

## Gouvernance et politiques éducatives : étude empirique du processus d'élaboration du Plan Sectoriel de l'Éducation du Togo

**Kokouvi Tété**

Ph.D. en sciences de l'éducation  
Université de Lleida

### Résumé

*Dans les pays de l'Afrique subsaharienne, on assiste de plus en plus à une nouvelle approche d'élaboration des politiques publiques en matière d'éducation. Prenant le contre-pied des paradigmes traditionnels qui faisaient de l'élaboration de ces politiques éducatives une pratique réservée à l'État, cette nouvelle approche basée sur le paradigme des ajustements mutuels (Massardier, 2003) fait intervenir une pluralité d'acteurs dans le processus d'élaboration des politiques publiques d'éducation. La présente contribution basée sur une recherche empirique conduite au Togo, pays francophone de l'Afrique de l'Ouest, propose de mener une analyse descriptive du processus d'élaboration du Plan Sectoriel de l'Éducation 2010-2020 élaboré par le gouvernement togolais. On s'y interroge à la fois sur l'approche qui a guidé le processus d'élaboration dudit plan et les différents acteurs que le processus a mobilisés.*

### Mots-clés

Politiques publiques de l'éducation/Gouvernance en éducation/Société civile/Approche participative/Plan Sectoriel de l'Éducation/Togo

### Introduction

Depuis les deux grandes conférences mondiales sur l'éducation, celle tenue à Jomtien en Thaïlande en 1990 (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture [UNESCO], 1990) et celle organisée à Dakar au Sénégal en 2000 (UNESCO, 2000), sans oublier différentes assises tenues au niveau continental, national et régional, des efforts sont demandés aux gouvernements et aux pays du monde entier afin que soit promue une meilleure prestation du service de l'éducation (Organisation de Coopération et de Développement Économiques [OCDE], 2001; UNESCO, 2008). Dans cette perspective, le Forum mondial sur l'éducation (UNESCO, 2000) soulignait la nécessité de « mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducative réactifs, participatifs et responsables » (p. 18). Dans la plupart des pays de l'Union Européenne et de l'OCDE, les gouvernements se sont engagés dans un mouvement de restructuration de leur système éducatif au nom d'une recherche plus grande de l'efficacité et de la qualité de l'éducation.

Les pays africains, en particulier ceux situés au Sud du Sahara, ne sont pas restés en marge de ces changements. Encouragés par des organisations internationales, africaines et

sous régionales qui prônent des pratiques de bonne gouvernance et la mise en place de structures éducatives plus ouvertes aux changements, ces pays opèrent des revirements pour assurer la modernisation de leur système éducatif. Ainsi, s'engagent-ils dans des réformes de leur système éducatif afin de le rendre plus efficace et plus performant. Comme le soulignent Jallade, Radi et Cuenin (2001), tous les pays, indépendamment de leur niveau de développement, nécessitent de procéder à des réformes de leur système éducatif pour répondre aux changements politiques, socioculturels et aux transformations scientifiques et technologiques. En matière de réformes éducatives, dans la plupart des pays africains, la tendance actuelle porte sur l'élaboration d'un Plan Sectoriel de l'Éducation [PSE] pour une période de 10 ans. Une des particularités de ces plans qui, théoriquement, se veulent crédibles et soutenables, relève du processus de leur élaboration qui doit emprunter une approche participative, systémique, voire inclusive et centrée sur la mobilisation d'une pluralité d'acteurs, en l'occurrence les acteurs de la société civile (Cissoko et Touré, 2005; Vinokur, 2006). Le processus d'élaboration de ces plans se veut donc être la responsabilité collective de tous les acteurs du système éducatif. Comme l'estime Chang (2006), toute politique éducative nécessite la participation de toutes les parties prenantes dans le processus de leur élaboration.

