des élèves et des enseignants réunis), ainsi que les membres du bureau exécutif élus en parallèle. Ce bureau est composé des postes classiques, attribués d'office à certains groupes : un président et un vice-président (parents), un secrétaire général et son adjoint (enseignants), un trésorier général (parent) et son adjoint (personnel non-enseignant). Il est complété par des membres dénués de fonction, également élus par leurs pairs : deux chefs de classe (élèves), trois parents d'élèves et l'intendant (Côte d'Ivoire, 2012).

L'Afrique du Sud connaît également des COGES structurés autour de la représentation des parents, du personnel enseignant, du personnel non-enseignant et des élèves. Chacun de ces groupes est réuni de manière ad hoc pour élire ses représentants. La composition exacte des COGES et le nombre de places octroyées à chaque groupe sont laissés dans la loi à la discrétion des gouvernements provinciaux. Toutefois, le nombre de parents doit être supérieur à la somme des autres membres (majorité absolue) et le COGES doit être présidé par un parent (Afrique du Sud, 1996). Un guide d'élection, produit en 2014 au niveau national, préconise des compositions standards pour les COGES en fonction de la taille des écoles (Afrique du Sud, 2014).

Et enfin, au Togo, le COGES est composé de neuf membres : le directeur en tant que secrétaire du bureau ; six parents élus par l'AG des parents aux postes de président et de trésorier du COGES, de conseiller (1 poste) et de présidents des trois commissions spécialisées (constructions/équipements, manuels/fournitures, et finances) ; un représentant des enseignants et un représentant du comité local de développement pour les deux autres postes de conseillers.

### Schéma 2. Présentation d'un COGES structuré



Note : La variante « élection directe » identifiée en Côte d'Ivoire présente la particularité de faire élire deux types de représentants par chaque groupe (parents, élèves, enseignants etc., rassemblés dans des assemblées subsidiaires) : ceux siégeant à l'assemblée générale, représentée ci-dessus sous le vocable COGES structuré, et ceux qui sont membres du bureau exécutif. Ce dernier est donc redevable à une assemblée générale restreinte, elle-même élue pour superviser le travail du bureau exécutif. Dans les autres pays, le bureau exécutif est généralement présenté comme une émanation du COGES structuré (dont une partie des membres est dotée de fonctions) et directement assujéti à l'ensemble de la communauté réunie en assemblée générale. Si ces dispositions expriment une certaine vision du processus de redevabilité, elles correspondent aussi simplement au mode de gestion de contextes où les effectifs sont nombreux.

Source : Auteur.

### Le cas des COGES hybrides

Un ensemble de situations hybrides apparaissent dans le paysage des COGES lorsque leur composition est structurée et intègre des groupes d'intérêts non formalisés ou à périmètre variable. Ainsi, dans la plupart des autres pays étudiés, les processus de désignation des représentants des différents groupes d'intérêt au sein du COGES et de son bureau (selon la distribution établie) n'apparaissent pas aussi clairement dans les textes et outils de mise en œuvre. Au Sénégal, l'arrêté ministériel de 2015 dédié aux COGES présente, comme en Côte d'Ivoire, une organisation à trois niveaux dont la base est constituée d'une assemblée générale structurée incluant tous les personnels de l'école et un nombre déterminé de représentants des autres parties prenantes<sup>17</sup>. À l'exception des représentants de l'APE (élus par l'APE) et de l'ensemble des personnels de l'école, la représentation des autres parties prenantes est laissée relativement libre dans le texte : « Les représentants des organisations communautaires de base et des élèves sont dûment désignés par leurs pairs ou par les autorités de ces organisations. » Dans un second temps, cette AG structurée élit une délégation de l'assemblée générale (DAG), composée de 11 membres, qui s'apparente à une version réduite de l'AG. Elle élit également les six membres du bureau exécutif : un président, le directeur de l'école assurant les fonctions de secrétaire, un trésorier (extérieur à l'école), un élève (le président de la coopérative scolaire), un représentant des parents et un représentant des enseignants (Sénégal, 2015). Les membres du bureau pouvant être également membres de la DAG, ces deux structures risquent potentiellement de se confondre.

Au Kenya, les COGES structurés comptent 14 membres mais la loi de 2013, révisée en 2014, ne précise pas la composition d'un éventuel bureau ; seule la fonction de secrétaire est mentionnée pour indiquer qu'elle doit être remplie par le directeur de l'école. La société civile est présente dans le COGES par le biais d'un représentant des personnes en situation de handicap et d'un représentant des groupes d'intérêt spéciaux de la communauté. Les parents, au nombre de six, sont donc majoritaires, mais rien n'indique qu'ils sont élus par l'APE ou éventuellement membres de son bureau (Kenya, 2013). Le Nigéria, État fédéral, laisse aux provinces le soin de préciser la composition des COGES qui doivent comprendre entre 8 et 20 membres et représenter « les divers groupes ayant un intérêt dans l'amélioration des résultats des élèves » (Nigéria, 2016). L'analyse des COGES de plusieurs États montre une composition relativement classique avec une quinzaine de membres, dont au moins un tiers issu de la société civile et extérieure à l'école (associations de femmes, jeunes, artisans, etc.) ; aucune information n'est donnée sur les processus de désignation de ces membres.

Au Burkina Faso, les textes légaux en vigueur sont relativement ambigus. En effet, l'arrêté interministériel de 2017 liste, d'un côté, les « acteurs et partenaires du COGES » (APE, associations des ressortissants non-résidents, collectivité territoriales, organisations syndicales, etc.) et, de l'autre, indique que l'AG du COGES est composée de cinq représentants de chacune des organisations membres. L'ambiguïté réside également dans la présentation du bureau exécutif qui est donnée par l'arrêté. En effet, dans son article 13, il le réduit à cinq membres dotés de fonctions (président, secrétaire général, trésorier, secrétaire à la mobilisation et chargé de la promotion de l'éducation inclusive), tandis que, dans son article 9, il le présente comme composé de membres actifs (issus des acteurs et partenaires de l'école) et de membres d'honneur (personnes de bonne volonté, proposées à l'AG par le bureau lui-même). Ce texte ne fait pas non plus référence à d'éventuels membres de droit de l'AG, alors que les modules de formation utilisés dans le cadre du projet PACOGES<sup>18</sup> en prévoient sept sur la base du décret de 2008 : la mairie, le président de l'APE, la présidente de l'AME, la direction de l'école, un représentant pour les enseignants, pour les organisations syndicales et pour une ONG (Burkina Faso, 2016). L'arrêté de 2017 n'évoque pas le décret de 2008 dans son préambule, alors qu'il prend le soin de citer un arrêté relatif au projet PAAQE de la Banque mondiale visant à appuyer la mise en place des COGES, en parallèle à celui de la JICA. Il convient donc de noter la confusion générée par cette juxtaposition de textes légaux et réglementaires. Ils sont parfois liés à des projets financés par des fonds

---

<sup>17</sup>- APE, élèves, anciens élèves, chefs de quartier, mairie, associations locales, chefs religieux, etc.

<sup>18</sup>- Projet financé par la coopération japonaise JICA.

extérieurs qui soutiennent des actions de formation pouvant apporter des informations contradictoires. Une stratégie de pérennisation des COGES a été établie à l'horizon 2023 et prévoit ainsi une « mise à jour et en cohérence des textes relatifs aux COGES », notamment motivée par la nécessité de clarifier la gestion de futurs subventions décentralisées au niveau communal.

## 2.2. Compositions formelles et équilibres entre les parties prenantes

### Instances délibératives et exécutives : des équilibres choisis

En tant que structure de gouvernance, l'architecture institutionnelle des COGES dispose d'un encadrement légal et réglementaire qui peut présenter des ambiguïtés ou comporter des zones d'ombre quant à leur structure et constitution. La juxtaposition partielle de différents textes réglementaires participe à la difficulté d'identification des dispositions à appliquer. Dans certains cas, il semble que plusieurs dispositions soient encadrées par de simples documents stratégiques, ou guides pratiques, souvent produits par les ministères dans le cadre de projets extérieurs. Au Ghana, par exemple, le guide de formation, élaboré en 2012 avec l'appui de l'Organisation internationale du travail, invoque une loi de 1995 comme base légale des COGES sans fournir d'éléments sur leur architecture<sup>19</sup> (Ghana, 2012). Ce guide, peu spécifique, est d'ailleurs critiqué par une étude de Transparency International (TI) qui propose en retour un mini-manuel plus opérationnel, s'appuyant sur une loi de 1994 pour fournir une composition légalement attendue des COGES (Bonilla Bogaert et al., 2012). Enfin, au Soudan du Sud, l'institutionnalisation des COGES, telle qu'établie dans les documents stratégiques et outils de formation produits depuis 2014, semble être contradictoire avec la loi fondamentale de 2012 ; celle-ci indique que ce sont les APP qui doivent jouer directement le rôle d'organe de gouvernance des écoles primaires.

Les architectures institutionnelles des COGES sont donc variables, parfois imprécises, mais la présence de deux modèles principaux illustre une divergence entre la volonté d'ouvrir largement la gouvernance des écoles en s'appuyant sur une démocratie directe (COGES ouverts), et celle d'encadrer la représentation, pour organiser une gouvernance partagée de l'école (COGES structurés). Des modèles hybrides semblent vouloir mixer ces approches et aboutissent à des formes parfois complexes, où il devient difficile d'identifier les mécanismes de représentativité prédominants, ce qui questionne leur applicabilité sur le terrain.

Ainsi, les parents constituent généralement le groupe le plus important dans les COGES structurés, comme indiqué dans le *Tableau 4*, bien que les textes n'en fassent pas toujours le groupe obtenant la majorité absolue. La Côte d'Ivoire spécifie que le nombre de parents doit être supérieur au nombre d'enseignants et d'élèves réunis, ce qui lui donne de fait une place prédominante. On retrouve cette prépondérance au Niger et en Afrique du Sud. Au Sénégal (pour la DAG) et au Burundi, les textes prévoient que les parents soient moins nombreux que le personnel de l'école, tout comme au Nigéria où ce sont des représentants d'organisations de la société civile qui apparaissent comme potentiellement majoritaires.

<sup>19</sup> L'étude du texte de loi accessible n'a pas permis d'identifier d'éléments précis portant sur l'organisation des COGES.

Tableau 4. Exemples de composition de COGES structurés dans 10 pays d'Afrique subsaharienne

	Afrique du Sud*	Burkina Faso**	Burundi	Cameroun	Côte d'Ivoire	Kenya	Niger	Nigéria (État d'Enugu)	Sénégal***		Togo****
									AG	DAG	
Directeur/rice	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1
Enseignants	2	1	2	1 à 3	9	1	2	2	Tous	2	1
Autres personnels	1		3								
Parents	5	2	3	3 (issus APE) + 2	26*****	6	4 (issus APE et AME)	2 (issus APE)	4 à 10 (issus APE)	2	6
Élèves			2	1	4	1		2 élèves, 2 anciens élèves	2 à 6 élèves, 2 à 4 anciens élèves	1	
Collectivité locale, administration territoriale		1 (mairie)	1	1	1 (mairie)			1 (conseil traditionnel)	2 (mairie + chef de village)	2 (mairie + chef de village)	1
Service déconcentré éducation				1 (ministère des Finances)		1					
Syndicats éducation		1		1							
Sponsors						3			2		
Société civile		1		4		2		5	7 à 12 (dont 3 religieux)	2 (dont 0 religieux)	
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>15 à 17</b>	<b>41</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>14</b>		<b>10</b>	<b>9</b>

\* Pour une école primaire entre 160 et 700 élèves.

\*\* Selon le décret de 2008.

\*\*\* Sénégal – AG : assemblée générale ; Sénégal – DAG : délégation à l'assemblée générale.

\*\*\*\* Selon l'arrêté n° 007/MEF/MEPSA de 2010 présenté par Tête (2012).

\*\*\*\*\* Soit le double du nombre d'enseignants et élèves réunis, tel que stipulé dans les textes.

\*\*\*\*\* Soit le double du nombre d'enseignants et élèves réunis, tel que stipulé dans les textes.

Parmi ces architectures institutionnelles variées, il existe des leviers spécifiques pour ajuster les équilibres entre les différentes parties prenantes au niveau des organes exécutifs. Prévoir des membres de droit dans les organes exécutifs constitue un premier levier. De fait, si les bureaux exécutifs des COGES sont élus par une AG ouverte ou par un COGES structuré, ils peuvent toutefois inclure de manière obligatoire quelques membres spécifiques, comme le directeur de l'école, le représentant des services déconcentrés ou de la collectivité locale, qui peuvent avoir un simple rôle d'observateur ou de conseiller. Un second levier consiste à assigner directement certaines fonctions exécutives à des représentants spécifiques. Ainsi, celle de président du COGES peut être réservée à des parents ou encore aux représentants de la collectivité locale. Lorsqu'une fonction est assurée en binôme (par exemple, le trésorier et son adjoint), chacun des deux postes peut être assigné à deux représentants de parties prenantes distinctes pour éviter toute collusion. Un troisième levier engage à poser des règles de non-cumul qui permettent d'interdire à certains détenteurs d'autres fonctions de jouer des rôles spécifiques dans le COGES.

Le *Tableau 5* présente la structure des bureaux exécutifs des COGES dans les pays qui assignent clairement des fonctions ou prévoient des membres de droit. Si l'instance délibérative, qui ne se réunit que ponctuellement au cours de l'année, peut être très ouverte sur différents acteurs, les fonctions exécutives au sein des COGES sont toutefois réparties entre les parents, le directeur et les enseignants, avec une préférence octroyée aux parents. Bien que des élèves ou des membres de la communauté (hors parents) puissent devenir des membres de droit, généralement aucune fonction ne leur est attribuée. Lorsque la présidence des COGES est assignée, elle l'est systématiquement en direction des parents ou, plus rarement, comme au Nigéria, ouverte à un membre de la communauté. Le directeur de l'école est, quant à lui, très souvent positionné comme secrétaire du COGES, même si, dans certains cas, ce rôle est attribué à un autre professionnel de l'école (enseignant). Par ailleurs, la fonction de trésorier est l'apanage des parents, auxquels peut être adjoint un enseignant. De même, la fonction de contrôle du commissariat aux comptes est également assurée par les parents et les enseignants, avec parfois l'implication de la collectivité, comme au Togo, où un membre du comité villageois de développement est mobilisé. Cette fonction n'est jamais assurée strictement par le groupe qui assume celle de trésorier. La durée du mandat des membres des bureaux varie d'une à trois années, et seule une réélection est généralement autorisée.

Tableau 5. Fonctions exécutives des parties prenantes dans les COGES de 10 pays africains

	<b>Afrique du Sud</b>	<b>Burundi</b>	<b>Cameroun</b>	<b>Côte d'Ivoire</b>	<b>Kenya</b>
Directeur/rice		• MD	• Secrétaire		• Secrétaire
Enseignants		• Secrétaire	• Trésorier	• Secrétaire • Secrétaire adjoint • Trésorier adjoint • Commissaire aux comptes	
Parents	• Président	• Président • vice-président	• Président*	• Président • Vice-président • Trésorier • Commissaire aux comptes • MD × 3	
Élèves				• MD × 2	
Collectivité locale, administration territoriale					
Syndicats éducation		• MD × 1	• Président*		
Société civile			• Président*		
	<b>Madagascar</b>	<b>Mali</b>	<b>Nigéria (Etat d'Enugu)</b>	<b>Sénégal</b>	<b>Togo</b>
Directeur/rice	• Secrétaire	• MD	• Secrétaire	• Secrétaire	• Secrétaire
Enseignants		• MD		• MD	
Parents	• Président	• MD × 2	• Président**	• MD	• Président • Trésorier • Trésorier adjoint • Commissaire aux comptes • MD × 4
Élèves		• MD		• MD	
Collectivité locale, administration territoriale					• Commissaire aux comptes
Syndicats éducation					
Société civile		• MD × 2	• Président**		

Note : MD × n : Membres de droit sans fonctions, type conseillers ou représentants de sous-commissions × Nombre d'individus.

\* Le président ne peut être membre du personnel de l'école ni élève.

\*\* Les guides indiquent que le président est issu de la communauté, sans précision

## La place des parents et la relation avec l'APE

La volonté de donner une place active aux parents dans les COGES et la préexistence des APE posent la question de la différenciation et de l'articulation de ces deux structures qui est envisagée de diverses manières selon les pays. L'APE/APP peut, tout d'abord, être considérée comme l'instance suprême qui élit le COGES et/ou envers laquelle il est redevable. Cette vision institutionnelle a été observée dans un ensemble de COGES ouverts de pays anglophones où les APE sont plutôt des associations parents-professeurs (APP), incluant déjà du personnel enseignant et d'éventuels membres extérieurs à l'école (Malawi, Gambie, Soudan du Sud). L'APP est alors considérée comme une représentation valable et suffisante de la communauté à l'égard de laquelle le COGES est redevable. En Gambie, le COGES est tout simplement constitué par le bureau exécutif de l'APP. Dans d'autres pays, les APP/APE peuvent être présentées comme des partenaires du COGES ou relativement ignorées, les textes relatifs aux COGES étant plus récents que ceux qui traitent des APE.

Au Burkina Faso, l'ordonnance régissant les COGES présente l'APE comme une partenaire parmi d'autres et, comme évoqué précédemment, ne spécifie pas sa représentation au sein du COGES. Le module de formation à la gestion intégrée, destiné aux parties prenantes locales des écoles, exprime difficilement cette différence. La fragilité des textes réglementaires est évoquée en mentionnant que « les textes de 1998 recèlent des germes de conflits avec les autres associations », et que l'effort de clarification repose sur le directeur de l'école : « En attendant la révision éventuelle des textes de l'APE pour coïncider avec l'environnement institutionnel actuel, le directeur d'école fera ressortir la complémentarité qui doit exister entre les deux par la sensibilisation des acteurs impliqués à travers des rencontres formelles ou informelles » (Burkina Faso, 2016). Le Burundi présente un cas de figure intermédiaire dans lequel l'AG des parents, qui constitue l'instance envers laquelle le COGES est redevable, n'est pas une association libre au sens de la loi de 1901, mais bien une instance de représentation des parents au sein de l'école.

Cet effort d'articulation s'exprime aussi de manière pratique dans des dispositions relatives au cumul des fonctions et/ou aux membres de droit dans les deux instances. Les règles de non-cumul peuvent concerner certains ou l'ensemble des postes exécutifs, et ce, quel que soit le modèle de COGES mis en place. On trouve ainsi des modèles ouverts dans lesquels les fonctions de président du COGES et de l'APE/APP ne peuvent se cumuler (Malawi) ; d'autres où ce non-cumul concerne tous les postes exécutifs (Soudan du Sud), et d'autres où, à l'inverse, le COGES constitue l'organe exécutif de l'APP, comme en Gambie. Au niveau des COGES structurés, les membres du bureau de l'APE peuvent également être complètement exclus du COGES (Burundi<sup>20</sup>), ou du poste de Président du bureau exécutif (Mali). Par ailleurs, certains textes spécifient que ces membres peuvent être les mêmes (Ghana) ou ne présenter aucune disposition en termes de non-cumul (Nigéria, Kenya). Cette diversité de situations se retrouve aussi dans les pays dont les règles désignent les représentants de l'APE/APP comme des membres de droit des COGES. Au Ghana ou au Burkina Faso, c'est le président de l'APE/APP qui est membre de droit du COGES, alors qu'au Cameroun il s'agit du trésorier de l'APE.

Dans ce paysage diversifié, il est difficile d'identifier des situations où l'articulation APE/COGES s'exprime de manière simple et fonctionnelle aussi bien dans les textes que sur le terrain, excepté en Gambie, où le COGES n'est que le bureau exécutif de l'APE. Le souci de clarifier la différence entre COGES et APE est abordé avec plus ou moins de facilité selon les pays. De nombreux manuels de formation consacrent du temps à cette différenciation qui peut parfois sembler particulièrement fine, notamment lorsque les membres de ces deux structures sont sensiblement les mêmes. Au Soudan du Sud, l'un des premiers objectifs du module de formation des APP (financé par USAID) est de faire comprendre la différence entre APP et COGES, dans un contexte ambigu où la loi promulguée en 2012 donne encore à l'APP le rôle de structure de gestion de l'école (Soudan du Sud, 2015). Au Ghana, le ministère de l'Éducation ne considère que le COGES dans sa réglementation, l'APP étant vue comme une « simple organisation non gouvernementale jouant un rôle de conseil » (Acheampong, 2015 :

20- Au Burundi, il s'agit des membres du comité des parents, qui n'est pas une association, comme explicité précédemment.

13). Toutefois, Acheampong observe que les réunions du COGES sont systématiquement communes avec celles de l'APP, en rappelant la dépendance financière de l'école à l'égard de la contribution des parents. En 2012, TI avait déjà observé des réunions systématiquement conjointes du COGES et de l'APP au Ghana, durant lesquelles le président de l'une ou de l'autre des structures (en fonction de leur personnalité respective), assurait le leadership des échanges. L'étude se résout d'ailleurs à utiliser l'appellation COGES/APP (ou SMC/PTA en anglais) pour décrire ses observations. Elle souligne l'intérêt que représente une collaboration étroite entre deux structures qui sont a minima partenaires, voire interdépendantes. Cependant, elle identifie également les limites que cela induit en termes de contre-pouvoir et de redevabilité au niveau de la gouvernance de l'école. Les APP se maintiennent ainsi comme des espaces centraux de participation – indépendamment des textes – du fait de leur rôle de financeur et de la confiance que leur accordent les parents.

Eu égard aux différentes architectures institutionnelles en présence, plusieurs enjeux se confrontent donc autour de l'articulation entre l'APE et le COGES, notamment : (i) l'enjeu de l'indépendance de l'APE/APP vis-à-vis du COGES, lorsque la première constitue l'organe suprême auprès duquel le COGES est redevable ; (ii) l'enjeu du consensus ou de la collaboration entre le COGES et l'APP/APE, lorsque qu'une partie des ressources de l'école est fournie par l'APP/APE ; et enfin (iii) l'enjeu de la représentation des parents au sein du COGES qui questionne le principe selon lequel le bureau de l'APE est la structure légitime de représentation des parents pour assurer leur présence dans la structure de gouvernance.

Ainsi, certains pays semblent considérer que la présence de membres du bureau de l'APE dans celui du COGES limite la capacité de l'APE à constituer un contre-pouvoir indépendant de ce dernier. Les membres de l'APE présents au COGES sont alors sans fonctions ou même totalement absents. Dans d'autres pays, la présence de membres de l'APP/APE au sein du COGES et de son bureau exécutif est encouragée dans le but de faciliter une collaboration étroite et un consensus continu dans les décisions prises. Cela illustre également le souci de donner à l'APP/APE une information directe sur les activités du COGES selon une logique de contrôle. Lugaz et De Grauwe (2010 : 128) détaillent le fonctionnement harmonieux d'une école au Niger où l'APE et le COGES ont les mêmes présidents et secrétaires, en concluant que « a priori, cela peut sembler être une forme de capitalisme. En réalité, loin d'être un obstacle, ce cumul de fonctions a fait du COGES et de l'APE deux structures qui se complètent ».

Enfin, dans d'autres pays, l'absence de référence à l'APE dans les textes, mais également le choix délibéré de leur exclusion, peut exprimer une volonté de réduire son rôle historique dans le fonctionnement de l'école, sa légitimité en tant que représentation des parents ou de la communauté, voire de capter la gestion des ressources fournies par les parents. Au Mali, par exemple, où la fonction de président ne peut se cumuler entre le COGES et l'APE, on peut considérer que « cette nouvelle donne est bien une inversion du rôle des APE car ses prérogatives sont désormais définies par un cadre référentiel qui sert plus de normes matricielles que les textes de cette association. Il y a donc une tentative délibérée de recadrage qui exproprie l'APE de ses fonctions naturelles de gestion. Ce recadrage en même temps qu'il restreint les rôles de l'APE n'est pas loin d'une décision de disqualification » (Traoré, 2017 : 133).

Le *Tableau 6* tente de schématiser le rôle donné à l'APE en fonction des dispositions réglementaires concernant la place de ses représentants au sein des COGES.

**Tableau 6. Place des APE au sein des COGES et dans la gestion de l'école**

	<b>L'APE est investie d'un pouvoir de contrôle de la gestion</b>	<b>L'APE est cogestionnaire</b>	<b>L'APE est exclue de la gouvernance</b>
Les membres du bureau de l'APE sont membres d'office du COGES	+++	++	
Les membres du bureau de l'APE sont membres de droit du bureau du COGES	++	+++	
Les membres du bureau de l'APE sont exclus du bureau du COGES	+ (si par ailleurs membre du commissariat aux comptes ou membre d'office du COGES)		++ (si aucun rôle par ailleurs)
Certaines fonctions dans le bureau du COGES ne sont pas cumulables avec des fonctions dans l'APE	++ (si les fonctions de contrôle restent cumulables avec une fonction dans l'APE)		++ (si aucun rôle par ailleurs)
L'appartenance au bureau de l'APE est neutre			+++

Cette mise en relation des dispositions légales et de la place donnée aux APE reste schématique et vise à illustrer la direction générale vers laquelle une disposition réglementaire tend. Dans la réalité, ce schéma doit être nuancé en prenant en compte l'ensemble des dispositions existantes, mais également en sortant des logiques de structures et en adoptant un point de vu plus individuel. Dans ce cadre, en effet, le non-cumul de fonctions peut également viser les objectifs pratiques suivants : limiter le pouvoir donné à un seul individu et garantir que chaque détenteur d'une fonction disposera du temps suffisant pour y consacrer l'effort attendu.

### Encadré 2. Le regard des fédérations nationales d'APE sur les COGES

Un court questionnaire a été transmis par l'IPE à quelques fédérations nationales de parents d'élèves dans le cadre de cette étude, afin de recueillir leurs avis sur l'origine de la mise en place des COGES dans leur pays, les relations que ces derniers entretiennent avec les APE, la place qu'ils offrent aux parents d'élèves et leur efficacité en termes de transparence et de participation. Des réponses ont été obtenues de fédérations nationales de cinq pays (Sénégal, Burkina Faso, Tchad, Kenya et Nigeria) et permettent de disposer de quelques appréciations qualitatives sur la réalité de la relation COGES-APE et sur la représentation que les dirigeants des fédérations d'APE s'en font.

Ainsi, la construction des COGES est perçue comme une initiative nationale, et seules les fédérations du Kenya et du Sénégal considèrent ne pas avoir été impliquées dans leur mise en place. La dynamique internationale du développement des COGES semble donc avoir un faible impact sur l'appropriation du dispositif au niveau national.

L'enjeu des contributions financières des parents et de leur gestion constitue le nœud central – et conflictuel – de leur relation avec les COGES. Ils sont donc confirmés comme étant les premiers acteurs du COGES, mais plutôt sous le prisme de la dépendance de l'école envers leur participation financière. Toutes les fédérations considèrent que la contribution des parents serait mieux gérée dans le cadre de l'APE que du COGES, comme c'est le cas au Nigeria uniquement. On notera, par ailleurs, que c'est la fédération nigériane qui considère la complémentarité APE/COGES comme fonctionnelle sur le terrain. Au Sénégal, la fédération recommande que la présidence du COGES revienne aux parents de manière automatique pour renforcer leur rôle.

Les représentants des parents dans le COGES sont les mêmes que ceux du bureau de l'APE ou bien différents. Les fédérations expriment à chaque fois leur adhésion à la situation en vigueur, ce qui montre que la pertinence des options du dispositif de représentation est éminemment contextuelle.

Le directeur et les services déconcentrés sont les deux autres acteurs systématiquement présentés comme centraux, excepté au Nigeria, où seuls les enseignants et autres personnels de l'école sont cités.

En termes de transparence et de redevabilité, une impression d'échec domine : aucune fédération ne considère que les COGES permettent aux parents d'être mieux informés de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles de l'école, ni d'y participer concrètement, à l'exception du Nigeria. La fédération du Nigeria indique que l'information est meilleure pour les ressources matérielles et que les COGES permettent une plus grande participation des parents dans tous les aspects de la gestion. À l'inverse, le témoignage de la fédération tchadienne est particulièrement critique, considérant que « dans le comité, les rôles sont explicites, mais dans la pratique, c'est le seul chef d'établissement qui est aux commandes des affaires au mépris des autres membres dont les parents ».

Sans préjuger de la profondeur et de la représentativité de ces réponses, il semblerait que les fédérations d'APE adhèrent aux promesses faites par les COGES concernant la participation des parents. Cependant, elles dénoncent une réalité différente dans laquelle les parents sont d'abord des contributeurs aux besoins financiers des écoles avec un pouvoir décisionnaire et de contrôle très faible. Le ressenti plus positif exprimé par la fédération du Nigeria inviterait à analyser les dynamiques locales en action dans ce pays.

Source : Auteur.

### La place du directeur et des professionnels

Dans les textes réglementaires, le directeur occupe au sein du COGES une place institutionnellement subordonnée aux principales parties prenantes que sont les parents ou la communauté. Au-delà de l'interdiction généralisée faite au directeur d'être président du COGES au primaire, la perte de légitimité du professionnel en tant que détenteur unique de la capacité de pilotage et de gestion de l'école, soulignée par McGinn et Welsh (1999), est clairement exprimée dans plusieurs documents. À ce propos, le module de formation des COGES au Burundi, élaboré avec l'appui de la Banque mondiale, commence par cette phrase : « L'école étant communautaire, sa gestion tant au niveau administratif, pédagogique que financier ne doit en aucun cas être assurée par le seul directeur comme à l'époque où certains directeurs d'écoles avaient tendance à garder une main mise sur la gestion des écoles sous leur responsabilité. » De fait, la mise en place des COGES demande d'afficher de manière volontariste un changement de paradigme afin de faire évoluer les mentalités des diverses parties prenantes au sujet de leur rôle. Cette approche relativement frontale est nuancée de manière différente selon

les pays, certains prenant le soin de confirmer le directeur comme responsable de la gestion « quotidienne » de l'école, comme au Nigéria, alors que d'autres, comme la Gambie, invitent le directeur à se concentrer sur la gestion pédagogique et didactique de l'école. La loi éducative au Soudan du Sud (article 29) spécifie, immédiatement après l'introduction des COGES<sup>21</sup>, que la gestion administrative et professionnelle de l'école est de la responsabilité du directeur.

Dans les faits, le directeur garde un rôle central, y compris dans le fonctionnement du COGES lui-même. Pour commencer, il est parfois le premier responsable de l'introduction d'un COGES dans son école, et donc l'animateur du processus de création et de l'organisation des élections. Bien qu'un partage de ce rôle puisse être explicitement prévu dans quelques pays avec la collectivité locale (Burkina Faso) ou les services déconcentrés (Afrique du Sud, Burundi), les faibles ressources humaines de ces structures et la proximité quotidienne du directeur avec la communauté le positionnent de fait au centre du processus – parfois aux côtés de l'APP/APE lorsque son rôle est reconnu dans les textes. Ensuite, le directeur est généralement positionné comme secrétaire du COGES : il est chargé de l'organisation pratique des réunions, leur préparation et leur animation. Ce rôle, additionné à sa connaissance fine de l'école, de l'administration et de la politique éducative en générale – sans compter sa permanence au sein du COGES, élections après élections et le fait qu'il puisse en être l'un des rares membres lettrés – font du directeur un acteur pivot du COGES. De ce fait, le binôme directeur-président du COGES revêt une importance particulière dans le fonctionnement effectif de la structure. Une étude réalisée dans 36 écoles au Togo met en lumière la profonde dynamique de collaboration entre ces deux acteurs dans les COGES efficaces, et conclue sur « l'importance qu'il y a pour les deux premiers responsables de ces structures de parler d'une même voix et faire converger leurs points de vue pour pouvoir convaincre le reste de l'assemblée » (Tete, 2010 : 198).

Le rôle des enseignants, en tant que parties prenantes de la gouvernance de l'établissement, fait l'objet de peu d'attention dans les études malgré leur présence explicite dans les COGES. Parfois membres de droit et souvent positionnés comme secrétaires ou trésoriers adjoints, voire commissaires aux comptes, les enseignants sont considérés comme parties prenantes de l'école. Toutefois, c'est surtout leur rôle d'interlocuteurs des parents sur les difficultés des élèves ou de membres du personnel de l'école exprimant des besoins qui est exploré. Leur poids en tant qu'acteur de la gouvernance financière de l'école est peu documenté, alors qu'ils sont « des acteurs clés pour identifier les besoins de l'école et les premiers observateurs de la gestion quotidienne du directeur » (Chimier, 2017 : 149). Leur position de subordination relative au directeur et/ou aux parents – lorsque ceux-ci financent directement leur salaire – les inscrit de fait dans des relations complexes avec les autres parties prenantes. Cependant, le rôle qui peut leur être accordé dans le cadre d'une gouvernance ouverte reste peu étudié et exploité. Dans ce contexte, les quelques pays positionnant les syndicats au sein des COGES (et même de leur bureau exécutif dans le cas du Burundi) présentent une démarche originale qui mérite attention – notamment lorsque l'on sait que les projets de coopération internationale, souvent moteurs dans l'opérationnalisation des COGES, ont pour habitude de limiter l'implication des syndicats enseignants à un rôle consultatif.

### La place des élèves

Les élèves sont généralement représentés dans les COGES des écoles primaires, bien que certains pays ne leur prévoient pas explicitement une place (Afrique du Sud, Burkina Faso, Niger). Un seuil en termes de niveau est toutefois prévu dans certains cas : en Côte d'Ivoire, le représentant des élèves doit être au moins en CE2, et dans d'autres pays, on notera que la présence des élèves est uniquement prévue dans les COGES des écoles secondaires. Il semble que les élèves ne soient généralement pas inclus dans l'AG des COGES ouverts, mais ils peuvent parfois disposer de représentants dans le bureau en tant que membres de droit. Dans aucun pays ils ne sont mobilisés sur des fonctions exécutives. À Madagascar, le décret organisant les FEFPI ne cite pas les élèves

21 - Le COGES est présenté comme une « autorité sur tous les sujets financiers, disciplinaires, co-curriculaires et de bien-être général à l'école »

comme membres potentiels de l'association, ces derniers devant avoir 18 ans révolus. Au Mali, l'AG d'élection du COGES n'inclut pas les élèves, mais ces derniers disposent automatiquement d'un représentant au sein du bureau, avec droit de vote (aucune information n'est disponible sur leurs modalités d'élection). La présence d'instances représentatives des élèves au sein des écoles, de type conseil des élèves, est généralement encouragée mais moins encadrée en termes de représentativité. En Gambie, par exemple, la mise en place d'un conseil des élèves est présentée comme une simple bonne pratique : ses représentants peuvent être élus par leurs pairs ou nommés par les enseignants selon des critères établis par les adultes, et leur participation à la gouvernance locale de l'établissement est mentionnée comme une possibilité (Gambie, 2011). À l'inverse, au Burundi, deux représentants des élèves sont membres obligatoires du COGES, et ils sont élus par le conseil des délégués de toutes les classes. Certains pays, comme le Nigéria ou le Sénégal, prévoient aussi la présence de représentants d'anciens élèves de l'école pour l'AG structurée du COGES. Toutefois, les conditions de sélection de ces représentants ne sont généralement pas spécifiées et ne précisent pas si elles doivent s'appuyer sur l'existence d'une association d'anciens élèves. Aucune des études disponibles ne se penche précisément sur les modalités et l'effectivité de la participation des élèves dans les COGES, au profit de celle des parents.

### **La communauté et la société civile**

Lorsque la volonté d'ouvrir la gouvernance de l'école va au-delà des parents et de l'équipe pédagogique, elle entre dans un périmètre mal défini qui s'appuie sur les concepts larges de « communauté » et de « société civile ». La décentralisation effective des systèmes politiques administratifs est limitée en ASS, et les collectivités locales de proximité que sont les communes (mairies) ne sont pas totalement fonctionnelles dans beaucoup de pays. En revanche, dans le cadre des politiques de décentralisation, ces collectivités locales héritent généralement de la responsabilité des infrastructures, voire du financement du fonctionnement des écoles primaires. C'est le cas au Mali, par exemple, où les manuels de formation destinés aux COGES rappellent que la mairie est « responsable des écoles et du personnel enseignant » et qu'à ce titre, chaque COGES doit signer une convention avec le maire. Toutefois, aucun représentant de la mairie n'est membre du COGES et l'ensemble de ses fonctions exécutives sont incompatibles avec un mandat électif. Au contraire, en Côte d'Ivoire, le représentant du maire doit théoriquement présider l'assemblée générale du COGES et au Burkina Faso, il en est membre de droit. Certains pays choisissent de mobiliser des structures politiques locales plus traditionnelles ou basées sur une approche communautaire, comme au Togo, où un rôle explicite dans le COGES est prévu pour le représentant du comité villageois de développement, au Ghana pour le chef de village, ou au Nigéria pour un chef traditionnel.

Au-delà de ces cas de figure, les textes appellent généralement à ce que les COGES comportent des membres de la société civile ou de la communauté. À part quelques structures bien identifiées et possédant un système de représentation (par exemple, les Associations des mères éducatrices (AME) ou les associations des anciens élèves de l'école), des groupes moins bien définis sont parfois attendus dans les instances délibératives. Ainsi, au Kenya, il est fait mention d'un représentant de « groupes d'intérêt spécifiques » (Special interest group), au Nigéria, d'un représentant des artisans ou des jeunes, au Ghana, d'une représentante des femmes (cf. le manuel élaboré par TI). De cette manière, plusieurs pays ouvrent la possibilité de collaborer avec des personnes ressources issues de la société civile. Cela permet au COGES de coopter certains membres en tant que conseillers sans voix délibérative, notamment dans les sous-commissions spécialisées (sur les manuels scolaires, l'hygiène, le projet d'école, etc.). Toutefois, l'enjeu change lorsqu'il s'agit de membres de droit avec voix délibérative. Des questions peuvent alors se poser lorsque la gouvernance d'un établissement public (l'école) attribue un poids potentiellement décisionnaire à des groupes d'intérêt dont le périmètre est imprécis, et au sein desquels la mécanique de représentation reste mal définie.

### Les services déconcentrés de l'État et la redevabilité verticale des COGES

Concernant les services déconcentrés du ministère de l'Éducation, leur mobilisation est rare au sein des COGES mais leur rôle à son égard reste important. Dans certains pays, la présence de représentants d'autres services de l'État central est parfois prévue, mais ces situations sont rares. La logique des COGES étant de faire entrer des parties prenantes extérieures à l'administration verticale de l'Éducation dans la gouvernance de l'école, peu de pays prévoient leur participation directe. Ces services déconcentrés sont parfois présentés comme des observateurs et très souvent comme des soutiens techniques. Au Ghana, par exemple, les superviseurs doivent théoriquement participer aux différentes réunions des comités, et en Afrique du Sud, la loi instruit les ministères provinciaux de l'Éducation à former les membres des COGES. Plus largement, les services déconcentrés du ministère de l'Éducation sont généralement reconnus comme une autorité auprès de laquelle la création d'un COGES doit être validée – comme en Afrique du Sud où le directeur provincial de l'Éducation peut explicitement mettre sous tutelle un COGES non fonctionnel. Toutefois, dans la plupart des pays, ces autorités sont surtout celles auprès desquelles les écoles font valider leur budget et le suivi de son exécution, (la responsabilité de la conception étant partagée entre le COGES et le directeur). Au Burundi, les formations des membres du COGES (siglé CGE) rappellent que « le directeur communal de l'Éducation est chargé d'encadrer, superviser, contrôler les activités du CGE ».

Le questionnaire transmis par l'IPE aux fédérations d'APE a pourtant montré que ces dernières considèrent le ministère de l'Éducation nationale et ses services déconcentrés comme les premiers acteurs auprès desquels les COGES sont redevables de manière opérationnelle. Quatre fédérations sur cinq les désignent comme des acteurs auprès desquels les COGES rendent compte du fonctionnement de l'école, alors que les parents ne sont nommés que par trois pays sur cinq. Seule la fédération du Burkina Faso fait exception et désigne la collectivité locale comme bénéficiaire de cette redevabilité.