À l'instar de la plupart des gouvernements des pays de l'Afrique subsaharienne, le gouvernement togolais vient d'élaborer un PSE pour la décennie 2010-2020 (République togolaise, 2010a). Suivant Martin (2006), nous estimons que la définition et la mise en œuvre d'une politique éducative cohérente ne sont possibles que dans un État qui dispose d'une autorité légitime. De même, une véritable participation de la société civile organisée dans le processus d'élaboration de politiques publiques (éducatives) ne peut être effective qu'au sein d'un État où la démocratie et l'État de droit sont érigés en mode de gouvernance (Planche, 2007). Or, dans des pays d'Afrique subsaharienne comme le Togo, le déficit démocratique et le manque de légitimité des institutions étatiques posent la problématique de la mise en œuvre d'approches méthodologiques participatives qui associe véritablement des acteurs non étatiques, en l'occurrence ceux de la société civile<sup>1</sup>.

Alors qu'une priorité est accordée à l'inclusion d'une pluralité d'acteurs dans l'élaboration des nouvelles politiques éducatives, il apparaît pertinent d'analyser l'effectivité de ce processus participatif en ce qui concerne le PSE du Togo. Notre article vise donc à répondre à la question suivante : en quoi le processus d'élaboration du PSE est-il participatif et quels sont les acteurs qu'il a mobilisés? Pour répondre à cette question, nous avons procédé à une analyse de différents documents en lien avec le PSE et nous avons également conduit des entretiens semi-structurés ainsi que des séances d'observation directe. Sans aucune prétention à l'exhaustivité d'une thématique aussi complexe qu'est l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique éducative, nous voudrions, à la faveur de cette contribution, proposer une description analytique du processus d'élaboration du PSE du Togo en mettant l'accent sur la démarche participative qui a présidé à sa formulation et sur les différents acteurs qu'il a mobilisés.

---

<sup>1</sup> Précisons que la société civile regroupe entre autres, des Organisations Non Gouvernementales (ONG), des associations d'enseignants et de parents d'élèves, des associations communautaires et religieuses, des associations d'étudiants et des réseaux de recherches (Bureau International de l'Éducation, 2001).

Le développement de cette contribution est articulé en quatre points. Le premier point situe l'état de la question. S'ensuit une présentation du cadre conceptuel de l'étude basé sur l'analyse des politiques publiques (Massardier, 2003). Dans un troisième point, nous présentons le contexte de l'étude et la démarche méthodologique retenue. En dernier lieu, les résultats de l'étude empirique sont exposés.

## 1. État de la question

La Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous (UNESCO, 1990) et le Forum mondial sur l'éducation (UNESCO, 2000) mettent l'accent sur l'investissement actif de la société civile dans les stratégies de développement de l'éducation. Pour sa part, le Bureau International de l'Éducation [BIE] (2001), dans le cadre de la 46<sup>ème</sup> session de la conférence internationale de l'éducation tenue à Genève, a souligné l'importance d'une reconnaissance de la société civile en tant que « partenaire décisionnel » avec l'État en matière de formulation des politiques éducatives. À ce propos, le BIE (2001) rappelle, dans l'Annexe VIII, l'engagement pris par les participants au Forum mondial sur l'éducation « de faire en sorte que la société civile s'investisse activement dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi de stratégies de développement de l'éducation » (UNESCO, 2000 cité par BIE, 2001, p. 5).

Cependant, un certain nombre d'auteurs (Lange, 2003; Petit et Comhaire, 2010) font état d'une participation limitée de la société civile alors que l'État continue d'exercer un contrôle sur cette dernière en instrumentalisant cette injonction à la participation. Soulignons que dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, des chercheurs évoquent l'existence de relations fragilisées, ambiguës et conflictuelles entre la plupart des États et les Organisations de la société civile<sup>2</sup> (Pirotte et Poncelet, 2003; Fédération des Organisations de la société civile au Togo, 2006; Vinokur, 2006; Sherry et Mundy, 2007; Kokodoko, Kossi, Sewavi et Tebie, 2008; Mrcic-Garac, 2010; Petit et Comhaire, 2010).

Parallèlement à ces liens ambigus entre État et société civile, l'interventionnisme des partenaires financiers dans le processus d'élaboration des politiques éducatives des pays africains est critiqué par certains chercheurs (Lange, 2003; Pirotte et Poncelet, 2003; Martin, 2006; Vinokur, 2006). Faisant référence à la Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous, Lange (2003) souligne qu'un de ses mérites réside dans sa reconnaissance de l'Éducation pour tous comme « une responsabilité sociale qui

---

<sup>2</sup> Une étude conduite par la Fédération des Organisations de la société civile au Togo (2006) souligne le contexte politique défavorable dans lequel travaillent les organisations de la société civile. L'étude évoque la faiblesse des relations et le rapport contradictoire entre les organisations de la société civile, le secteur privé et l'État togolais ainsi que la disjonction et les conflits entre les organisations de la société civile elles-mêmes. Les résultats d'une autre recherche menée par Kokodoko, Kossi, Sewavi et Tebie (2008) montrent que le contexte politique togolais constitue un obstacle à l'éclosion d'un véritable dialogue entre l'État et les organisations de la société civile. Ces résultats mettent aussi en exergue le constat d'une bipolarisation des organisations de la société civile qui sont souvent considérées, à tort ou à raison, comme des ailes marchandes des partis politiques au Togo. Afin qu'elles puissent avoir une légitimité et mener un travail efficace sur le terrain, les auteurs recommandent la dépolitisation des organisations de la société civile.

engageait la participation de tous les acteurs nationaux (publics, privés et associatifs) et exigeait l'engagement international des organismes de coopération » (p. 146). Or, l'auteure fait remarquer que la reconnaissance des parents et des enseignants en tant que partenaires à part entière reste ambiguë. À l'égard des trois acteurs clés (État, société civile et partenaires techniques et financiers) qui interviennent dans le domaine éducatif des pays africains, Lange (2003) critique l'interventionnisme et le poids décisionnel des partenaires techniques et financiers dans l'élaboration des politiques éducatives. Un tel interventionnisme, affirme-t-elle, est la conséquence de la dépendance financière des pays en développement vis-à-vis des partenaires. C'est d'ailleurs l'influence et le poids de ces derniers qui expliquent la faible considération portée aux parents d'élève et aux enseignants. Quant aux États africains eux-mêmes, ils assistent parfois impuissamment à l'affaiblissement et à la fragilisation de leur rôle primordial de producteur de politique éducative (Lange, 2003; Martin, 2006; Vinokur, 2006; Petit et Comhaire, 2010). Les États africains ne sont devenus que « le lieu où transitent les aides financières destinées à l'éducation et non celui de l'élaboration des politiques scolaires » (Lange, 1999 citée par Vinokur, 2006, p. 115). L'élaboration des politiques éducatives des pays africains, loin d'être la résultante des acteurs de la société civile, émane plutôt d'un « processus de planification de l'extérieur » (Lange, 2003, p. 149) ou est conçue le plus souvent sous la plume d'experts internationaux, en l'occurrence occidentaux (Vinokur, 2006; Petit et Comhaire, 2010).

Ainsi, si les recherches<sup>3</sup> relatives aux politiques éducatives en Afrique subsaharienne ne sont pas nouvelles et montrent l'ambiguïté du processus participatif (Deliry-Antheaume, 1995; Lange, 2003; Martin, 2006; Vinokur, 2006; Petit et Comhaire, 2010), le cas qui nous intéresse particulièrement ici, c'est-à-dire le processus d'élaboration du PSE au Togo, n'a pas encore été étudié par le milieu scientifique. En effet, une recherche bibliographique sur le sujet a permis de constater qu'en dehors de textes officiels (République togolaise, 2010a, 2010b) ainsi qu'un rapport d'évaluation (Ndoye et Wilson, 2009), le PSE n'a pas encore fait, à notre connaissance, l'objet d'un travail académique. Dès lors, notre contribution issue d'une partie de notre thèse de doctorat (Tété, 2012), vient à point nommé en contribuant aux connaissances actuelles sur les politiques éducatives et la gouvernance éducative en Afrique subsaharienne et plus particulièrement au Togo.