De fait, en tant que structures de gouvernance de l'école, les COGES s'inscrivent doublement dans le circuit de redevabilité qui structure toute administration publique. En premier lieu, ils sont effectivement un moyen de développer un circuit court de redevabilité des personnels éducatifs envers les parents et la communauté, en faisant « entrer » ces acteurs extérieurs dans les processus de gestion et de suivi de l'école. Cependant, en cas de manquements avérés, ces acteurs ne disposent pas de moyens de coercition propres sur les directeurs ou les enseignants employés par l'État. Seule une sanction « sociale » peut être efficace mais doit rester limitée dans un État de droit où la violence et la justice restent la prérogative des pouvoirs publics. Par conséquent, ces acteurs doivent in fine mobiliser la hiérarchie administrative de l'école pour procéder aux éventuelles sanctions. En second lieu, les COGES, en tant qu'organe de direction et de gestion, assument une responsabilité théorique concernant l'usage des ressources publiques et l'ensemble de leurs membres devraient en être redevables. Or, l'activité de ces membres est bénévole et la plupart d'entre eux ne font pas partie de l'administration. On observe donc une hybridation des axes de redevabilité dans la gestion de l'école qui pose la question de la dilution des responsabilités vers des acteurs extérieurs à l'école. Ceux-ci ne sont pas sujets aux éventuelles sanctions administratives, dans des contextes où le recours à la justice civile est rendu difficile par la fragilité des systèmes judiciaires.

### Les fédérations de COGES au niveau local

Plusieurs pays prévoient la mise en place d'instances fédératives représentant l'ensemble des COGES d'une zone. Au Burkina Faso, l'arrêté portant sur leur organisation prévoit la mise en place de coordinations communales et régionales des COGES ; les précisions sur leur fonctionnement étant laissées à l'initiative des règlements intérieurs. Le Sénégal permet la mise en place facultative d'unions des comités de gestion des écoles au niveau communal. Cette instance regroupe dans son AG deux à quatre représentants de chaque CGE et a minima, le président et le secrétaire du bureau. Au Nigéria, l'État de Lagos a pris l'initia-

tive d'organiser directement le système de COGES au niveau de clusters regroupant 10 écoles, chaque école disposant d'un « mini-COGES » appelé « comité de mise en œuvre de projet ».

Ces instances fédératives ont généralement une mission de soutien et de renforcement de capacités des membres des COGES, de coordination de leurs activités et de représentation-plaidoyer aux différents niveaux de gouvernance (communes, districts, régions, etc.). Au Ghana, TI présente une expérience de « coalition » de COGES dans une municipalité ayant permis l'échange d'expériences entre COGES, la mobilisation de ressources de partenaires peu enclins à répondre à des demandes isolées d'écoles, ainsi qu'une représentation et un plaidoyer collectif aux niveaux des structures de gouvernance décentralisées du district. À Madagascar, le projet financé par la JICA a entrepris la mise en place de fédérations de FEFFI autour des mêmes objectifs, sur la base d'une expérience déjà menée au Niger (JICA Madagascar, 2020).

### ► En résumé

L'étude de l'architecture institutionnelle des COGES montre que deux modèles principaux structurent le paysage : les COGES ouverts et structurés. Les modèles de COGES ouverts incluent potentiellement tout individu de la zone d'une école et n'encadrent pas le poids respectif de chaque groupe au sein de l'AG qui élira l'organe exécutif et délibérera sur ses propositions et actions. En appliquant une logique démocratique de type associative, ces modèles revendiquent une profonde ouverture sur la communauté et s'en remettent fortement au processus démocratique organisé localement sous l'impulsion de l'école, des services déconcentrés du ministère et/ou de la collectivité locale lorsque celle-ci est fonctionnelle. Les modèles de COGES structurés montrent, quant à eux, une volonté du niveau central d'organiser les équilibres entre les différentes parties prenantes au sein des COGES : des quotas sont imposés dans les différents organes pour des groupes bien définis, et les dispositifs de représentativité existants au sein des différents groupes sont privilégiés pour désigner les individus qui les représenteront. Par ailleurs, les modèles hybrides semblent vouloir mixer ces approches, et aboutissent à des formes parfois complexes dans lesquelles il est difficile d'identifier les mécanismes de représentativité prédominants, questionnant leur applicabilité sur le terrain.

À ces architectures institutionnelles s'ajoutent différents leviers qui permettent de calibrer les rapports entre les parties prenantes, comme la présence au sein des COGES de membres de droit, de fonctions assignées à certains groupes ou au contraire, de règles de non-cumul.

L'étude des prescriptions officielles sur les COGES montre qu'une prédominance est systématiquement accordée aux parents d'élèves, notamment dans les fonctions exécutives. En conséquence, le pouvoir du directeur de l'école est limité par les textes mais reste central, eu égard à son rôle mobilisateur pour la constitution des COGES et à sa position au sein de l'école. Le rôle des enseignants, peu documenté, semble limité en termes de gouvernances de l'établissement, malgré leur position stratégique dans l'école. Celui des élèves est également restreint, prenant vraisemblablement en compte leur manque de maturité et d'indépendance pour exister au sein d'instances de ce type.

Lorsque la volonté d'ouvrir la gouvernance de l'école va au-delà des parents et de l'équipe pédagogique, elle entre dans un périmètre mal défini qui s'appuie sur les concepts larges de communauté et de société civile. En l'absence de collectivités locales, la mécanique de représentation des autres parties prenantes locales est mal définie et pose la question du risque de confier un poids décisionnaire à des acteurs incertains.

La place des services déconcentrés est naturellement limitée dans ces structures de gouvernance qui veulent « ouvrir » l'école à l'extérieur de l'administration. Toutefois, des relations fortes de soutien et d'encadrement sont présentes ou attendues. Dans ce cadre, deux constats en termes de redevabilité s'imposent. Concernant les éventuels manquements du personnel scolaire que les COGES vont permettre d'identifier, l'efficacité de la hiérarchie administrative de l'école reste cruciale pour appliquer des sanctions. Concernant les membres du

COGES extérieurs au personnel scolaire, bénévoles et non-sujets aux sanctions administratives, leur circuit de redevabilité n'apparaît pas clairement et les mécanismes de sanction concrets semblent inexistant.

Un acteur supplémentaire de cet écosystème sont les fédérations locales de COGES : elles sont développées dans certains pays pour apporter un soutien technique aux structures et la force du nombre à leur plaidoyer, à l'instar des fédérations d'APE. Un questionnaire transmis à cinq fédérations nationales d'APE dans le cadre de cette étude semble indiquer que celles-ci adhèrent aux promesses des COGES en termes de participation des parents, mais dénoncent une réalité distincte. En effet, les parents sont d'abord considérés comme des contributeurs aux besoins financiers des écoles avec un pouvoir décisionnaire et de contrôle très faible.

# 3 ● Panorama des missions et fonctions des COGES

Les rôles assignés aux COGES dans les textes réglementaires portent autant sur des aspects de pilotage et de gestion des établissements, que de soutien général aux activités de l'école. La formulation de leurs missions oscille entre ces trois points d'entrée, selon les pays et les textes. Au Burkina Faso, l'ordonnance ministérielle instituant les COGES leur donne comme mission principale « l'appui à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation » (article 16), alors que le module de formation mis en œuvre sur le terrain le présente directement comme « l'organe d'administration et de gestion de l'école » (Burkina Faso, 2016 : 80). Au Sénégal, l'arrêté encadrant les COGES leur donne comme but « d'œuvrer à l'amélioration de la qualité des enseignements et apprentissages et du cadre de vie de l'école, à un accès plus équitable à l'éducation et à une gestion participative, efficace, efficiente et transparente de l'école ».

## 3.1 Pilotage et organisation générale de l'école

---

La première finalité des COGES, en tant qu'outils de décentralisation participative de l'éducation, est de donner aux parties prenantes de l'école un rôle dans la définition des orientations stratégiques de l'école et de son organisation générale. L'objectif immédiat est que les besoins de la communauté éducative soient mieux pris en compte et que l'identification et le suivi des réponses apportées par l'école puissent s'appuyer sur les compétences de cette communauté. Cette démarche vise, par ailleurs, à consolider l'appropriation par la communauté éducative des activités de l'école, afin de faciliter sa contribution à leur réalisation, ce qui constitue une fonction distincte.

L'élaboration et/ou la validation d'une stratégie d'action globale de l'établissement par le COGES peut être la clé de voûte de la dynamique de pilotage participatif de l'école. Cette stratégie, censée s'appuyer sur un diagnostic participatif, se matérialise dans un document de type Plan de développement de l'école (PDE). Par la suite, il sert de feuille de route aux différentes parties prenantes et de référence pour le suivi de l'activité de l'établissement par le COGES. Le PDE peut se définir comme « un document élaboré à l'issue des processus de participation communautaire de différentes natures, et regroupant les actions que l'ensemble de la communauté éducative s'engage à mener pour répondre aux difficultés identifiées. Ils incluent la définition d'un calendrier, la désignation des responsables et, éventuellement, des indicateurs de suivi »<sup>22</sup> (Dupain et Nguyen, 2018 : 18). Dans la plupart des pays exploitant ce dispositif, le PDE est transmis pour validation aux services déconcentrés et/ou à la collectivité locale lorsque celle-ci assume la gestion des écoles.

L'élaboration du PDE et de son plan d'action est généralement suivie de celle d'un budget permettant sa mise en œuvre. Ces budgets doivent généralement être holistiques, c'est-à-dire inclure toutes les dépenses de l'école y compris les dépenses de fonctionnement routinières (consommables, salaires des enseignants payés par la communauté, etc.) et toutes les sources de financement. Mais certains PDE peuvent être centrés sur les investissements relatifs au développement de l'école, surtout lorsque les COGES n'ont pas la responsabilité de gérer les subventions de fonctionnement reçues de l'État. En complément de ce pilotage stratégique, les textes peuvent également charger les COGES de définir différentes normes organisationnelles et pédagogiques de l'école, afin que celles-ci répondent aux enjeux et contraintes locaux. Les COGES peuvent ainsi être mobilisés pour définir les horaires quotidiens de l'école (Afrique du Sud, Ghana) ou encore certains contenus curricu-

22- Cette définition a été associée au Plan d'amélioration des performances de l'école (School performance improvement plan) qui est notamment utilisé au Ghana.

laïques, notamment culturels et religieux, lorsque les curricula nationaux laissent une marge d'autonomie locale (Malawi, Ghana). Au Ghana, les textes indiquent ainsi que cette démarche doit viser à « prendre en considération la vie sociale et économique de la communauté ».

Les PDE sont généralement censés s'inscrire dans la dynamique globale de planification de l'éducation du pays, mais leur rôle concret reste au niveau de l'école, voire de la circonscription scolaire, notamment pour l'obtention de subventions. Les ambitions de planification participative revendiquent que les PDE s'articulent avec l'élaboration des plans locaux de développement éducatifs (animés par les services déconcentrés du ministère et/ou la collectivité locale en fonction du niveau de décentralisation du secteur), eux-mêmes en lien avec la stratégie nationale du secteur. Cette vision trouve rarement une complète concrétisation sur le terrain, les travaux de planification nationaux étant réalisés ponctuellement, selon un calendrier contraint, sans la capacité de synthétiser cette masse d'informations aux différents niveaux concernés. En Tanzanie néanmoins, les textes régissant les COGES prévoient explicitement la transmission du PDE au gouvernement villageois pour une consolidation au sein du plan de développement du village, lui-même consolidé au niveau du comité de développement de l'unité administrative supérieur appelé « Ward ». Et dans une logique de contractualisation et de financement basé sur les résultats, les dispositifs de subvention aux écoles exigent que les écoles disposent non seulement d'un COGES, mais aussi d'un PDE pour bénéficier de fonds nationaux et internationaux.

Le suivi-évaluation du PDE par le COGES constitue également un espace potentiel de redevabilité et d'engagement citoyen, notamment lorsqu'il peut s'appuyer sur une information de qualité fournie par les tableaux de bord des écoles (TDBE). Dupain et Nguyen (2018) détaillent les mécanismes de suivi des performances de l'école par les communautés (via les COGES, entre autres) et la manière dont cette implication peut s'appuyer sur l'usage des tableaux de bord, notamment dans une optique de transparence et de redevabilité. Ils invitent à « mettre davantage l'accent sur la question du suivi des ressources dans les initiatives de TDBE, afin d'accroître leur impact sur la transparence, la redevabilité et la lutte contre la corruption ». Ils suggèrent également « d'améliorer l'accessibilité des données en ayant recours à des tableaux de bord simplifiés faisant appel à des illustrations (images ou graphiques), et en diffusant l'information à la radio pour compenser le fait que des populations, même alphabétisées, ne sont pas forcément habituées à lire » (Dupain et Nguyen, 2018 : 107).

### 3.2 Soutien au fonctionnement de l'école

Le COGES doit tout d'abord soutenir les activités de l'école en assurant la médiation avec la communauté, à l'instar des missions traditionnelles des APP/APE. Cette fonction large, qui peut être mise au service d'autres missions du COGES, consacre sa fonction de lien avec la communauté avec laquelle il doit communiquer sur différents sujets. Il s'agit ici d'amener les parents à jouer leur rôle parental strict, tel que défini par Epstein (1995), à assurer l'information de la communauté sur les activités de l'école, la mobiliser pour participer aux rencontres et gérer les éventuels conflits entre les parents, l'administration, les enseignants, etc. Fort de ce lien avec l'environnement le COGES devient alors un espace censé stimuler un soutien multiforme à l'école (financier, humain, matériel), dans la droite ligne des finalités historiques données aux APP/APE. En effet, après l'identification des besoins de l'école et le développement d'un plan d'action impliquant toutes les parties prenantes, vient le temps de trouver les ressources pour le réaliser en mobilisant les différents acteurs. La dynamique à l'œuvre est double et illustre encore une fois les deux avantages du COGES : il est à la fois un organe interne à l'école, pouvant la représenter à l'extérieur en mettant en avant ses bénéficiaires (les familles), et un regroupement des acteurs, pouvant contribuer au fonctionnement de l'école.

Le COGES a donc une importante mission de mobilisation de ressources additionnelles à celles reçues de l'État. Fort de son PDE, de sa légitimité pour représenter l'école et gérer les fonds qui lui sont alloués, ainsi que

du lien de ses membres avec l'environnement, il est attendu que le COGES lève des fonds auprès de bienfaiteurs, partenaires techniques et financiers (ONG, bailleurs de fonds, etc.) et, en premier lieu, des parents. La majeure partie des textes réglementaires et outils de formation étudiés mettent en avant, comme au Sénégal, cette mission de « contribuer à la recherche et à la mobilisation de ressources additionnelles » (Sénégal, 2015), ou au Burundi où le module de formation des COGES précise qu'il « veillera aussi à adopter des techniques d'approche susceptibles de convaincre les partenaires à apporter leur appui à la réalisation de ce plan » (Burundi, 2020). L'ambition de fédérer les efforts de tous peut d'ailleurs concerner les enseignants, comme en Afrique du Sud où la loi fondamentale de l'éducation demande aux COGES « d'encourager les parents, élèves, enseignants et autres personnels à rendre des services volontaires à l'école » (Afrique du Sud, 1996).

Toutefois, il convient de souligner que la principale mobilisation de ressources se fait auprès des parents. L'étude comparée d'un COGES rural et d'un urbain au Ghana montre ainsi que « l'argent levé auprès des parents constitue la principale source alternative de financement de l'école » (Acheampong, 2015 : 79). De fait, la politique de gratuité scolaire dans la plupart des pays ne permet pas d'officialiser le rôle du COGES comme canal de collecte des cotisations, dans la mesure où il représente l'école. En revanche, l'APE est avant tout une association : les contributions qu'elle reçoit sont considérées comme volontaires, bien que dans la pratique le refus ou l'incapacité à cotiser puisse entraîner des exclusions ou sanctions, comme le refus de délivrer les bulletins de notes. Ainsi, la mobilisation des ressources des parents, qui est primordiale pour nombre d'écoles, s'inscrit de fait, au niveau local, dans la relation entre le COGES et l'APE. Au Niger, dans une école où le COGES et l'APE ont le même président, Lugaz et De Grauwe, (2010 : 110) notent que « la seule relation entre l'APE et le COGES prévue dans les textes officiels est la représentativité de l'APE au sein du COGES (trois membres). Sinon, dans la pratique, l'APE joue le rôle de mobilisateur des ressources, et le COGES assure la gestion de ces ressources ». Cette observation est confirmée au Ghana où « l'usage des APP comme canal d'accès au financement des parents est devenu une stratégie d'adaptation commune des COGES » (Acheampong, 2015 : 80).

La principale ressource mobilisable étant celle des parents, les COGES sont à la fois amenés à stimuler une pseudo-participation centrée sur la contribution, et à mettre en place une véritable participation dans la gouvernance de l'école. Cette double mission semble freiner l'appétence générale des parents et de la communauté à participer aux activités de pilotage et de gestion du COGES. Au Togo, les directeurs d'école, interrogés sur le manque de participation des parents aux réunions du COGES, « pensent que certains parents d'élèves savent que les appels continuels aux cotisations parallèles [...] sont les thèmes habituels traités au cours des réunions » et que « certains disent même que si c'est pour aller donner encore 1 000 francs là, je préfère donner à mes enfants qu'ils rapportent. Mais venir écouter, alors qu'il y a d'autres choses plus importantes que les cotisations... » (Tete, 2012 : 194). Les observations de terrain au Ghana amènent ainsi à constater que « la peur d'être contraint à participer financièrement joue un grand rôle dans la faible participation [aux activités du COGES] » (Acheampong, 2015 : 94).

Un ensemble d'évaluations nationales, internationales et de travaux de recherche évaluent l'efficacité des COGES à l'aune des ressources additionnelles qu'ils génèrent, principalement basées sur les contributions des parents d'élèves. Dans les conclusions de sa thèse sur la participation parentale au Togo, Senhaya (2018 : 205) relève que « même s'il faut réduire les risques des faux frais [cotisations parentales], la participation parentale trouve sa justification dans le contexte de la gestion participative de l'éducation où l'école appartient à la communauté et cette dernière doit assurer son fonctionnement et sa gestion ». Sans entrer dans des débats idéologiques, on peut considérer que la démarche prête dangereusement le flanc aux critiques qui considèrent les COGES comme des outils de ponction financière des parents – et donc de déscolarisation des plus pauvres. En effet, les pratiques d'exclusion des élèves « mauvais payeurs » restent une réalité dans certaines zones, indépendamment des textes officiels, notamment lorsque les contributions des parents permettent de financer l'enseignant en poste (Okitsu, 2017).

Dans le contexte de la RDC, Mrsic-Garac considère que les membres du COGES ont finalement « la tâche de “conscientiser” des parents, souvent plus pauvres qu’eux, au sujet de l’importance de l’éducation et, plus prosaïquement, de la nécessité de payer pour la recevoir »<sup>23</sup>. Par conséquent, « leur position est donc assez inconfortable, surtout au sein des écoles démunies, où certains acteurs comprennent qu’une stratification sociale est en train de s’approfondir, faisant des inégalités scolaires patentées les prémisses d’inégalités sociales futures » (Mrsic-Garac, 2009 : 5). Dans son étude menée au Mali, Traoré constate que pour les associations de parents d’élèves : « Le processus de gouvernance locale conduit à une prise en charge par les communautés de la construction des écoles, de la fourniture de matériels scolaires, le recrutement et la rémunération des enseignants. Pour un pays comme le Mali, une telle politique ne fait que renforcer les disparités entre les pauvres et les riches en matière de scolarisation des enfants. Demander aux pauvres de participer au financement de l’éducation, c’est leur demander de renoncer à la scolarisation de leurs enfants » (Traore, 2015 : 140). Le témoignage de la Fédération nationale des APE du Tchad, recueilli dans le cadre de cette étude, semble aller dans le même sens et indique qu’il n’y a « pas d’assemblée générale pour la redevabilité, mais juste pour imposer les frais de scolarité aux parents ». Promouvoir les COGES dans leurs fonctions de mobilisation de la contribution des parents pose donc un problème de cohérence avec les objectifs sectoriels affichés publiquement et qui visent à réduire les contributions directes des familles afin d’améliorer l’accès et l’équité du système.