## **2. Cadre conceptuel**

L'analyse d'une politique d'éducation suppose une prise en compte du processus d'élaboration qui mène à sa mise en place. Selon Massardier (2003), il existe deux manières d'élaborer une politique publique. Dans un premier paradigme appelé « modèle synoptique », l'élaboration des politiques n'accorde aucune place à la participation des citoyens et relève de la compétence exclusive de l'État. Quant au second paradigme connu sous le vocable du « modèle des ajustements mutuels », il fait intervenir une

---

<sup>3</sup> La plupart de ces écrits scientifiques ont abordé entre autres, la question de la pertinence des politiques éducatives, le décalage entre les objectifs affichés et les moyens de leur réalisation. Ils ont aussi mis en évidence l'interventionnisme et le poids décisionnel de partenaires techniques et financiers tant dans la conception que dans la mise en œuvre de ces politiques éducatives.

pluralité d'acteurs souvent issus du secteur public, du secteur privé et de la société civile. Selon Blondiaux et Syntomer (2002), l'implication d'une pluralité d'acteurs dans la formulation des politiques publiques permet de débattre des grandes décisions et de garantir leur légitimité.

Le modèle des ajustements mutuels prime de plus en plus sur le modèle synoptique puisque la seule intervention de l'État ne suffit plus dans la conduite d'élaboration d'une politique publique – de l'éducation – qui se veut pertinente, efficace et efficiente. Paquet (2009) estime à ce propos que les décisions qui forgent les politiques peuvent comporter des limites lorsque leur élaboration n'est pas élargie à toutes les parties prenantes, c'est-à-dire « tous ceux qui ont une partie significative du pouvoir, des ressources et de l'information » (p. 6) dans l'élaboration du processus et qui peuvent l'influencer. L'auteur considère que la synergie des ressources potentielles d'une pluralité d'acteurs pour la mise en place d'une politique efficace aurait également une grande importance. D'autres auteurs abondent dans le même sens en soulignant la primauté du paradigme des ajustements mutuels dans les politiques éducatives ces dernières décennies. C'est notamment le cas de Mons (2008) pour qui le processus d'élaboration des politiques éducatives passe d'être « la chasse gardée d'une élite spécialisée » (p. 5) pour s'ouvrir à une pluralité d'acteurs. Alors que ces derniers sont souvent issus du secteur public, du secteur privé et de la société civile, on note aussi une influence grandissante de partenaires techniques et financiers qui interviennent dans l'élaboration des politiques<sup>4</sup>. Ainsi, pour être efficace, le processus d'élaboration des politiques éducatives devrait tenir compte des opinions émises par les différents acteurs qui doivent débattre des axes, objectifs et stratégies des réformes à élaborer « dans des échanges qui mêlent, sans rigueur, arguments scientifiques et “profanes” » (Mons, 2008, p. 5). Bien que l'État continue de jouer un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques, il n'est plus « un acteur central, dominant, de type hégélien<sup>5</sup> » (Baron, 2003, p. 334), mais un animateur qui orchestre et coordonne les autres parties impliquées, ou comme l'estime Talbot (2006), « un acteur moins régulateur que médiateur » (p. 23).

On assiste donc à une nouvelle forme de gouvernance dans l'élaboration des politiques éducatives. Pour l'UNESCO (2008), la gouvernance de l'éducation renvoie aux « [...] processus formels et informels par lesquels les politiques sont formulées [...] et les réformes mises en place et évaluées » (p. 139). Il s'agit du passage d'un paradigme traditionnel d'élaboration des politiques éducatives sous le seul monopole de l'État à la construction d'un nouveau modèle moderne à travers lequel l'État forge sa politique sur la coordination et « privilégie l'intégration dans le processus politique de nouveaux acteurs non-gouvernementaux » (Bévir, 2009, p. 2). En reprenant les propos de Maccarini (2004), nous pouvons dire que la gouvernance en éducation permet aussi de « décrire la dynamique des systèmes et des politiques éducatives » (p. 168). Elle renvoie à l'identification d'un éventail d'acteurs ainsi qu'à la reconnaissance de leurs rôles

---

<sup>4</sup> Cette influence de partenaires techniques et financiers dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques d'éducation dans les pays du Sud s'est considérablement accentuée depuis la Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous tenue à Jomtien (Thaïlande) en 1990.

<sup>5</sup> Nous entendons par État de type « hégélien » (Baron, 2003), terme repris par Talbot (2006, p. 23), un État qui domine, régule et influence les prises de décisions.

spécifiques dans les politiques éducatives (Bouvier, 2007; Lusignan et Pelletier, 2009). En somme, la gouvernance en matière d'éducation et dans le cadre de la présente contribution, signifie que l'élaboration des politiques éducatives ne saurait se limiter au seul monopole de l'État qui détiendrait toute l'information et toute la connaissance, mais requiert la synergie et l'implication des différents acteurs du système éducatif.

### **3. Contexte et méthodologie de l'étude**

Notre étude doctorale (Tété, 2012), sur laquelle s'appuie cet article, s'inscrit dans une épistémologie constructiviste, souvent considérée comme la matrice paradigmatique de la recherche qualitative (Baumard, 1997). Ainsi, nous avons adopté la méthodologie de type qualitatif qui est tout indiquée puisqu'elle « [...] amène souvent le chercheur à prendre en considération l'écart entre les définitions institutionnelles ou professionnelles des situations et celles des sujets qui les vivent » (Groulx, 1997, p. 65).

La collecte des données a été conduite dans les six régions académiques du Togo : Lomé-Golfe, Maritime, Plateaux, Centrale, Kara et Savanes. Elle a d'abord été réalisée à partir de trois principaux documents que nous avons analysés par la suite. Il s'agit de la version finale du PSE intitulée « Plan Sectoriel de l'Éducation 2010-2020. Relever le défi du développement économique, social et culturel » (République togolaise, 2010a), d'un rapport d'évaluation de ce dernier intitulé « Rapport d'Évaluation du Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE) 2010-2020 pour l'endossement à l'initiative Fast-Track » (Ndoye et Wilson, 2009) et de « La lettre d'endossement par les partenaires techniques et financiers du Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE) du Togo pour la période 2010-2020 » (République togolaise, 2010b). Le choix de ces trois principaux documents se justifie par les informations et/ou appréciations qu'ils donnent sur le processus d'élaboration du PSE, l'approche qui a été retenue pour son élaboration et les différents acteurs qui ont participé au processus de son élaboration. Outre l'analyse de ces trois principaux documents, nous avons également consulté des listes de présence des différents acteurs qui ont pris part aux ateliers tenus dans les six régions académiques et celle des participants à un atelier national de validation technique du PSE.

L'analyse documentaire a ensuite été bonifiée par des entretiens semi-directifs individuels et collectifs (Boutin, 2006, 2007) auprès de représentants des services déconcentrés des ministères responsables de l'éducation (directeurs régionaux de l'éducation et inspecteurs de l'éducation) ainsi qu'auprès de représentants d'organisations de la société civile (responsables d'associations de parents d'élève, d'associations d'enseignants et d'Organisations Non Gouvernementales [ONG] locales et internationales). Plusieurs chercheurs (Alami, Desjeux et Garabuau, 2009; Olivier de Sardan, 2008; Pires, 1997) soulignent qu'une des étapes importantes de la recherche qualitative concerne la sélection des personnes à interviewer. Cette sélection pose, d'une part, la question des informateurs privilégiés, c'est-à-dire des personnes capables de fournir au chercheur des informations pertinentes dont il a besoin pour la validité de son étude. D'autre part, elle renvoie à la question du nombre de répondants qui doivent participer à l'entretien de recherche qualitatif (Alami *et al.*, 2009; Olivier de Sardan, 2008; Pires, 1997). Pour le besoin de l'étude, les différentes personnes qui ont fait l'objet des entretiens semi-directifs sont celles ayant pris part au processus d'élaboration du PSE au niveau national ou régional.

Le choix des informateurs a été rendu possible grâce à la technique de boule de neige (Beaud et Weber, 2008). Chaque personne interviewée a été invitée à nous proposer un autre informateur privilégié. Au total, nous avons réalisé 70 entretiens.