### 3.3 Des fonctions de gestion

Comme leur nom l’indique, les COGES sont censés gérer les différentes ressources de l’école en collaboration avec la direction de celle-ci, depuis la prévision des besoins jusqu’au suivi et contrôle de l’utilisation de ces ressources. L’efficacité des COGES, en tant qu’outils d’amélioration de la transparence, de la redevabilité et de la lutte contre la corruption, dépend de la manière dont ils investissent cette fonction. Ils peuvent donc, en principe, participer à la gestion de l’ensemble des ressources de l’école, qui se décomposent comme suit :

- **les ressources financières** : celles-ci peuvent tout d’abord être constituées des cotisations parallèles des parents ou de dons de partenaires. La gestion de ces fonds s’inscrit alors dans une articulation avec les APP/APE qui, la plupart du temps, lèvent les fonds en fonction des besoins identifiés par les COGES. Les ressources financières peuvent également être des ressources propres aux écoles, car issues de ce qui est communément appelé des « activités génératrices de revenu ». Elles sont intrinsèquement liées à l’école (location de salles et d’espace de ventes au sein de l’école, vente de produits issus du potager scolaire, etc.) ou totalement déconnectées (agriculture, couture, etc.), mais sont initiées grâce à des fonds levés pour l’école et mises en œuvre par les parents via les APE ou les Associations de mères éducatrices (AME)<sup>24</sup>. Enfin, ces ressources peuvent être issues de fonds alloués par l’État sous la forme de crédits de fonctionnement ou d’investissement, comme pour toute administration déconcentrée, ou sous la forme de subventions, notamment lorsqu’ils sont cofinancés par les bailleurs de fonds<sup>25</sup> ;
- **les infrastructures et les équipements, notamment sanitaires** : salles de classe, latrines, et points d’eau (y compris accès à l’eau potable) en sont les principales composantes ;
- **le matériel didactique et notamment les manuels scolaires** qui représentent la principale, voire l’unique, ressource didactique aux côtés des petits consommables (craies, papier, stylos, etc.) ;

23- Cette approche semble corroborée par Okitsu (2017) dans ses observations des réunions des COGES en Zambie : « Souvent, une proposition pour augmenter les contributions ou demander des travaux volontaires était faite par le président du COGES, après avoir d’abord discuté avec la communauté de l’importance d’un soutien plus large de la communauté. » Et les investigations menées suite à l’adoption de cette proposition indiquent qu’elle est « parfois entourée d’un mécontentement étendu chez les parents sur le lourd fardeau qu’elle représentera »

24- Ce genre d’activités économiques développées dans le cadre de projets éducatifs sont généralement nommées activités génératrices de revenus (AGR), ce qui brouille les frontières entre projets éducatifs et développement local.

25- Les subventions sont compatibles avec les principes des bailleurs qui veulent éviter de financer le « fonctionnement » et offrent la possibilité de mettre en place des mécanismes spécifiques de reddition de comptes face au « risque fiduciaire » perçu.

- le personnel enseignant et non enseignant, tant en termes de recrutement que de supervision administrative, les pratiques pédaogo-didactiques restant en immense majorité une affaire des professionnels de l'école que sont la direction de l'école et les services déconcentrés.

Deux aspects spécifiques en termes de gestion des ressources peuvent également bénéficier d'une attention particulière : (i) les processus d'acquisition (passations de marchés) qui permettent de transformer les ressources financières en ressources matérielles ou intellectuelles ; et (ii) la gestion des cantines scolaires, en tant que dispositif spécifique pouvant canaliser une part importante des ressources circulant dans l'école.

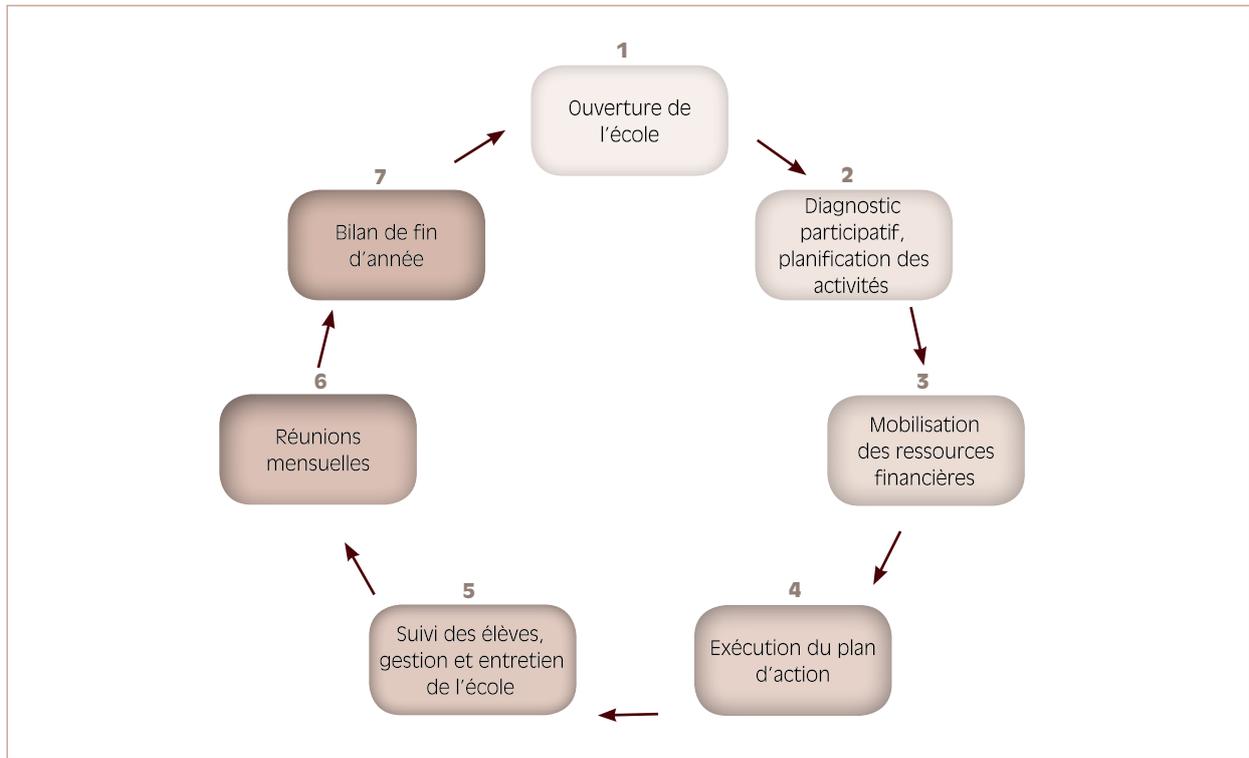
### 3.4 Des priorités différentes selon les pays

---

Si tous les pays étudiés prévoient que les COGES s'investissent dans des fonctions de soutien aux activités de l'école, celles-ci peuvent être plus ou moins centrales dans leurs missions. En Afrique du Sud, par exemple, seulement deux fonctions sur près d'une quinzaine, assignées aux COGES par la loi, évoquent un soutien contributif à l'école : « Supporter le directeur, les enseignants et les autres personnels de l'école dans la réalisation de leurs fonctions professionnelles » et « encourager les parents, élèves, enseignants et autres personnels de l'école à rendre des services volontaires à l'école » (Afrique du Sud, 2014). À l'inverse, en Côte d'Ivoire, seulement quatre fonctions sur plus d'une quinzaine concerne des aspects de pilotage ou de gestion de l'établissement (suivi des effectifs élèves et enseignants, gestion des manuels, gestion de certaines ressources financières), toutes les autres faisant référence à la mobilisation de ressources pour contribuer au fonctionnement de l'école ou aux actions de communication et sensibilisation envers la communauté.

Des pays mettent en avant les fonctions de pilotage stratégique de l'établissement et, notamment, le continuum élaboration, suivi-évaluation du PDE et de son plan d'action budgétisé. Ainsi, à Madagascar, l'article premier du décret organisant les COGES (FEFFI) leur donne la mission principale d'assurer « la mise en œuvre des activités dans le cadre d'un plan de développement de chaque établissement scolaire appelé Projet d'établissement contractualisé ». Il n'en précise pas ensuite les fonctions détaillées. Dans ce cadre, un poste est dédié dans le COGES au suivi du Plan d'établissement contractualisé, avec une fonction de contrôle extérieure au bureau, comme le commissariat aux comptes pour les aspects financiers. Au Mali, toute l'activité du COGES s'inscrit dans le cycle du PDE, comme illustré par le *Schéma 3*, extrait du module de formation des COGES. Dans ce cadre, le bureau comprend un poste dédié au suivi du PDE qui est transmis à la mairie et au Centre d'animation pédagogique de la zone pour validation.

Schéma 3. Cycle annuel des activités du comité de gestion scolaire (CGS) en sept étapes, au Mali



Source : Mali, 2014.

Tous les pays incluent des fonctions de gestion à périmètre variable dans les missions des COGES, notamment celles en lien avec les ressources financières. Certains pays évoquent une mission générale de gestion des ressources financières sans précision particulière, comme en Tanzanie, où la loi demande aux COGES de « maintenir, opérer les comptes bancaires et gérer les fonds reçus pour une mise en œuvre efficiente et effective, en garantissant une redevabilité et une transparence maximum » (Tanzanie, 1995). D'autres pays indiquent explicitement que les COGES doivent gérer l'intégralité des fonds de l'école, comme le Sénégal qui les charge « de mobiliser, de gérer et de contrôler les ressources financières et matérielles mises à la disposition de l'école par l'État et les autres acteurs et partenaires pour la réalisation des objectifs de développement de l'école » (Sénégal, 2014). D'autres encore spécifient que cette gestion ne concerne pas les fonds de l'État. Ainsi, en Côte d'Ivoire, l'arrêté ministériel organisant les COGES leur donne la mission de « recouvrer et de gérer toutes les ressources financières de l'établissement autres que le budget de l'État » (Côte d'Ivoire, 2012). Il en va de même au Burkina Faso, où le COGES est chargé de la « gestion des ressources financières et matérielles mobilisées par lui en faveur de l'établissement » (Burkina Faso, 2017). Il est à noter que les dotations de l'État destinées aux écoles sont parfois composées de fonds extérieurs (notamment dans le cas d'appuis budgétaires sectoriels) qui peuvent privilégier une gestion par les COGES plutôt que par les personnels éducatifs, comme le directeur de l'école ou le service déconcentré responsable – indépendamment de ce que les textes nationaux prévoient. Les conventions de financement internationales pouvant constituer des dérogations aux règles nationales, ces fonds transitent par les circuits administratifs des ministères de l'Éducation mais suivent des règles différentes de celles qui encadrent les fonds strictement publics. Ces expériences peuvent ensuite ouvrir la voie à des changements réglementations nationales ou coexister en parallèle à celles-ci.

Concernant les ressources humaines, la plupart des pays étudiés invitent les COGES à assurer un suivi des enseignants en termes d'absentéisme et de discipline, comme au Burundi, où ils sont invités à « appuyer le directeur [...] dans le suivi de la régularité des enseignants » (Burundi, 2017 : art. 3). De même, en Gambie, les

COGES doivent « élaborer des procédures de discipline pour le personnel [...] et servent également de conseils de discipline » (Gambie, 2011 : 47). Certains textes invitent les COGES, comme en Côte d'Ivoire, à « contribuer à la résolution du problème lié au déficit en enseignants et formateurs » (Côte d'Ivoire, 2012 : art. 3), ce qui signifie indirectement de recruter du personnel avec les ressources locales (des parents, des communautés ou des activités génératrices de revenus qu'ils peuvent impulser autour de l'école). La Fédération des APE du Kenya a indiqué, lors de l'enquête réalisée pour cette étude, que les parents ne sont pas très impliqués dans la gestion des enseignants et que « les seules fois où les COGES ont besoin des parents, c'est lorsqu'ils souhaitent recruter des enseignants avec les APE, pour que les parents contribuent au paiement des salaires ». Enfin, aucun pays étudié ne donne aux COGES un rôle structurel dans le recrutement des enseignants pris en charge par l'État, excepté un rôle de conseil auprès du directeur ou des services déconcentrés, comme en Afrique du Sud ou au Kenya.

Concernant les infrastructures et les équipements, leur mention est explicite dans la mission des COGES, lorsqu'il s'agit principalement de mobiliser des ressources pour réaliser des ouvrages et assurer l'entretien et la maintenance de ces derniers. C'est le cas en Côte d'Ivoire, où la première fonction définie pour les COGES est « d'aider à l'entretien courant des bâtiments, des équipements et à la sauvegarde du patrimoine et de l'environnement ». Ainsi, de nombreux COGES sont incités à créer des sous-commissions dédiées aux infrastructures et à l'équipement. Au-delà de la réalisation de ces opérations de conservation des installations, l'aspect gestion peut alors se manifester dans l'activité de programmation et de suivi de ces opérations. Au Burundi, par exemple, le guide de formation des COGES contient une section dédiée à la mise en place et au suivi d'un plan d'entretien et de maintenance de l'école : l'exécution des activités peut être réalisée par des parents directement, mais aussi par des entreprises locales recrutées. Généralement, cette gestion de la qualité et de la sécurité de l'environnement des élèves est étroitement liée à la promotion de l'hygiène et de l'assainissement dans les écoles. Les COGES sont alors mobilisés pour s'assurer de l'usage adéquat des équipements sanitaires et du développement de bonnes pratiques (lavage des mains, nettoyage des latrines, etc.). Au Mali, un tiers du manuel de formation des COGES porte sur son rôle dans l'eau, l'hygiène et l'assainissement à l'école.

Un aspect spécifique de la gestion des infrastructures et des équipements concerne leur prêt/location à des entités extérieures à l'école. L'Afrique du Sud mentionne ainsi qu'en cas de sollicitation de l'administration (représentée par le ministre), le COGES devra « permettre l'usage raisonnable, dans des conditions justes déterminées par le ministre, des installations de l'école pour des programmes éducatifs non conduits par l'école » (Afrique du Sud, 1996). Le Kenya précise, dans une formule similaire, que ces conditions peuvent « inclure la facturation de frais » (Kenya, 2013).

Concernant le matériel didactique et les manuels, les COGES sont mobilisés pour en garantir la gestion et conservation, tout en mobilisant des ressources pour les acquérir. La Côte d'Ivoire instruit précisément les COGES d'assurer le suivi et la gestion des manuels scolaires (Côte d'Ivoire, 2012) et le Burundi indique que « la gestion des fonds issus des projets d'autofinancement et des bailleurs doit s'orienter impérativement dans [...] l'achat des manuels scolaires, du matériel didactique et des bancs pupitres [et] étendre et entretenir le patrimoine de l'école » (Burundi, 2017 : art. 4). Les manuels et une partie des matériels didactiques sont généralement fournis par l'État central en ASS ; leur gestion doit donc inclure un contrôle de la conformité de ces dotations et de l'intégrité du stock au cours du temps ; le phénomène de revente des manuels par les personnels des écoles étant une réalité dans plusieurs pays.

Le *Tableau 7* présente les types de fonctions les plus récurrentes dans les textes législatifs et réglementaires régissant les COGES dans les pays où ceux-ci ont pu être collectés. Sans préjuger des activités qui occupent concrètement le quotidien des COGES et des éventuelles évolutions imprimées par certains projets, il permet de comparer les priorités institutionnelles que chaque pays a mises en avant dans les textes, en se basant sur l'occurrence relative des types d'activités dans les articles dédiés.

Tableau 7. Occurrence des différentes fonctions des COGES dans les textes officiels

	Type de texte analysé	Soutien contributif	Pilotage	Gestion	Contrôle
Afrique du Sud	Loi Éducation 2011	+	+++	+++	+
Burkina Faso	Arrêté CGE 2017	+++	+	+*	+
Burundi	Ordonnance COGES 2017	+++	+	+	+
Cameroun	Décret 2001	++	++	++	++
Côte d'Ivoire	Décret COGES 2012	+++	+	+*	+
Kenya	Loi Éducation 2013	++	+	++	+
Madagascar	Décret FEFFI 2015	+	+++	++	++
Malawi	Loi Éducation 2012	+++	+	/	/
Sénégal	Arrêté CGE 2014	++	++	++	+=
Soudan du Sud	Loi Éducation 2012	+	+	+	+
Tanzanie	Loi Éducation 1995	+	++	++	++

\* Exclusion explicite des fonds de l'État de la gestion assurée par le COGES.

On observe donc des situations très variées, bien que le soutien contributif fasse généralement l'objet d'un développement plus conséquent. Les aspects de pilotage sont plus présents dans les textes de pays mentionnant déjà les plans de développement de l'école comme outils centraux dans la gestion des écoles. Les aspects de gestion sont généralement bien présents, mais pour deux pays il est précisé que les fonds de l'État ne sont pas gérés par les COGES (Burkina Faso, Côte d'Ivoire) et dans d'autres, le périmètre concerné par cette gestion n'est pas très explicite (Burundi, Malawi). Enfin, les aspects de contrôle sont présents dans tous les textes mais peu développés et le périmètre de ce contrôle est rarement précisé, notamment lorsque le COGES est considéré comme un acteur distinct pouvant disposer de fonds parallèles à ceux de l'école.

### ► En résumé

Les COGES sont censés assurer trois grands types de fonctions pour l'école : (i) des fonctions de pilotage et d'organisation générale de l'établissement ; (ii) des fonctions de soutien au fonctionnement de l'école et enfin ; (iii) des fonctions de gestion et de contrôle de l'utilisation des ressources.

Les fonctions de pilotage peuvent notamment s'appuyer sur les processus d'élaboration et de suivi de plans de développement de l'école par les COGES. Celles qui touchent à l'organisation générale de l'établissement permettent d'adapter son activité aux besoins locaux (horaires, contenus curriculaires ou religieux, etc.). Les fonctions de soutien au fonctionnement de l'école s'articulent autour du rôle du COGES en tant que canal de communication entre l'école et la communauté, et que mobilisateur de ressources additionnelles en collaboration avec l'APE/APP. Enfin, les fonctions de gestion des ressources portent théoriquement sur l'ensemble des ressources financières, humaines et matérielles mais sont souvent concentrées sur le suivi de l'absentéisme des enseignants ou la gestion des fonds additionnels levés par le COGES lui-même.

Selon les pays, les textes insistent sur certains types de fonctions, bien que le soutien contributif des parents et de la communauté au fonctionnement de l'école occupe souvent une place importante. Cette prédominance des attentes en termes de contribution limite l'espace offert aux autres fonctions – particulièrement celles qui permettent de consolider la redevabilité – et réduit l'intérêt de parents à participer aux activités du COGES.

Il convient alors de noter que l'efficacité des COGES est souvent jugée à l'aune des ressources additionnelles qu'il a permis de générer. Promouvoir les COGES dans leurs fonctions de mobilisation de la contribution des parents pose donc un problème de cohérence avec les objectifs sectoriels publiquement affichés et visant à réduire les contributions directes des familles pour améliorer l'accès et l'équité du système.

# 4 ● Constats sur le fonctionnement et l'efficacité des COGES

## 4.1. Constitution des COGES et enjeux de participation

---

### Une participation citoyenne institutionnalisée mais en deçà des attentes

Si les COGES donnent de véritables opportunités aux parents de jouer un rôle dans la gouvernance de l'école, leur appétence à participer à la vie de ces structures reste limitée. Toutes les études montrent des difficultés plus ou moins importantes à mobiliser les parents au sein ou auprès des COGES. En premier lieu, les volontaires pour assurer des fonctions exécutives peuvent manquer. Au Togo, sur les 20 COGES analysés par Senhaya (2018), 14 disposaient d'un bureau exécutif incomplet, et 11 ne disposaient pas des trois commissions spécialisées requises. Cette difficulté à trouver des volontaires peut ainsi amener à reconduire des membres au-delà des limites légales, ou à ne pas respecter certaines dispositions. Toujours au Togo, Tete (2012) présente des COGES où les fonctions réservées aux parents d'élèves sont occupées par des membres n'ayant plus d'enfants à l'école. Il rappelle également que les réunions des COGES peuvent être clairsemées. Par ailleurs, il apparaît difficile de mobiliser les parents pour participer aux réunions élargies de type AG. Au Ghana, l'étude comparée d'un COGES urbain et d'un rural par Acheampong (2015) montre des niveaux de participation aux réunions et AG très différents, avec une implication faible dans l'école urbaine et plus élevée dans l'école rurale.

Des raisons collectives sont tout d'abord évoquées, indiquant que les parents trouvent un intérêt limité à cette participation ou la considèrent trop exigeante – alors même qu'ils sont confrontés à de nombreuses contraintes quotidiennes. Comme soulignée précédemment, la crainte d'être appelés à contribuer freine la participation des parents aux AG (Senhaya, 2018 ; Acheampong, 2015), de même que celle de devenir membres du bureau, considérant comme inconfortable la position de devoir souvent solliciter financièrement leurs pairs (Mrsic-Garac, 2009). Les parents et la communauté peuvent également y voir un processus monotone, générant une perte de temps. Cet enjeu du temps est régulièrement évoqué, rappelant que les parents doivent arbitrer entre leurs différentes occupations et ce bénévolat auprès de l'école. Son intérêt peut sembler limité lorsque les membres ont l'impression de ne pas être entendus ou correctement impliqués, et plus encore si le dialogue au sein du COGES est conflictuel. Concernant les fonctions exécutives, plusieurs études démontrent que le temps demandé est trop important pour une fonction bénévole (Senhaya, 2018 ; Acheampong, 2015). Au Ghana, l'étude de TI souligne que les membres des COGES doivent personnellement prendre en charge des frais de déplacement qui ne leur sont pas remboursés (Bonilla Bogaert et al., 2012). Enfin, des parents considèrent que la gestion et la gouvernance de l'école ne sont pas de leur ressort, et que cette charge doit être assumée par les professionnels dédiés, comme en témoigne un directeur d'école au Togo (Tete, 2012 : 194) : « Pour eux, il faut envoyer les enfants à l'école [...], le reste, ça ne les concerne pas. »

Les contraintes expérimentées n'étant pas les mêmes pour tous, le niveau de participation se révèle différent entre les parents, ce qui peut créer un biais de représentativité en défaveur des plus fragiles. La contribution aux COGES est confrontée aux difficultés de la participation communautaire, en général, et de la représentation démocratique. Ainsi, le niveau de pauvreté et d'éducation est négativement corrélé au niveau de participation. Comme rappelé par l'étude de TI au Ghana, les explications à cette situation oscillent entre le fait que les parents les plus riches pourraient consacrer un temps supérieur et s'impliquer dans l'éducation de leur

enfant ; que les parents plus pauvres valoriseraient moins l'école que d'autres ; ou encore, que les plus pauvres sont marginalisés car ne se reconnaissent pas dans des pratiques culturellement non adaptées, et dans l'usage d'une langue qu'ils maîtrisent mal (Bonilla Bogaert et al., 2012 : 29).

Concernant les inégalités de genres, les fonctions exécutives des COGES sont généralement assurés par les hommes, en cohérence avec les rôles culturels attribués à chaque sexe (Masue, 2014 ; Diallo, 2019) – indépendamment de leur assiduité éventuellement inférieure à celles des femmes dans les réunions élargies (Okitsu, 2017). Dans ce cadre, Masue (2014 : 175) souligne le fait que cette problématique dépasse le cadre de l'école, considérant que cet enjeu doit être traité par « la sensibilisation de la société dans son ensemble sur l'importance pour toutes les catégories [prenantes] d'être impliquées dans les processus de prise de décision ». Face à ces phénomènes, les instructions officielles tentent de « forcer » une certaine parité, instituant une proportion minimum de femmes, comme au Ghana où « environ un tiers du comité doit être constitué de femmes », et où il est prévu qu'un membre de droit soit une « représentante des femmes » (Bonilla Bogaert et al., 2012). Dans certains pays comme au Togo, les textes invitent à confier le poste de la trésorerie à une femme, signifiant « la confiance que la plupart des gens font aux femmes considérées comme les personnes qui font preuve d'une gestion transparente des ressources financières » (Tete, 2012 : 187).

Le vote à bulletin secret fait l'unanimité, car il est perçu comme le garant du caractère démocratique des élections, cependant, son application reste sujette aux contextes locaux et présente certaines limites. Le vote par consensus semble une pratique particulièrement persistante et en phase avec les pratiques culturelles en milieu rural notamment. Toutefois, il ne permet pas de dépasser les contraintes sociales liées à la supériorité établie de certains groupes (hommes, anciens), tout comme le vote à main levée. La plupart des textes instruisent un vote à bulletin secret, mais d'autres laissent la possibilité de recourir à des modalités plus habituelles pour les communautés et qui peuvent aussi être pratiquées malgré les instructions officielles. Par ailleurs, le vote à bulletin secret n'affranchit pas les choix individuels de considérations diverses, et notamment la tendance à positionner les bienfaiteurs de l'école aux postes prestigieux. Okitsu (2017 : 35) relate ainsi les propos d'un président de COGES rural en Zambie : « [Il y a] une tradition de respect ; si quelqu'un donne quelque chose, les gens ont peur que s'ils le retirent du COGES, il demandera à récupérer son terrain. » En milieu urbain, la capture de certains COGES par des individus implique de nouveaux groupes d'influence et notamment de partis politiques (Traore, 2011). Face à cet équilibre entre pratiques efficaces et pratiques socialement acceptables, Diallo (2019 : 108) suggère la promotion du vote à bulletin secret, tout en évoquant l'intérêt « de trouver la médiane entre les différents modes afin d'avoir des membres compétents et engagés ».

L'élection des enseignants par leurs pairs est une réalité difficilement identifiable. Un ensemble de textes spécifique que les enseignants membres des bureaux des COGES doivent être élus par leurs pairs, comme au Burundi ou en Côte d'Ivoire. Eu égard à la relation de travail entre les enseignants et le directeur, il est également observé que ces enseignants sont parfois directement proposés par le directeur. Dans son étude menée en Tanzanie, Masue (2014) constate l'importance du rôle joué par le directeur qui nomme les enseignants membres du COGES : ces membres représentent 19 % des 214 membres rencontrés. Comme mentionné précédemment, seul le Burundi mobilise la dynamique syndicale dans les COGES, en prévoyant un représentant des syndicats aux côtés des deux représentants « classiques » des enseignants (cette pratique n'est pas documentée). Au Mali, où la responsabilisation des municipalités dans la gestion de l'éducation primaire est revendiquée, Traoré (2015 : 128) mentionne la présence des syndicats au niveau communal, au sein d'un comité pédagogique de l'école composé des enseignants et de la direction de l'école. Il exerce un rôle d'appui du directeur qui peut être déchargé de cours. Ce comité bénéficie de l'appui technique du Centre d'animation pédagogique (service déconcentré) et des communautés (cette activité n'est pas documentée).

Enfin, l'organisation des élections dans les COGES peut présenter des faiblesses au niveau des textes, comme évoqué précédemment, mais aussi de leur encadrement sur le terrain. Les services déconcentrés sont généralement chargés de veiller à leur bonne organisation, toutefois cet encadrement reste conditionné par le manque

de ressources dont ils disposent. Dans ce cadre, l'éloignement entre les écoles et les centres urbains où sont basés les personnels de ces services constitue une circonstance aggravante, puisqu'il limite les contacts et la communication permettant de prévenir les dérives et d'apporter un soutien (Bonilla Bogaert et al., 2012).

### **Les COGES comme nouvel espace de conquête du pouvoir**

Dans son étude sur la gouvernance scolaire au Mali, Traore explicite comment l'avènement des COGES a fait de l'école un nouvel espace de conquête du pouvoir. Son étude dépasse le clivage utilisateurs/professionnels et explore à quel point la place cédée par l'État dans la gouvernance des écoles au Mali « semble laisser la porte ouverte à diverses formes d'appropriation ou de dérives » (Traore, 2017 : 136). En replaçant la constitution des COGES dans le contexte des enjeux locaux de pouvoir, il souligne comment le « contrôle par la collectivité » – en lieu et place du professionnel, tel que promu institutionnellement par la mise en place des COGES, doit « se greffer à une légitimité politique incarnée par les élus et une légitimité morale représentée par les parents d'élèves et les autorités traditionnelles » (Traore, 2017 : 125).

Par ailleurs, chaque partie prenante est hétérogène et soumise à des dynamiques multiples. Les parents ne représentent pas un ensemble homogène et peuvent être en conflits ou porter des intérêts différents, ce qui peut motiver des démarches individuelles. Mrcic-Garac (2010 : 5) constate ainsi qu'en RDC le COGES peut devenir « davantage un espace d'opportunité qu'un lieu où se dessine un projet collectif », sachant que « les motivations des membres du CP peuvent être lucratives – les arrangements avec le directeur permettant de ne pas payer les frais scolaires de leurs enfants sont courants. Elles peuvent être aussi sociales, cumulant déjà plusieurs places d'honneur dans la localité, les membres du CP confortent, voire élargissent ainsi leur réseau de relations utiles ». Tete (2012 : 74) rappelle également dans son étude au Togo que « dans bien des cas, il apparaît en effet que loin de représenter l'ensemble de la communauté auprès de l'école, les organes de gestion sont dominés par des élites locales, par les parents les plus instruits ou ceux qui appartiennent aux classes sociales les plus favorisées, ceux qui cumulent déjà plusieurs places d'honneur dans la localité et qui, de surcroît, ne sont pas toujours préoccupés par les besoins des groupes défavorisés ». De même, concernant les professionnels, Mrcic-Garac (2009 : 5) relativise les idées reçues sur les directeurs qui « peuvent apparaître comme des potentats locaux vis-à-vis des usagers, [alors qu'] ils sont soumis, au sein d'un système plus large, à une hiérarchie qui exerce sur eux une forte pression pour qu'ils s'acquittent des frais administratifs ». Enfin, cette complexité est parachevée par le constat que le périmètre de chacun de ces groupes peut être fluctuant, les directeurs et enseignants pouvant également être parents d'élèves et membres de la communauté locale.

Par conséquent, la constitution démocratique des COGES apparaît comme un objet d'étude complexe dont le champ de réflexion dépasse celui de l'éducation – intégrant des enjeux politiques, sociologiques et psychologiques. Ainsi, dans son étude sur les COGES au Ghana rural, Ghanney (2016 : 153) conclut sur l'importance de « l'interconnexion de ces structures au contexte rural et de la manière dont les réseaux incluant les parents sont socialement construits ». De même, Okitsu (2017 : 35) souligne dans son étude en Zambie qu'« à l'opposé des revendications des porteurs de la gestion communautaire des écoles, les parents ne sont pas des “consommateurs” d'éducation mais plutôt des membres de la communauté et, à ce titre, ils sont embarqués dans des relations personnelles qui impliquent des obligations sociales réciproques ». Cette approche fine des COGES est nécessaire à l'approfondissement des dynamiques en jeu lors de la constitution de ces instances, mais également lors de leur activité régulière. En effet, l'enjeu de la représentation n'est qu'un premier défi de l'efficacité des COGES, comme l'illustre la réponse de la fédération des APE tchadiennes au questionnaire réalisé dans le cadre de cette étude : « Les parents sont bien représentés dans le bureau du COGES, mais leur voix n'est pas assez prise en compte dans les décisions à prendre. »

## 4.2 Enjeux transversaux du fonctionnement efficace des COGES

### Transparence et accès à l'information

Comme tout espace de participation citoyenne, le fonctionnement des COGES est très sensible au degré de transparence de l'environnement législatif et réglementaire qui l'encadre, et ce degré semble le plus souvent relativement faible. La présence de ces textes dans les écoles, ainsi que d'éventuels guides pratiques, est variable selon les pays. TI note ainsi dans son étude sur le Ghana qu'aucune des 25 écoles visitées ne disposait de guides pratiques élaborés (Bonilla Bogaert et al., 2012). De plus, leur appropriation par les membres des COGES demande des efforts d'explicitation et de formation généralement ponctuels et fournis au gré de projets dépendants de financements extérieurs (Masue, 2014). Par ailleurs, afin de faciliter l'appropriation des normes de fonctionnement des COGES par leurs membres et de leur laisser une certaine liberté d'organisation, les textes prévoient parfois que les COGES élaborent leurs règlements intérieurs. Or, ceux-ci sont rarement mis en place, comme observé par Senhaya (2018) au Togo. Ces faiblesses en termes de définition pratique et d'appropriation des rôles de chacun – liées notamment à l'ambiguïté de certaines instructions officielles explicitées au chapitre précédent – encourage « l'absence des membres aux différentes réunions et leur inactivité dans la réalisation des missions assignées aux différentes structures » (Senhaya, 2018 : 202).

Par ailleurs, les règles de fonctionnement des COGES devraient accroître l'information des parties prenantes sur les ressources des écoles et de leur usage, mais des progrès sont encore nécessaires. Plusieurs règles en place dans les écoles et les COGES améliorent le niveau d'information des parties prenantes impliquées. Il s'agit notamment de l'obligation pour les écoles de présenter des budgets validés par les COGES, de l'implication de certains membres dans le paiement des dépenses en rendant leur signature obligatoire, etc. Toutefois, d'importants défis restent posés. En premier lieu, si les membres du COGES peuvent bénéficier d'une meilleure information, le partage de celle-ci avec le reste de la communauté éducative reste parfois limité. Les AG, par exemple, peuvent être des moments de pseudo-information, car elle y est présentée partiellement ou de manière peu claire pour nombre de parents qui n'y participent pas forcément avec assiduité. De plus, certaines informations restent peu ou pas diffusées, et particulièrement celles qui concernent les dotations reçues par les écoles de la part de l'État central, directement ou via les services déconcentrés (Masue, 2014). Dans le cadre du questionnaire transmis par l'IPE aux fédérations d'APE, la fédération au Kenya indique qu'il « est très rare que les COGES donnent aux parents une information correcte, en fait, dans la plupart des cas, ils falsifient les informations, notamment lorsqu'il s'agit d'argent ».

Plusieurs pistes intéressantes sont toutefois identifiées pour améliorer le niveau d'information des parties prenantes sur les ressources de l'école. Tout d'abord, la diffusion de tableaux de bord auprès des écoles est un levier potentiellement efficace de diffusion des informations de base. Dupain et Nguyen (2018 : 18) définissent le tableau de bord comme « un document visant l'agrégation d'informations sur les ressources, les processus et/ou les performances d'une école, et destiné à un usage interne et/ou externe dans l'administration scolaire ». Ces outils peuvent être produits par l'administration centrale et diffusés aux écoles, ou élaborés localement, en fonction des capacités et de la performance du système d'information statistique des pays. Ils peuvent être affichés publiquement afin d'augmenter le niveau d'information de toute la communauté éducative, y compris des enseignants, mais également servir de support aux échanges au sein du COGES. La manière de présenter l'information à des communautés parfois analphabètes est évidemment cruciale.

De plus, les informations clés relatives aux modalités de constitution des COGES, à leurs règles de fonctionnement, aux dotations reçues par les écoles, etc. peuvent bénéficier d'une diffusion large par des médias de masse – et notamment la radio pour toucher les populations les plus éloignées des centres de décision (Okitsu, 2017). L'étude de Masue (2014) menée en Tanzanie montre ainsi que les médias de masse et les affichages

publics (ou annonces lors de réunions publiques) font en général partie des principales sources d'information des parents. Toutefois, les relations interpersonnelles, en particulier avec les membres de l'école (enseignants, directeurs, membres des APE ou COGES), restent le vecteur d'information le plus habituel, ce qui amène l'étude à conclure qu'un « environnement propice aux interactions individuelles entre enseignants, élèves, parents et membres du COGES est une stratégie nécessaire pour stimuler la participation (empowerment) » (Masue, 2014 : 108). Enfin, les circuits administratifs classiques constituent un autre vecteur d'information. Dans ce cadre, Acheampong (2015 : 88) invite à envisager la possibilité d'inclure les leaders communautaires et les COGES « officiellement et directement dans les communications des services déconcentrés ». Enfin, l'usage des langues locales dans les différentes communications et l'élaboration des textes et guides est également une bonne pratique très plébiscitée.

### Capacités des parties prenantes

Les parents, et plus largement la communauté lorsqu'elle participe, peuvent manquer de capacités individuelles pour jouer leur rôle. Le niveau d'éducation et notamment l'alphabétisme est ainsi régulièrement souligné comme des barrières à la pleine participation des membres du COGES à la gouvernance de l'école. Senhaya (2018 : 159) observe qu'au Togo, en milieu urbain, huit COGES sur dix privilégient les parents lettrés, et que « en donnant plus de priorité aux parents les plus instruits et les plus aptes, certains COGEP sont devenus discriminatoires, ne donnant pas la chance égale à tous les parents d'être représentés, ce qui est contraire au texte qui régit leur fonctionnement ». Ce choix d'élire des parents lettrés peut toutefois émaner des parents eux-mêmes, les considérant comme plus aptes à jouer le rôle attendu. De plus, les missions des COGES requièrent une certaine technicité, ancrée dans des paradigmes modernes de pilotage et de gestion, au risque pour les directeurs d'école de devoir assurer le travail seuls. Un directeur au Togo l'exprime en ces termes : « Les parents qui ont un peu fréquenté<sup>26</sup> nous comprennent mieux et arrivent à bien nous aider dans la gestion. Par contre, avec les non lettrés, il y a souvent des conflits puisque certains d'entre eux pensent que les subventions sont pour toute la communauté. D'autres voient le travail du COGEP comme une perte de temps [...]. C'est pour cela que, moi, je préfère travailler avec les parents qui savent au moins lire et écrire. » (Senhaya, 2018 : 159). Dans son étude au Ghana, TI décrit les situations où l'analphabétisme du président du COGES l'oblige à se reposer sur le directeur, y compris pour apposer sa signature, ce qui constitue évidemment une « complication supplémentaire pour la transparence du système ».

Ce déficit de capacités pose la question du renforcement des compétences mais il questionne également la complexité des rôles demandés aux membres des COGES, sur le fond comme sur la forme. En effet, les fonctions de pilotage stratégique, et notamment l'élaboration et le suivi des plans de développement de l'école, présentent une certaine technicité. Alors que ces démarches restent relativement nouvelles, il est généralement attendu que ces plans s'orientent vers la promotion de la qualité de l'éducation, en cohérence avec les stratégies nationales et en reprenant leur sémantique. Au Burkina Faso, par exemple, le guide dédié aux COGES, édité en 2016, invite leurs membres à produire un plan de développement holistique de l'école, non pas centré sur l'amélioration de l'école mais de l'enseignement et de l'apprentissage en général. Il doit commencer par l'analyse du document de stratégie sectorielle afin d'en extraire les « objectifs et standards » aux côtés de l'analyse d'indicateurs quantitatifs spécifiques, comme les taux bruts d'accès, dans le cadre d'une démarche orientée changement et basée sur la définition d'une « vision », puis l'identification de « valeurs » pour en déduire un ensemble de « missions ». Le tout devant être mené en moins de 2h30 « afin de permettre à la communauté de vaquer à ses occupations quotidiennes » (Burkina Faso, 2016). La complexité de ces démarches, déjà difficilement mises en œuvre au sein de l'administration centrale, et les paradigmes qui les sous-tendent semblent particulièrement éloignés et exigeants pour nombre de communautés. Certains guides apparaissent évidemment plus accessibles, mais l'appropriation de ces paradigmes reste un défi. Au Ghana, Ghanney (2016 : 113)

26- « Fréquenter » est un terme courant utilisé pour signifier le fait d'être scolarisé dans plusieurs pays francophones d'Afrique subsaharienne.

relate le témoignage d'un président de COGES : « L'examen du PDE est très technique et compliqué. Je trouve souvent que je ne suis pas à ma place, mais je ne peux pas prendre l'école en otage et le rejeter même s'il a été préparé par les administrateurs de l'école » ; la conséquence étant « qu'invariablement, dans ces instances, la tâche est laissée aux mains du directeur et des officiels [des services déconcentrés]. »

Les fonctions de gestion s'avèrent également complexes, notamment au niveau des processus d'acquisition et de gestion financière qui intègrent des enjeux d'achats et de comptabilité publics. La gestion de l'argent, et le fait d'acquérir des biens sont des démarches connues de chacun et, comme le rappelle Senhaya en évoquant le refus de certains directeurs togolais de faire participer les parents à la gestion financière, « certains parents malgré leur faible niveau d'instruction sont très avertis puisqu'ils maîtrisent de façon traditionnelle les notions de gestion d'argent » (Senhaya, 2018 : 202). Toutefois, les attentes en matière de gestion transparente et efficace s'inscrivent dans des paradigmes financiers et comptables modernes assez éloignés des « façons traditionnelles », et la plupart des études soulignent le manque de compétences financières des membres des COGES (Chimier, 2017 ; Mrcic-Garac, 2009 ; Matshe, 2014 ; Bonilla Bogaert et al., 2012 ; Tete, 2012). Au Burundi, le guide à destination des COGES, qui déploie un important effort d'andragogie et de simplification, ne peut faire l'économie d'instruire l'utilisation d'un ensemble important d'éléments : un « livre de caisse et de banque », accompagné des nombreuses pièces justificatives, telles que « la facture, le bon de commande, le bon de dépense, le bon de paiement, le reçu, la fiche de stock, le bordereau d'expédition, l'accusé de réception, photocopie du chèque émis, extrait bancaire ou historique du compte » qui doivent être exploitées et conservées (Burundi, 2020 ; 25). L'élaboration de guides et de formations sur la structuration des pratiques financières et comptables des COGES est généralement menée dans le cadre de la gestion de subventions de partenaires extérieurs<sup>27</sup>. Ainsi, Chimier (2017 : 63-65) note qu'à Madagascar, au Togo et en RDC, « les manuels de gestion des subventions ont été développés dans le cadre de programmes de subventions soutenus par les partenaires techniques et financiers. Ces derniers n'ont pas été mis à jour depuis leur élaboration. » Il souligne également que « la formation a porté sur les subventions soutenues par les partenaires techniques et financiers et non sur les subventions gouvernementales ».

Enfin, en termes de soutien à l'école, les fonctions de médiation avec la communauté et de développement de partenariats sont également exigeantes. Or, le développement de la décentralisation tend à complexifier le paysage des acteurs et la compréhension du rôle précis joué par chacun. De plus, la capacité réelle des structures à assurer leur rôle institutionnel au niveau local brouille ce paysage, notamment entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'administration scolaire (Bonilla Bogaerts et al., 2012 ; Traore, 2015). Par ailleurs, l'une des principales fonctions transversales aux membres du COGES est de pouvoir garantir la consultation de la communauté dans le cadre d'une approche participative, telle que promue par les partenaires techniques et financiers. Or, assurer la production d'éléments opérationnels (plan de développement de l'école, éléments d'évaluation, attentes en termes curriculaires et pédagogiques, etc.), selon une démarche réellement participative et impliquant des acteurs non spécialistes voire illettrés, demande aux responsables une ingénierie de participation fine et efficace, tant en termes de maïeutique auprès des parents que de capacités de synthèse et d'exploitation des éléments collectés.

Dans sa comparaison de deux COGES au Ghana, Acheampong (2015 : 86) dit à propos du COGES le moins performant qu'il semble « ne pas avoir les compétences politiques et de leadership adéquats pour gérer la relation école-communauté ». En effet, l'enjeu dépasse rapidement le strict cadre professionnel lorsqu'il s'agit de construire des consensus ou rallier des soutiens locaux. Cela demande alors de posséder les compétences techniques et relationnelles ainsi qu'une sensibilité et une tactique politique. Dans son étude en RDC, Mrcic-Garac (2009 : 6) relate que « les parents engagés au sein des écoles se décrivent davantage comme des médiateurs de conflits que comme des gestionnaires » et conclut que, « alors que les partenaires

---

<sup>27</sup> - Les principes de la bonne gestion des finances publiques sont certes relativement universels mais des divergences spécifiques peuvent toutefois exister au niveau de la fréquence des rapports d'exécution, de la chaîne de remontée de l'information, etc. Par ailleurs, la « gestion du risque fiduciaire » est un élément central de la posture des bailleurs de fonds pouvant générer une inflation des procédures financières.

techniques et financiers pensent que les atouts nécessaires sont notamment des compétences en gestion, les acteurs locaux savent que les atouts pertinents sont le statut et le capital social, la ruse, la souplesse, l'humour, l'éloquence, etc. ». En conséquence, les membres des COGES s'avèrent souvent accaparés par des démarches de levée de fonds ou de contribution bénévole pour l'école, au détriment de leur participation à la gouvernance.

En tant que membre du COGES et responsable de l'école, le directeur est le premier agent chargé de mettre en place ces dispositifs dans son établissement. L'évolution de son rôle vers celui de leader pédagogique, administratif et communautaire est un défi de taille qui implique un changement des représentations et un important développement de compétences (Tete, 2012 ; OCDE, 2001). Dans le cadre de la répartition et/ou du partage des fonctions historiques de direction, les membres du COGES doivent en prendre une partie en charge, et ce, sur la base des compétences dont ils disposent et sans dispositif de rémunération ou de formation continue statutaire.

Les pratiques de gouvernance partagées idéalement attendues au niveau des COGES sont intrinsèquement exigeantes. À cet égard, l'OCDE alertait, en 2008, les systèmes éducatifs de ses pays membres sur la complexité et la densité des fonctions des membres des COGES : « Les responsabilités et les attentes nourries à l'égard des membres des conseils d'administration sont-elles simplement irréalistes ou trop élevées ? » L'interrogation porte à la fois sur la charge – « les responsabilités sont peut-être trop nombreuses pour une fonction occupée à titre bénévole » – et sur le niveau de technicité, relevant « un manque de compétence des membres des conseils » (Pont et al., 2008 : 101). Les conclusions de ces analyses rejoignent celles qui se dessinent en ASS aujourd'hui : « Des données concrètes font état de tensions entre les conseils et les chefs d'établissement en raison de l'absence de démarcation entre leurs rôles respectifs, du manque de candidats au poste de membres des conseils, du taux d'absentéisme élevé des membres des conseils, et du manque de connaissances ou de compétences. » (Pont et al., 2008 : 106). Ainsi, l'existence d'un fossé entre les capacités (techniques et temporelles) des membres des COGES et les attentes formulées à leur égard est constatée dans des pays ayant un niveau moyen d'éducation nettement supérieur, comme en Europe ; et également dans des contextes où « la plupart des membres des conseils d'administration (81 %) ont suivi une formation pour remplir leur rôle et ont bénéficié par ailleurs de services de soutien ou consultatifs » (Pont et al., 2008 : 100).

### Encadré 3. Recommandations de l'OCDE concernant les conseils d'école

Pour faire face aux défis rencontrés par les conseils d'administration des écoles, l'OCDE recommande de :

- veiller à la cohérence entre les objectifs du conseil, les attentes à son égard, sa composition et le soutien qu'il reçoit ; clarifier, entre autres, les rôles et les responsabilités des conseils vis-à-vis des établissements et des chefs d'établissement ;
- améliorer les processus de sélection afin de recruter et d'encourager des candidats, de qualité et impliqués, qui possèdent les compétences nécessaires ;
- mettre au point des structures de soutien destinées à garantir l'implication des membres des conseils d'établissement, et à leur proposer des formations sur des thèmes liés à la gouvernance des établissements scolaires, notamment leur évaluation et amélioration.

Source : Pont et al., 2008.

L'aptitude des COGES à jouer leur rôle résulte donc d'un équilibre à choisir entre les fonctions qui leur sont attribuées et les capacités de leurs membres, ces derniers ne bénéficiant que d'un soutien limité dans la plupart des pays d'ASS étudiés. L'ensemble des études et les témoignages recueillis sont unanimes : les formations des membres des COGES sont considérées comme insuffisantes. Dans son analyse sur les subventions aux écoles, Chimier (2017 : 64) relève ainsi que « Madagascar est le seul pays où une formation est organisée de manière régulière, une fois par an, juste avant la réception des subventions » et où la gestion

de ces subventions dispose d'un manuel en langue malgache. Toutefois, il s'agit d'une formation en cascade qui porte uniquement sur la gestion des subventions des partenaires extérieurs. Elle concerne surtout les services déconcentrés et n'atteint les écoles qu'au niveau des directeurs, du président et du trésorier du COGES et du président de l'APE. Ce renforcement de capacités des COGES est généralement une responsabilité du ministère de l'Éducation, qui rejaillit sur les services déconcentrés, alors que ces derniers éprouvent déjà un manque de ressources criant pour les fonctions de base – gestion de l'information, supervision et appui administratif et pédagogique aux directeurs et enseignants (Bonilla Bogaert et al., 2012 ; Acheampong, 2015). En Tanzanie, par exemple, Masue (2014 : 168) constate que seulement 62 % des membres des COGES interrogés (y compris des personnels de l'école) ont reçu une formation, mais que pour 76 % d'entre eux, il s'agissait d'une formation ponctuelle, réalisée dans le cadre du lancement d'un projet extérieur une dizaine d'années plus tôt. Dans beaucoup de pays, les directeurs d'école soulignent l'accompagnement qu'ils doivent eux-mêmes fournir aux membres du COGES pour leur permettre d'assurer leur rôle. Face à cette situation, TI relève que « les formations menées par les directeurs d'école peuvent poser un défi en termes de transparence et de responsabilité car si le directeur est impliqué dans des pratiques de corruption, il y a une tendance à ce que dernier ne forme pas le COGES dans certains domaines (comme le suivi du budget) afin de se protéger d'une éventuelle exposition » (Bonilla Bogaert et al., 2012 : 40). Dans le cadre de l'enquête réalisée auprès des fédérations d'APE au Nigéria, la recommandation finale des répondants appelle au renforcement de capacités des deux parties prenantes principales (les parents et le personnel de l'école).

Bien que l'organisation de formations structurées par l'administration scolaire soit plébiscitée, deux voies complémentaires de renforcement de capacités par les pairs sont identifiables. Tout d'abord, la formation entre membres – au sein du COGES ou même entre le COGES et l'APE – est une réalité constatée sur le terrain, pour pallier les insuffisances de l'administration ou assurer le dernier maillon d'une formation en cascade. Ces efforts de formation entre pairs viennent en sus des différentes attentes envers les membres des COGES mentionnées précédemment, mais elles peuvent constituer la principale source de renforcement de capacités des membres. Son institutionnalisation, accompagnée d'une véritable reconnaissance, pourrait être explorée. Par ailleurs, plusieurs études évoquent les possibilités offertes par les fédérations de COGES au niveau des districts, avec la mise en place d'une structure faîtière nationale visant à assurer ces formations et soutenir les COGES membres (Masue, 2014 ; Bonilla Bogaerts et al., 2012).

#### Encadré 4. L'expérience prometteuse des coalitions de COGES au Ghana

Dans son étude au Ghana (Bonilla Bogaert et al., 2012), TI suggère la mise en place de coalitions de COGES sur la base de l'analyse de l'expérience menée dans la municipalité de Wa. En 2009, une coalition inter COGES a été créée afin de connecter 58 COGES et APE de 164 établissements (les écoles primaires et collèges situés sur un même site partageant un même COGES/APE). Ces coalitions agissent comme une plateforme où les COGES peuvent partager des problèmes communs et des bonnes pratiques. Ils peuvent également y assurer des actions communes en termes de plaidoyer, de mobilisation de ressources additionnelles, notamment auprès des ONG et milieux professionnels et enfin, de négociation avec les services déconcentrés du ministère de l'Éducation.

En termes de représentation, un comité exécutif réunit deux représentants de chaque circuit (groupe d'écoles proches supervisées par le même inspecteur) ainsi qu'un représentant de la municipalité ayant le statut d'invité. Ces représentants sont élus par les membres des COGES des écoles de leur circuit. L'ensemble des représentants élit parmi eux les membres du bureau (président, trésorier, etc.) pour une durée de trois ans, renouvelable une fois.

En termes de fonctionnement, la coalition vote une cotisation demandée à chaque circuit ; une pratique toutefois considérée comme étant en marge de la réglementation officielle. Ces fonds et ceux obtenus auprès de partenaires sont ensuite redistribués aux écoles selon une priorisation des besoins votée par le comité exécutif.

L'expérience a montré que la coalition permettait d'accéder à de nouvelles sources de fonds pour les écoles, notamment grâce à des demandes groupées de financement aux ONG. Le plaidoyer auprès de l'administration pour influencer sur certaines décisions a également montré des réussites pratiques. Le renforcement des capacités est soutenu grâce aux échanges d'expériences, mais aussi aux formations dont les membres ont bénéficié sur la rédaction de demandes de financement, etc. À cela s'ajoute la prise en charge la formation d'enseignants au numérique par la coalition.

En termes de leçons apprises, les auteurs soulignent le soutien crucial des ONG dans la création de la coalition (ici, le Voluntary Service Overseas – VSO) en termes de financement, de formation ainsi que de réseautage. L'investissement et le temps nécessaires pour consolider des processus pérennes de représentation inclusifs et de redevabilité ne doivent pas être négligés, même si cela peut « ralentir » le fonctionnement de la coalition..

Source : Auteur.

### Opportunités et exercice de la redevabilité

La question de la redevabilité au niveau des COGES se pose de deux manières : (i) comment les parties prenantes du COGES peuvent tenir le personnel éducatif redevable de ses actions ; et (ii) comment les membres du COGES eux-mêmes peuvent être intégrés à un système cohérent de redevabilité. Au-delà de l'engagement citoyen dans la construction de l'action publique, les défis mentionnés précédemment conditionnent la capacité des membres des COGES à identifier d'éventuels manquements du personnel de l'école, et celle de la communauté dans son ensemble à pouvoir porter un jugement sur les pratiques de ce personnel et des membres du COGES. Ils constituent une condition nécessaire mais pas suffisante de l'exercice effectif de la redevabilité, comme évoqué dans l'*Encadré 5*. Ainsi, afin de s'assurer que les COGES puissent promouvoir un exercice efficace de la redevabilité, il convient d'analyser si les conditions sont réunies pour que chaque acteur ait conscience de son périmètre de redevabilité, c'est-à-dire de ses responsabilités précises, et du fait que des mécanismes existent pour mener des actions concrètes dans ce cadre, c'est-à-dire que lui ou d'autres ont les moyens concrets et efficace de demander des comptes et d'obtenir des sanctions en cas de manquements.

#### Encadré 5. Conditions de l'exercice de la redevabilité

Ces deux circuits (de redevabilité) nécessitent un premier élément pour fonctionner : l'accès à l'information qui implique également la capacité des acteurs à la comprendre et l'analyser. Un deuxième élément concerne l'existence d'un cadre institutionnel, mais aussi culturel, consacrant le principe de redevabilité, dans le sens où les acteurs ont conscience de l'existence du devoir de réponse au sujet de leurs pratiques envers la collectivité et leurs autorités. Enfin, un dernier élément concerne l'existence de mécanismes concrets et accessibles permettant aux acteurs d'utiliser l'information, afin de faire exercer cette redevabilité. Il s'agit notamment pour les usagers d'avoir les moyens d'interpeller les prestataires de services publics et, pour les différents niveaux hiérarchiques de l'administration scolaire, de responsabiliser effectivement les agents sous leur autorité.

Source : Dupain et Nguyen, 2018

Les COGES facilitent la création d'une interface directe entre les personnels éducatifs de l'école et les représentants de la communauté afin de stimuler un circuit court de redevabilité. Un tel circuit doit théoriquement permettre aux usagers d'exercer une pression immédiate sur les personnels des services publics. Elle se matérialise soit par une désaffectation de l'école au profit d'une autre école dans une logique de marché, soit dans la capacité à sanctionner ou licencier les personnels impliqués. Néanmoins, ces dynamiques apparaissent fortement contraintes en ASS. Tout d'abord, les parents n'ont souvent pas le choix entre plusieurs écoles (notamment en zone rurale), et même s'ils exercent ce choix, les conséquences pour le personnel de l'école restent limitées. En effet, dans des systèmes publics offrant des conditions de travail ingrates, dans lesquels la dynamique de scolarisation est sujette à des crises conjoncturelles et dont le dispositif d'information est faible, il est difficilement concevable de mettre en place un management des personnels basé sur des indicateurs de fréquentation et même de réussite scolaire des élèves. Par ailleurs, les COGES n'ont pas, en général, la responsabilité de recruter les directeurs d'école et le personnel enseignant – à l'exception des personnels directement payés par les communautés –, et ne peuvent donc pas, dans ce cadre, prendre de sanctions directes (Okitsu, 2017 ; Mnsic-Garac, 2009).

Si les COGES peuvent permettre de limiter en amont l'opacité dans laquelle les personnels éducatifs agissent, en revanche, la possibilité d'assumer leur responsabilité est conditionnée par l'efficacité du circuit long de redevabilité au sein du système. Le dispositif des COGES peut favoriser l'accroissement de la capacité des représentants de la communauté à identifier des manquements. Cependant, ces identifications peuvent ne pas être suivies de dénonciations, et celles-ci ne pas être suivies d'effets (Dupain et Nguyen, 2018). L'étude de TI (2010 : 19) sur la bonne gouvernance dans l'éducation primaire, réalisée dans sept pays d'Afrique, rappelle que « les mécanismes de plainte sont rarement clairs », et « les plaintes sont en majorité adressées aux enseignants, aux chefs d'établissement, aux APE et aux COGES. Les parents ont tendance à se plaindre uniquement lorsque les problèmes peuvent être résolus au niveau de l'école et lorsque la procédure est facile et rapide (par exemple, lorsqu'elle prend la forme d'échanges verbaux avec le chef d'établissement ou l'enseignant de la classe). Les parents font moins confiance aux agents publics chargés de l'éducation ou aux autorités locales ». Elle conclut toutefois que « les écoles dont le COGES possède une large base d'adhésion, tient des réunions régulières et met en place des mécanismes de décision participatifs n'obtiennent pas de meilleurs résultats que les écoles sans COGES actif », et que « le COGES ne semble pas plus capable que l'APE ou le chef d'établissement de résoudre les problèmes qui leur sont soumis par les parents ». L'étude note également que « les membres d'APE ou de COGES ont plus d'influence sur les autorités chargées de l'éducation lorsqu'ils déposent plainte ».

Par ailleurs, dans le cadre du rôle accru joué par les membres des COGES dans la gestion des écoles, et du fait que ses représentants peuvent développer de mauvaises pratiques, la question de la redevabilité du COGES lui-même se pose. La redevabilité de ses membres envers la communauté est censée s'appuyer sur la capacité de destituer ceux qui n'assument pas leurs responsabilités et/ou de ne pas renouveler leur mandat. Or, les études montrent que ce mécanisme est fragile au sein de l'écosystème local des écoles en ASS. Et en cas de manquements, le signalement aux autorités administratives reste la principale option dis-

ponible. Toutefois, la légitimité octroyée aux membres par leur appartenance au bureau d'un COGES et les capacités relationnelles supérieures que cette appartenance implique généralement sont autant d'éléments qui affaiblissent les chances de dénonciation de membres du COGES. Or, des pratiques douteuses sont aussi observées chez des membres, à titre individuel ou dans le cadre de collusions avec la direction de l'école (Tete, 2012 ; Mrsic-Garac, 2009).

Les différentes études montrent que l'existence d'une « redevabilité horizontale » peut constituer un levier coercitif. Ces constats sont cependant nuancés par des considérations culturelles, comme en Tanzanie où « la critique serait considérée aussi coûteuse qu'inappropriée dans une culture qui valorise l'harmonie sociale » (Okitsu, 2017 : 38). Ils le sont aussi par les relations de dominations que peuvent exercer les membres du COGES sur le reste de la communauté pour les mêmes raisons qui les ont amenés à être « consensuellement » choisis comme membres du bureau (Mrsic-Garac, 2009). Ainsi, la faiblesse du cadre de redevabilité rend les dérives des COGES aussi risquées que celles des personnels éducatifs. De fait, TI constate qu'aucun des sept pays étudiés n'avait « établi de sanctions pour les chefs d'établissement ou les COGES responsables de mauvaises performances dans la gestion des finances ou des ressources des établissements scolaires » (Transparency International, 2010 : 20). L'étude des différents textes réglementaires ne permet pas non plus d'identifier un cadre de responsabilité juridique pour les membres des COGES qui ne sont pas engagés par l'État, et qui, à ce titre, ne sont pas soumis au cadre de sanction administratif du personnel. Seule la Côte d'Ivoire indique dans son décret que « tout manquement au bon fonctionnement du COGES est passible des sanctions disciplinaires prévues par arrêté des ministres concernés, sans préjudice de poursuites judiciaires » (Côte d'Ivoire, 2012 : art. 40).

Hallak et Poisson (2009 : 300) rappellent que la bonne gouvernance implique que « les individus et institutions en charge de la réalisation d'actions ou activités particulières [soient] tenus responsables grâce à une plus grande clarté dans les règles, rôles et responsabilités ». Ceux-ci intègrent, par exemple, « des mécanismes simples et peu coûteux permettant de porter plainte et d'aller en justice ». Ainsi, une montée en puissance des COGES amène à considérer les contours du cadre de responsabilité individuelle et collective dans lequel leurs membres doivent opérer. Les réflexions à mener dans ce sens peuvent toutefois prendre en considération le constat de l'OCDE suivant : « En Hongrie et en Irlande, les responsabilités juridiques des conseils d'administration se sont accrues ces dernières années, et les parents, conscients de cet accroissement, sont de moins en moins disposés à siéger aux conseils. » (Pont et al., 2008 : 100).

### 4.3 Enjeux spécifiques à certaines ressources et processus

#### La gestion des ressources humaines et la contractualisation locale des enseignants

La première implication des COGES dans la gestion des enseignants, lorsqu'elle existe, se situe au niveau de la supervision disciplinaire, et s'inscrit de fait dans la continuité du rôle historique des APE. La fédération des APE au Kenya indique ainsi dans l'enquête réalisée pour cette étude que les parents ne sont pas beaucoup impliqués dans la gestion des enseignants et que « les seules fois où les COGES ont besoin des parents, c'est lorsqu'ils souhaitent recruter des enseignants avec les APE pour que les parents contribuent au paiement des salaires ». Le contrôle du comportement des enseignants et de leur absentéisme par les parents d'élèves est une pratique qui s'est développée en parallèle des COGES et qui relève plutôt d'un « audit social continu ». Dans son étude au Ghana, Ghanney (2016) relève ainsi que les membres des COGES rencontrés (urbain comme rural) considèrent que « la supervision est commode pour eux, tout ce qu'ils ont à faire est de mener des visites régulières à l'école pour vérifier le retard, l'ébriété et les autres comportements immoraux ». Cependant, l'une

des conséquences est que les « COGES apparaissent plus concentrés sur la supervision des enseignants que sur les autres questions de politique et de développement de l'école ». Ici encore, la mobilisation des membres des bureaux des COGES pour assurer une contribution au fonctionnement de l'école peut compromettre leur rôle en termes de pilotage et de gouvernance. En Zambie, Okitsu (2017 : 37) relève par ailleurs que si certains COGES assurent ce contrôle, d'autres communautés ne disposent même pas du temps pour assurer cette fonction relativement chronophage et note que « la supervision varie en fonction du temps et de l'engagement ». Tout comme avec les APE, les enseignants considèrent souvent cette supervision comme une intrusion abusive dans leur espace professionnel.

Par rapport au rôle joué par les APE, la valeur ajoutée des COGES en matière de gestion des enseignants pourrait donc se situer en aval de la supervision, en termes de sanction/promotion de l'enseignant, mais cela reste à démontrer. En Gambie, les COGES ont la responsabilité de définir les processus disciplinaires et de plaintes, en accord avec la politique nationale. Toutefois, aucun élément n'a pu être trouvé pour évaluer la réalité de cette activité et déterminer si les écoles qui l'assurent présentent une meilleure discipline enseignante. En tant que structures hybrides non intégrées dans la hiérarchie des ministères, les COGES ne disposent pas du droit d'infliger des sanctions administratives. Leur potentiel d'action semble se limiter au signalement des enseignants défaillants à l'autorité administrative, comme le ferait un directeur d'école, mais avec une légitimité accrue par rapport à l'APE. Toutefois, ce rôle pourrait être contraint par le faible niveau de communication observé entre les écoles et les services déconcentrés, généralement par manque de moyens des deux parties (Acheampong, 2015 ; Bonilla Bogaert et al., 2012). Dans ce cadre, la capacité des COGES à tenir le personnel de l'école redevable de son comportement est conditionnée par son aptitude à exercer une autorité contractuelle sur les enseignants.

À cet égard, une étude expérimentale, randomisée de Duflo (2015), se penche sur le programme Enseignants Extra mis en place au Kenya en 2005. Les parents, regroupés en comités scolaires, y étaient chargés de gérer le recrutement, le suivi et le renouvellement d'enseignants engagés sur la base de contrats d'un an et d'une rémunération par l'État beaucoup plus basse que les fonctionnaires. Les résultats de cette étude indiquent que les enseignants gérés de cette manière étaient plus assidus, qu'ils présentaient moins souvent de liens de parenté avec les enseignants déjà en place (ces derniers semblant donc être contrés dans leurs stratégies de capture de rente), et que leurs élèves réalisaient de meilleures performances. La faible représentativité statistique de certains résultats ainsi que plusieurs éléments rendent ces résultats ambigus – notamment le fait que les enseignants extra soient assignés à une seule classe, alors que les enseignants fonctionnaires interviennent dans plusieurs, qu'ils soient plus jeunes, etc. Toutefois, les auteurs considèrent, d'après ces résultats, qu'un tel dispositif permet une réelle amélioration des comportements enseignants. À l'inverse, l'étude des pratiques de gestion des maîtres communautaires en Tanzanie par Okitsu (2017 : 38) conclut que les « sentiments complexes des membres des comités de parents [considérant ces enseignants locaux comme membres de la communauté et reconnaissant leur très bas niveau de rémunération] combinés aux difficultés pour trouver des remplaçants amènent les comités à ne pas sanctionner les maîtres communautaires ».

Ceci étant, il est naturel de réfléchir à l'intérêt de transférer aux COGES la possibilité de recruter et gérer eux-mêmes tous les enseignants des écoles publiques, y compris de les licencier. Ces approches disruptives du statut de l'enseignant sont contestées par les syndicats qui craignent l'effondrement de la condition enseignante (et par là même, l'attractivité de la fonction pour les profils performants) ; les inégalités que ces approches peuvent entraîner ; ainsi que les risques de pression individuelle sur les enseignants pour obtenir des faveurs (McGinn et Welsh, 1999). La présente étude ne vise pas à trancher entre ces perspectives, mais relève toutefois que le développement des missions des COGES en termes de gestion des ressources humaines amène inéluctablement à questionner ces aspects du statut et de la fonction enseignante.

### Les ressources matérielles et la maîtrise d'ouvrage communautaire

L'analyse de la gestion des ressources matérielles dans la littérature porte systématiquement sur des aspects contributifs de la communauté, et notamment sur l'entretien, la maintenance et les constructions communautaires. Deux points peuvent être dissociés dans cette participation à la qualité de l'environnement matériel des écoles. Le premier concerne la contribution effective à la réalisation de ces opérations en termes de finances, de main d'œuvre bénévole ou de dons de matériel, dans la droite ligne des contributions communautaires des APE. Le second concerne la programmation et le suivi des opérations de maintenance et d'entretien de l'école. Ici, le COGES institutionnalise la participation des parents à cette activité, ces derniers pouvant faire preuve d'une préoccupation accrue aux questions de santé, d'hygiène et de sécurité. Cela peut représenter une valeur ajoutée pour le COGES, s'il favorise la durabilité des équipements et des salles de classes via des démarches plus structurées autour d'outils tels que les plans de maintenance dont l'utilisation demande toutefois une formation préalable (Burundi, 2020). Un intérêt parallèle réside aussi dans une plus grande appétence de la communauté à contribuer à la réalisation d'activités qu'elle se sera appropriées en participant à leur planification.

**Concernant les infrastructures**, on note que l'usage des salles de classes pour les activités scolaires relève de l'organisation pédagogique de l'école – en termes de répartition des effectifs d'élèves et d'enseignants, la mise en place de double flux, etc. Dans ce cadre, les décisions afférentes restent généralement du ressort des professionnels. Toutefois, l'exploitation parascolaire des locaux ou de leurs équipements dans l'optique de générer des revenus ou des services à la communauté peut provoquer des risques de détournements qui sont réduits si le COGES est impliqué dans ces opérations.

**Concernant les manuels**, ceux-ci sont généralement fournis par le niveau central et le reste est acheté par les parents lorsque cela est possible. Dans ce contexte, les COGES peuvent permettre une implication plus directe des parents dans le suivi des dotations et des stocks, afin d'éviter les pratiques de corruption et de revente des manuels par le personnel de l'école. Cependant, ce rôle reste sujet au niveau d'information des membres des COGES concernant ces dotations, ainsi qu'à leur capacité d'engagement dans le suivi des stocks, et à déposer plainte contre les manquements identifiés. L'étude de TI (2010) conclut négativement que « les données analysées au niveau régional ont montré que les COGES n'ont aucune influence significative sur des éléments comme la qualité de la tenue des livres de comptes de l'école et les demandes illégales de frais d'inscription ou d'argent pour les manuels scolaires ». Dans le cadre de l'enquête réalisée auprès des fédérations d'APE, le témoignage recueilli au Tchad indique également que « selon les textes réglementaires dans le pays, il y a au sein des écoles un Comité de gestion des matériels didactiques (CGMD) et les parents sont membres. Force est de constater que ce sont les chefs d'établissement qui détiennent tout ».

**Concernant l'acquisition de ces ressources**, les COGES peuvent participer à la mise en œuvre de processus d'acquisition plus transparents. La construction ou réhabilitation de salles de classe, ainsi que l'achat de matériel ou d'équipement, au-delà d'un certain montant, peuvent ainsi être décentralisés jusqu'au niveau de l'école et plus précisément du COGES. Ces démarches de maîtrise d'ouvrage communautaire (MOAC) ne sont pas à confondre avec les constructions communautaires dont les travaux sont réalisés par les communautés elles-mêmes. Dans le cadre de la MOAC, les fonds sont confiés à la communauté qui peut être représentée par le COGES. Ce dernier assure le processus d'appel d'offres, de sélection et de contractualisation des prestataires et le suivi des travaux ou de la livraison du matériels ou des manuels. Dans son ouvrage sur les constructions scolaires en Afrique, Theunynck (2011) développe des modalités pratiques de mise en œuvre de la MOAC dans le domaine de la constructions et la réhabilitation, et mentionne plusieurs expériences réussies, comme celle du Fonds social du Sénégal (voir *Encadré 6*).

**Encadré 6. Gestion du Fonds social au Sénégal**

La gestion du Fonds social a été mise en œuvre au Sénégal entre 2000 et 2005 dans 1 000 villages. Elle s'est révélée efficace pour limiter la corruption : « Cinq cas de mésusage des fonds ont été rapportés et ont généré des remboursements et la mise sur liste noire des coupables par les communautés. » Mais les besoins de renforcement de capacités sont importants comme le souligne l'auteur : « 600 spécialistes des passations de marchés ont été formés et environ 250 000 résidents ont été informés des procédures financières et d'acquisition. » De plus, l'existence d'audits des communautés reste nécessaire pour limiter les mauvaises pratiques.

Source : Theunynck, 2011.

Dans cet exemple du Sénégal, on notera que le dispositif visant à responsabiliser les communautés dans la gestion de ces programmes de construction, via la mise en place de comités, n'a pas pu faire l'économie de l'organisation d'audits de ces dernières. Lors de ces audits sociaux, c'est la communauté dans son ensemble (via des cartes d'évaluation citoyenne, la publication de tableaux de bord, etc.) qui examine les pratiques de gestion des services publics. Ils sont généralement mis en œuvre pour contrôler les habitudes des professionnels. On remarque également qu'ils ont été maintenus lorsque la gestion a été confiée à des représentants de la communauté. La « mise sur liste noire des coupables par les communautés » constituerait ici la modalité de sanction de ces représentants (y compris les éventuelles entreprises complices) ; cependant aucune information supplémentaire n'a pu être collectée à ce sujet. Par ailleurs, sur un plan pratique, ces MOAC requièrent la présence d'un marché local de prestataires aptes à répondre aux demandes et ne peuvent pas prendre en charge des travaux présentant des enjeux techniques importants (constructions à étage, etc.).

Concernant les cantines scolaires, la revue documentaire n'a pas permis de collecter beaucoup d'informations sur leur gestion par les COGES, mais il semble qu'elle s'inscrive dans des pratiques déjà structurées autour des APE ou de comités ad hoc mis en place par les programmes d'alimentation scolaire (généralement sous l'égide du PAM). Encore une fois, les cantines scolaires sont marquées par une importante contribution des parents, notamment des mères, qui assurent souvent à titre bénévole la préparation des repas, après que l'APE ait pu elle-même installer les équipements (Ghanney, 2016). Dans ce cadre, une articulation entre les COGES et leurs assemblées générales peut permettre d'aller dans le sens de l'intégration des différents dispositifs de gestion. À Madagascar, par exemple, le projet JICA d'Appui à la gestion participative et décentralisée de l'école a soutenu la mise en place de cantines scolaires en accompagnant leur intégration dans les travaux d'élaboration des projets d'école par les FEFFI (COGES) et par la création de comités locaux de gestion élus en charge des cantines. Bien que le texte régissant les FEFFI ne prévoient pas de sous-commissions, ces « comités locaux » pourraient toutefois être assimilés comme tels, moyennant quelques aménagements de leur fonctionnement respectif. Ce projet appuie concrètement la mise en place de cantines dites « endogènes », où l'ensemble des denrées alimentaires sont fournies par les parents et la communauté, ainsi que de cantines dites « hybrides », où 50 % du riz nécessaire est approvisionné par le projet. L'approche endogène des cantines scolaires promue par le PAM est cependant distincte de celle de la JICA et porte des enjeux plus importants pour les COGES. En effet, l'approche endogène actuellement encouragée par le PAM dans différents pays prévoit l'achat d'un maximum de denrées alimentaires directement par les écoles auprès des producteurs de la zone, le reste étant fourni par le PAM en fonction des moyens disponibles. Au Burundi, ces achats sont gérés sous l'égide du COGES à travers des instances participatives créées pour l'occasion et nommées « comités de gestion des cantines scolaires » (PAM, 2019).

Ces nouvelles approches des cantines scolaires renvoient au double rôle que peuvent jouer les COGES : la gestion de dotations reçues de l'État central (ou d'un partenaire, voire directement de la communauté<sup>28</sup>), la maîtrise d'ouvrage du processus d'acquisition locale des denrées, sans compter le rôle de contribution bénévole ou matérielle au fonctionnement des cantines. L'efficacité de son rôle de gestionnaire des cantines traditionnelles renvoie donc aux mêmes enjeux que ceux qui touchent à la gestion de tous types de dotations. Les diagnostics

28- Au Burundi, le financement du Gouvernement destiné au programme d'alimentation scolaire est directement confié au PAM.

réalisés au démarrage du projet JICA à Madagascar – et qui ont peut-être participé au choix d'un modèle distinct de celui du PAM<sup>29</sup> – indiquent ainsi que « beaucoup d'écoles ont souhaité la mise en place d'une "alimentation scolaire endogène", un modèle qui permette aux écoles de gérer leur propre budget relatif à la cantine. En revanche, d'après les enquêtes menées, ce modèle de cantine ayant été confronté à des problèmes d'efficacité opérationnelle et de transparence, cela a affecté sa mise à l'échelle et sa durabilité » (JICA, 2020 : 21).

### ► En résumé

Un premier ensemble de constats sur le fonctionnement réel des COGES concerne les processus de constitution et la représentativité de ces derniers. Les études relèvent ainsi une appétence limitée des parents, notamment les moins aisés, à participer à des travaux chronophages et générant parfois des dépenses personnelles. Dans les zones où les femmes disposent culturellement d'un rôle subordonné aux hommes dans les affaires de la collectivité, leur espace d'intervention reste limité. Ce poids culturel peut également influencer sur les pratiques de vote : bien que le bulletin secret, généralement promu par les textes, présente les meilleures garanties de libre expression, le vote par consensus s'impose toutefois dans de nombreuses écoles. L'encadrement de ces processus par les services déconcentrés reste faible et restreint par les moyens dont disposent ces derniers.

En termes de transparence et d'accès à l'information, un manque est constaté au niveau de la communication autour des règles de ces nouveaux dispositifs de gouvernance. En effet, la diffusion des textes et outils opérationnels auprès des acteurs locaux, y compris les formations, est très limitée et généralement tributaire de la mise en œuvre d'un projet sur financement extérieur. Au quotidien, les règles de fonctionnement des COGES peuvent permettre une information accrue des membres sur les ressources de l'école, mais des améliorations sont encore nécessaires pour que cette information soit vérifiée et que la communauté puisse se l'approprier. L'usage pertinent des tableaux de bord, des médias de masse et l'inclusion ciblée des COGES dans les circuits d'information administratifs constituent autant de pistes à approfondir dans ce cadre.

Les parents, et plus largement la communauté, peuvent également manquer de capacités individuelles pour jouer leur rôle. Le niveau d'éducation et notamment l'analphabétisme sont régulièrement soulignés comme des barrières à la pleine participation des membres du COGES à la gouvernance de l'école. Ce déficit de capacités pose la question de leur renforcement et de l'appui des COGES en ASS. Des pistes prometteuses, comme le soutien entre pairs et la constitution de fédérations locales de COGES, doivent être explorées à côté de la mise en œuvre de formations « classiques ». Cependant, les tâches et objectifs assignés au COGES sont parfois complexes – y compris pour des acteurs plus compétents comme les directeurs d'école – ce qui milite pour une approche réaliste du périmètre de travail des COGES.

La question de la redevabilité au niveau des COGES se pose de deux manières : (i) comment les parties prenantes du COGES peuvent tenir le personnel éducatif redevable de ses actions et exercer ainsi une redevabilité en circuit court ; et (ii) comment les membres du COGES eux-mêmes peuvent être intégrés à un système cohérent de redevabilité. Concernant le premier point, l'étude montre que si les COGES permettent de limiter en amont l'opacité dans laquelle les personnels éducatifs agissent et assurer un contrôle en direct, les sanctions possibles restent globalement du ressort de l'administration. Par ailleurs, la question de la redevabilité du COGES lui-même se pose, et particulièrement celle de ses membres extérieurs à l'administration. Si la sanction sociale est parfois évoquée, elle apparaît très aléatoire, tout comme d'éventuelles sanctions judiciaires. Force est de constater que cet aspect ne semble pas être considéré dans la conception des COGES et qu'il reste très peu documenté.

29- Le principal avantage mentionné dans le rapport d'évaluation est la « pérennité » du modèle qui est uniquement basé sur les contributions des familles et des communautés, et indépendant des financements nationaux et internationaux.

# 5 Conclusions et recommandations

## 5.1 Conclusions

---

Les COGES constituent des outils intéressants de gouvernance ouverte qui ont déjà montré leur utilité pour supporter le développement d'un dialogue transparent entre l'équipe pédagogique, les parents et la communauté, et pour promouvoir la mobilisation de cette dernière en faveur de l'école. Leurs modalités de mise en place et leurs formes sont variées, parfois flexibles. Elles sont autant le résultat de la culture institutionnelle des pays que des orientations et pratiques appuyées par les partenaires internationaux. Les COGES visent à permettre à toute la communauté éducative, mais surtout aux parents d'élèves, de participer au pilotage des établissements, à leur gestion et de faciliter la médiation entre l'école et son environnement. Au-delà d'une efficacité accrue des services éducatifs, d'importantes attentes sont relevées concernant le rôle qu'ils pourraient jouer dans la mobilisation de ressources additionnelles pour l'école, les plus accessibles étant celles des parents. Cependant, il semble que le report de ce type de fonctions, relevant habituellement des APE, sur les COGES présente un risque pour leur développement en tant que véritables structures de gouvernance.

Le transfert d'un pouvoir de décision et de gestion aux COGES en fait potentiellement un enjeu de pouvoir qui est censé être réglé par le processus démocratique. La mise en place des COGES se confronte aux risques et opportunités de la démocratie locale dans des espaces sociaux où d'autres légitimités sont présentes. Les COGES offrent la possibilité de contrebalancer des pouvoirs établis (celui du personnel de l'école, des autorités traditionnelles, etc.) mais ils génèrent également des risques de conflits et de captation du pouvoir par d'autres groupes (politiques, socio-économiques, etc.) dans des environnements où les institutions sont faibles et les cadres de redevabilité peu fonctionnels. Ces enjeux, connus des praticiens de la participation communautaire en général, ne sont pas nouveaux. Lugaz et De Grauwe (2006 : 136) notent ainsi que « ce qui est nécessaire, c'est moins la création d'une nouvelle structure que le développement d'une culture de responsabilité et de participation. En l'absence d'une telle culture, toute structure sera facilement détournée par ceux qui détiennent le pouvoir au niveau local. »

Les tâches assignées aux COGES sont multiples et peuvent revêtir une certaine complexité, allant régulièrement au-delà des capacités des membres (y compris ceux disposant de fonctions exécutives). Les besoins de renforcement de compétences sont importants. Face aux faibles ressources de formation continue des ministères, certaines options alternatives existent. Mais la présente étude amène plutôt à questionner les attentes envers les membres des COGES. En effet, leurs fonctions, telles qu'elles sont assignées – notamment en termes de comptabilité ou de pilotage stratégique –, demandent des compétences que l'on peut qualifier de professionnelles et très chronophages, alors même qu'elles sont bénévoles et non indemnisées.

Enfin, l'étude confirme que l'efficacité des COGES en termes de promotion de la redevabilité reste dépendante de la fonctionnalité du circuit long de redevabilité, et particulièrement de la capacité de l'administration à sanctionner les manquements de son personnel et à promouvoir les individus en conséquence. L'étude a observé que le contournement de ces difficultés peut amener certaines initiatives à reconsidérer le statut des personnels éducatifs, et à explorer la capacité des COGES à recruter directement le personnel de l'école. Par ailleurs, le développement futur des COGES, en tant que structure de gouvernance forte, questionne la

manière dont leurs membres extérieurs à l'administration peuvent effectivement être tenus responsables des manquements qu'ils peuvent commettre.

## 5.2 Recommandations

Les différentes conclusions et réflexions présentées dans l'étude soulignent un ensemble d'enjeux à prendre en compte. En complément, un ensemble de suggestions opérationnelles sont proposées aux responsables nationaux et partenaires internationaux, décideurs et planificateurs de l'éducation. Elles sont listées ci-dessous.

- ▶ **Une structure de gouvernance** • Le fonctionnement des COGES, en tant que structures de gouvernance partenariale, devrait être clairement différencié des activités bénévoles et autres contributions des parents aux ressources de l'école. Sinon, les COGES risqueraient d'être réduits à des structures incapables d'assurer leur rôle en matière de gouvernance, tout en restant dans l'ombre des APE en termes de mobilisation de ressources.
- ▶ **Une structure modulable** • La structure des COGES devrait pouvoir être modulable en fonction des contextes, au risque de disposer de COGES incomplets. En effet, parfois certaines communautés ne parviennent pas à identifier suffisamment de membres aptes ou disponibles pour remplir tous les postes attendus ou assumer l'ensemble des rôles – notamment lorsqu'ils doivent être distincts de ceux impliqués dans l'APE.
- ▶ **Calibrage des apports** • Les missions et tâches dévolues aux COGES, et aux membres hors de l'école en particulier, doivent rester raisonnables pour des fonctions extra-professionnelles et bénévoles. Elles doivent être calibrées pour permettre aux communautés d'apporter leurs contributions intellectuelles, de s'approprier le projet de l'école, d'assurer une meilleure transparence, et de stimuler la redevabilité – sans entrer pour autant dans une logique excessive de partage de la charge de travail de l'équipe pédagogique.
- ▶ **Suivi des ressources et dotations** • Le suivi de l'utilisation des ressources financières et des dotations matérielles de l'État par les COGES semble être la priorité à investir pour renforcer la transparence et la redevabilité dans les écoles. Le volontariat des parents pour l'entretien, le contrôle de l'absentéisme des enseignants ou la mobilisation de fonds extérieurs est salutaire pour les écoles, mais doit être considéré comme une contribution communautaire, au risque de décrédibiliser les COGES en tant que structures de gouvernance.
- ▶ **Conception et plan de développement** • La conception et le suivi d'un plan de développement de l'école semblent constituer un levier efficace d'engagement citoyen à consolider, mais également à simplifier, en termes de périmètre et de processus d'élaboration. Les risques de surmobilisation des indicateurs et autres approches quantitatives ne sont pas à négliger au vu des paradigmes actuellement en vigueur.
- ▶ **Élections et vote** • Le vote à bulletin secret reste la modalité la plus adaptée à des élections démocratiques, mais ne constitue pas une garantie d'effacement de toutes les influences culturelles et sociales pouvant conditionner la liberté de choix des individus. Une pratique soutenue de ces processus électifs dans les écoles pourra contribuer à la consolidation d'une culture de démocratie locale dans les pays ; elle reste toutefois tributaire de son développement au-delà de l'école.
- ▶ **COGES structuré, pleine participation et AG** • Le modèle des COGES structurés semble être une approche à privilégier dans des contextes où la gestion participative est une nouveauté et où les individus et groupes d'intérêt disposent de capacités très inégales. Si certains milieux spécifiques peuvent présenter une diversité de parties prenantes, il semble que l'attention doive se concentrer sur la pleine participation des

parents et du personnel de l'école, aux côtés de la direction, tant dans les fonctions exécutives qu'au niveau des assemblées générales.

- ▶ **Rôle des enseignants** • Le rôle potentiel des enseignants dans une gouvernance partagée de l'école apparaît sous-exploité. Il pourrait être approfondi, en leur offrant des garanties de libre exercice de leur participation, notamment vis-à-vis de leur hiérarchie.
- ▶ **Sensibilisation des professionnels** • L'efficacité des COGES reste tributaire de la capacité des professionnels de l'éducation (au niveau de l'école) et des services déconcentrés à jouer leur rôle et à promouvoir le dispositif. Ces derniers peuvent percevoir les COGES à la fois comme une intrusion ou une charge de travail supplémentaire, mais aussi comme un atout. Dans ce cadre, il est important de les considérer comme les premiers agents de changement sur lesquels miser en termes de sensibilisation et de formation.
- ▶ **Réalisme dans les relations avec les collectivités locales** • Les COGES, en tant que structures de gouvernance participative, se développent en parallèle de la décentralisation administrative du secteur. L'articulation de la structure et du fonctionnement des COGES avec les collectivités locales doit être pensée de manière précise et réaliste, eu égard aux capacités limitées, mais en pleine évolution, de ces différentes entités.
- ▶ **Info accessible et compréhensible de tous** • La circulation d'une information intelligible reste une condition primordiale de l'efficacité des COGES. La multiplication des canaux d'information destinés au grand public pour communiquer sur les dotations centrales, les budgets des écoles, etc. ; la mise en place de tableaux de bord sur les écoles ; et l'intégration des COGES dans le dispositif d'information administrative sont autant d'axes à approfondir dans ce cadre.
- ▶ **Formation entre pairs** • Le renforcement des capacités des membres des COGES est une nécessité ; cependant, les formations en présentiel proposées par l'administration – supposant déplacements, transports et séjours – semblent irréalistes financièrement et, partant, peu efficaces. Les opportunités offertes par la formation entre pairs pourraient être exploitées, notamment par la mise en place de fédérations de COGES disposant d'une capacité d'organisation d'échanges locaux.
- ▶ **Fédérations de COGES?** • Au niveau local, l'établissement de fédérations de COGES présente un intérêt substantiel pour faciliter le renforcement des capacités et stimuler la redevabilité des différents niveaux de l'administration (voir *supra* «Formations entre pairs»). À l'échelle nationale, le rôle d'une fédération de ce type apparaît moins clairement, vis-à-vis des fédérations d'APE, des syndicats enseignants et de différentes associations pour la promotion de l'éducation. Des risques de dysfonctionnements ou de politisation de ces structures doivent être considérés, tirant toutes les leçons de l'expérience des APE en la matière.

# Bibliographie

- Acheampong, J. 2015. *Functions of School Management Committees: A Comparative Case Study of Two Community-based Schools in Ghana*. Thèse de doctorat, Université d'Oslo, Norvège.
- Akoa, M. A. 2016. *Les représentations sociales de parents de leur rôle dans les associations de parents d'élèves et enseignants (APEE/PTA) des écoles primaires publiques du système éducatif camerounais*. Thèse de doctorat, Université de Sherbrooke, Canada.
- Archer, D. ; Edge, K. ; Legault, E. ; Marphatia, A. 2010. *Politics of participation: parental support for children's learning and school governance in Burundi, Malawi, Senegal and Uganda*. Londres : ActionAid et l'Institut d'éducation de l'Université de Londres.
- Assiah, S. K. 2006. « Écoles communautaires et écoles relais en région des savanes du Togo ». Dans : *Perspectives*. Vol. XXXVI, juin 2006.
- Ball S. J. 1994. *Education Reform: A Critical and Post-structural Approach*. Buckingham : Open University Press.
- Bonilla Bogaert, S. E. ; Goutali, M. ; Saraf, P. ; White, J. 2012. *Transparency in primary school, Enhancing school-based management in Ghana*. New York : Transparency International et the School of International and Public Affairs of Columbia University.
- Cherry, S. ; Mundy, K. 2007. *La société civile et la gouvernance de l'éducation de base*. Toronto : Ontario Institute for Studies in Education (OISE).
- Chimier, C. ; Emeran, C. 2017. *Améliorer le financement de l'éducation : Utilisation et utilité des subventions aux écoles*. Paris : UNESCO.
- Coly, A. 2014. *Les associations de parents d'élèves à travers l'histoire de l'éducation au Sénégal : Pour une nouvelle définition de la politique éducative. Le cas de la Casamance*. Thèse de doctorat, Université de Limoges, France.
- Comhaire, G. ; Mrsic-Garac, S. 2007. « La "participation" des parents dans des contextes de systèmes éducatifs en crise. Études de cas au Bénin et en République Démocratique du Congo ». Dans : *Mondes en développement*. Vol. 139(3), 43-56.
- Conférence mondiale sur l'éducation pour tous. 1990. *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous. Cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*. Paris : UNESCO.
- Congo. 2017. *Rapport de diagnostic du secteur de l'éducation et de la formation*. Brazzaville.
- Duflo, E. ; Dupas, P. ; Kremer, M. 2015. « School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools ». Dans : *Journal of Public Economics*. Vol. 12, 92-110.
- Dupain, J. ; Nguyen, L. T. ; Poisson M. 2018. *Information et transparence : Tableaux de bord des écoles en Afrique subsaharienne*. Paris : IIPÉ-UNESCO.
- Epstein, J.L. 1995. « School/Family/Community/Partnerships: Caring for the Children We Share ». Dans : *Phi Delta Kappan*. Vol. 76(9), 701-712.
- Forum mondial sur l'éducation de Dakar. 2000. *Cadre d'action de Dakar. L'Éducation pour tous : Tenir nos engagements collectifs*. Paris : UNESCO.
- Ghanney, R. A. 2016. *A Case Study of Parental Involvement in Basic Education in Rural Ghana*. Thèse de doctorat, Université du Sussex, Royaume Uni.

- Hallak, J. ; Poisson, M. 2009. *Écoles corrompues, universités corrompues : que faire ?* Paris : IPE-UNESCO.
- JICA Madagascar. 2020. *Projet d'appui à la gestion participative et décentralisée de l'école. Rapport final*. Mai 2020. Agence japonaise de coopération internationale.
- Lugaz, C. ; De Grauwe, A. 2006. *École et décentralisation. Résultats d'une recherche en Afrique francophone de l'Ouest*. Paris : IPE-UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Renforcer le partenariat école-communauté. Résultats d'une recherche au Bénin, au Niger et au Sénégal*. Paris : IPE-UNESCO.
- Masue, O. 2014. *Empowerment of School Committees and Parents in Tanzania: Delineating Existence of Opportunity, its Use and Impact on School Decisions*. Thèse de doctorat, Université de Bergen, Norvège.
- Matshe, P. F. A. 2014. « Challenges of Parental Involvement in Rural Public Schools in Ngaka Modiri Moleme District of North West Province ». Dans : *International Journal of Humanities Social Sciences and Education (IJHSSE)*. Vol. 1 (6), juin 2014, 93-103.
- McGinn, N. F. ; Welsh, T. 1999, *La décentralisation dans l'éducation : pourquoi, quand, quoi et comment ?* Paris : IPE-UNESCO.
- Mons, N. 2004. « Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques ». Dans : *Revue française de pédagogie*. Vol. 146, janvier-février-mars 2004, 41-52.
- Mrsic-Garac, S. 2009. « Les parents d'élèves face à la déliquescence du système éducatif congolais (RDC) ». Dans : *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*. Vol.8, 2009, 137-152.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2001. *Des innovations dans l'enseignement. Gestion des établissements. De nouvelles approches*. Paris : OCDE.
- Okitsu, T. ; Brent-Edwards, D. 2017. « Policy promise and the reality of community involvement in school-based management in Zambia: Can the rural poor hold schools and teachers to account? ». Dans : *International Journal of Educational Development*. Vol. 56, septembre 2017, 28-41.
- PAM (Programme alimentaire mondial). 2019. *Évaluation des programmes intégrés de cantines scolaires financés par l'ambassade des Pays-Bas (provinces Bubanza, Bujumbura rural et Cibitoke) et par l'Union européenne (province Gitega) et mis en œuvre par le PAM au Burundi*. Bujumbura : PAM.
- Peano, S. 2011. « Éducation de base : le rôle des parents et du secteur privé ». Dans : *Lettre d'information de l'IPE*. Vol. XXIX (1), janvier-avril 2011, 4-5.
- Poisson, M. 2019. *Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience. Proposition de recherche de l'IPE*. Non publié. Paris : IPE-UNESCO.
- Pont, B. ; Nusche, D. ; Moorman, H. 2008. *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Volume 1 : Politiques et pratiques. Paris : OCDE.
- Ranson, S. ; Farrell, C. ; Peim, N. ; Simth, P. 2005. « Does Governance Matter for School Improvement? ». Dans : *School effectiveness and school improvement*. Vol. 16 (3), septembre 2005, 305-325.
- Senayha, K. E. 2018. *Participation des parents d'élèves au fonctionnement et à la gestion des établissements publics d'enseignement primaire et secondaire au Togo : Analyse diagnostique*. Thèse de doctorat, Université de Lomé, Togo.
- Shaeffer, S. 1994. *Participation for educational change: a synthesis of experience*. Paris : IPE-UNESCO.
- Tete, K. 2012. *Gouvernance scolaire au Togo, Intelligibilité des pratiques des acteurs et nouveaux paradigmes d'intervention*. Thèse de doctorat, Université de Lleida, Togo.

- Theunynck, S. 2011. *Stratégies de construction scolaire pour l'éducation primaire universelle en Afrique*. Série développement humain de la région Afrique. Washington : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement ; Banque mondiale.
- Transparency International. 2010. *Africa Education Watch. Leçons de bonne gouvernance pour l'éducation primaire*. Berlin : Transparency International.
- Traoré, I. S. 2017. « La régulation locale de l'école au Mali : entre légitimité et légalité ». Dans : *Études maliennes*. Vol. 84, 122-140.
- Vinokur, A. 2004. « Public, privé,... ou hybride ? ». Dans : *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*. Vol. 3., 13-33.

#### Textes légaux et réglementaires

- Afrique du Sud. 1996. *South Africa School Act* (version incluant les amendements successifs jusqu'en 2011). Pretoria.
- Burkina Faso. 2017. *Arrêté interministériel n° 2017-0056/MENA/MATD/MINEFID du 5 avril 2017 portant création, attribution, composition et fonctionnement d'un comité de gestion d'établissement scolaire (COGES)*. Ouagadougou.
- Burundi. 2017. *Ordonnance ministérielle n° 610/1596 du 31/10/2017 portant création, mission, composition et fonctionnement du Comité de gestion de l'école fondamentale et/ou post-fondamental*. Gitega.
- Cameroun. 2001. *Décret n° 2001/041 du 19 février 2001 portant organisation des établissements scolaires publics et attributions des responsables de l'administration scolaire* (en Annexe de Akoa, 2016). Yaoundé.
- Côte d'Ivoire. 2012. *Décret n°2012-488 du 7 juin 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du comité de gestion des établissements scolaires publics, en abrégé COGES*. Yamoussoukro.
- Kenya. 2013. *Basic Education Act* (version révisée en 2014). Nairobi.
- Madagascar. 2015. *Décret n° 2015-17, abrogeant le décret n° 2002-1007 du 11 septembre 2007 et portant structure et organisation de la Farimbon'Ezaka ho Fahombiazan'ny Fanabeazana eny Ifotony (FEFFI)*. Antananarivo.
- Malawi. 2012. *Education Bill*. Lilongwe.
- Sénégal. 2014. *Arrêté ministériel n° 1383 en date du 30 janvier 2015 portant application du décret n° 2014-904 du 23 juillet 2014 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Comités de Gestion d'École (CGE) et des Unions de Comités de Gestion d'École (UCGE)*. Dakar.
- Soudan du Sud. 2012. *General Education Act*. Djouba.
- Tanzanie. 1978. *Education Act*. Dodoma.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Education (Amendment) Act*. Dodoma.

Stratégies et outils opérationnels

- Afrique du Sud. 2014. Département de l'éducation de base. *Guidelines relating to elections of school governing body of public schools*. Pretoria.
- Burkina Faso. 2016. Ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation. *Module de formation sur l'approche intégrée de la gouvernance scolaire au Burkina Faso*. Ouagadougou.
- Burundi. 2020. Ministère de l'Éducation et de la Formation technique et professionnelle. *Module intégré de renforcement des capacités du Comité de gestion de l'école*. Bujumbura : UNICEF.
- Gambie. 2011. *School Management Manual for Lower Basic, Basic Cycle and Upper Basic Schools*. Texte révisé le 2 juillet 2011. Banjul.
- Ghana. 2012. *School Management Committee Training Manual*. Accra : OIT.
- Malawi. 2012. *National Strategy for Community Participation in Primary School Management*. Lilongwe.
- Mali. 2014. Ministère de l'Éducation nationale. *Le Comité de Gestion scolaire – Livret de formation*. Bamako : UNICEF.
- Nigéria. 2012a. Gouvernement de l'État d'Enugu. *School-Based Management Committee Guidebook*. Enugu : UK-Aid et ESSPIN.
- \_\_\_\_\_. 2012b. Gouvernement de l'État de Lagos. *School-Based Management Committee Guidebook*. Lagos : UK-Aid et ESSPIN.
- \_\_\_\_\_. 2012c. Gouvernement de l'État de Sokoto. *Sokoto State School-Based Management Policy Guidelines*. Sokoto : Action-Aid et ministère de l'Enseignement de base et secondaire.
- \_\_\_\_\_. 2016. Ministère fédéral de l'Éducation. *National School-Based Management Policy (NSBMP)* (révision de la version de 2011). Lagos : UK-Aid.
- Sénégal. 2012. Ministère de l'Éducation nationale. *Modèle de Comité de gestion (CGE) fonctionnel, projet PAES2/JICA*. Dakar : JICA.
- \_\_\_\_\_. 2015. Ministère de l'Éducation nationale. *Arrêté ministériel n° 1383 en date du 30 janvier 2015 portant application du décret n° 2014-904 du 23 juillet 2014 relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Comités de Gestion d'École (CGE) et des Unions de Comités de Gestion d'École (UCGE)*. Dakar.
- Soudan du Sud. 2015. *Parents-Teachers association training manual*. Djouba : USAID.
- \_\_\_\_\_. 2016. *School Governance Handbook*. Djouba : USAID.
- Tchad. 2017. *Plan intérimaire de l'éducation au Tchad 2018-2020*. N'Djamena.

## L'ouvrage

Les comités de gestion des écoles (COGES) constituent une rupture importante dans le fonctionnement du service éducatif en Afrique subsaharienne. Introduisant un nouveau paradigme selon lequel la gouvernance des écoles est partagée entre l'ensemble des parties prenantes (notamment les parents), ils bouleversent les légitimités établies – les professionnels pouvant y être minoritaires.

Cette revue approfondie de la littérature met en évidence la coexistence d'une approche libérale, ouvrant la gouvernance de l'école à la communauté, et d'une approche plus encadrée, organisant l'équilibre entre les acteurs. Elle souligne la difficile articulation des COGES avec les associations de parents d'élèves, le manque d'expertise de leurs membres, l'absence de représentation des plus défavorisés et un défaut de redevabilité des COGES eux-mêmes.

L'auteur conclut par une série de recommandations, parmi lesquelles : privilégier des COGES structurés ; rappeler que les COGES ne doivent pas être des instruments de collecte d'argent auprès des parents ; favoriser l'accès des membres des COGES à une information claire ; valoriser l'échange d'expériences entre COGES, ainsi que la constitution de fédérations locales de COGES.

## L'auteur

**Jonathan Dupain**, économiste du développement, appuie depuis une quinzaine d'années différents ministères de l'Éducation et partenaires techniques et financiers dans leurs interventions, principalement en Afrique subsaharienne et en Amérique latine. Son parcours professionnel l'a amené à travailler au sein de différentes institutions d'aide au développement (françaises en particulier) et comme consultant international.



ISBN: 978-2-9580288-0-0