En complément à ces deux premiers types de données, c'est-à-dire la recherche documentaire et les entretiens semi-structurés, nous avons procédé à l'observation directe d'un atelier régional<sup>6</sup>. Au cours de l'observation directe (Baumard, Donanda, Ibert et Xuereb, 2003; Chauvin et Jounin, 2010), nous avons adopté la posture d'un « observateur qui participe<sup>7</sup> » (Baumard *et al.*, 2003). Le recours aux entretiens semi-structurés et à l'observation a pour visée la production de données permettant la reconstruction des événements et des acteurs à partir de la subjectivité des sujets sources et du chercheur. Pour Blanchet et Gotman (2005), l'entretien permet la reconstruction d'un discours révélateur du sens que l'interlocuteur donne à une action ou à une pratique dont il en est l'auteur ou le témoin. Il permet d'avoir accès aux expériences des informateurs et au sens qu'ils donnent à la réalité (Savoie-Zajc et Karsenti, 2004; Anadón et Savoie-Zajc, 2009). Cette contribution est donc le produit d'une interaction entre le chercheur et son objet d'étude; une interaction à partir de laquelle le chercheur, sans s'effacer complètement, se met à l'écoute de la parole des acteurs du terrain et voit la réalité comme un processus qui émerge de l'intersubjectivité des acteurs concernés.

L'importance de la triangulation des instruments de collectes de données, des sources d'information et des participants, est soulignée par un certain nombre d'auteurs. Le recours aux principes de la triangulation permet au chercheur d'avoir un contrôle sur d'éventuels biais (Silverman, 2013) et de collecter des « informations différenciées et plus complètes » (Berger, Crescentini, Galeandro et Crohas, 2010, p. 3). Plus encore, le recours au principe de saturation devient la voie royale. La saturation est une étape de la recherche où le chercheur se rend compte que ni les documents, ni les nouveaux entretiens, ni les nouvelles observations n'apporteront plus d'informations pertinentes aux questions posées dans son étude (Pires, 1997; Olivier de Sardan, 2008).

Finalement, la collecte des données sur le terrain ne constitue pas une fin en soi. Afin d'obtenir les résultats de la recherche, il est nécessaire de procéder à l'analyse du discours produit par les informateurs (Blanchet et Gotman, 2005). Dans l'étude des entretiens ou des observations qualitatives, l'analyse de contenu fait figure de la méthode la plus utilisée (Krippendorff, 2003). D'abord, tous les documents officiels ont été recueillis et classifiés. L'enregistrement sonore des entretiens a été intégralement transcrit. L'information recueillie lors de l'observation directe a été compilée. Une grille d'analyse a ensuite été élaborée et les informations recueillies ont été codées et traitées afin d'y relever les informations nous permettant de confirmer ou d'infirmer la dimension participative du processus d'élaboration du PSE.

---

<sup>6</sup> Soulignons que les ateliers régionaux ont été organisés pendant deux journées, entre le 16 et le 18 septembre 2009, ce qui nous a empêché de procéder à l'observation simultanée de chacun d'eux.

<sup>7</sup> À travers cette posture, la présence du chercheur est dévoilée au groupe observé. Le chercheur a donc plus de possibilités pour approfondir son observation en la complétant par des entretiens auprès des sujets sources. La collecte de données pertinentes, dans ce cas, dépend en grande partie de l'attitude du chercheur et de sa capacité à gagner la confiance des sujets sources (Baumard *et al.*, 2003).

## **4. Résultats de l'étude empirique**

L'analyse descriptive porte d'abord sur l'approche participative du processus d'élaboration du plan et le profil des acteurs. Vient par la suite la question de la sélection des participants au processus. En dernier lieu, l'analyse des points de vue exprimés par les informateurs interviewés sur le processus est présentée.

### **4.1 Approche participative du processus d'élaboration du PSE et profil des acteurs**

L'analyse documentaire révèle que le processus d'élaboration du PSE a été opéré sur la base d'une approche participative et a mobilisé une pluralité d'acteurs. Tel qu'il est décrit dans sa version officielle (République togolaise, 2010a), le PSE est le fruit d'une action consensuelle multi-acteurs. Son processus d'élaboration « a été conduit dans un cadre participatif, à travers une consultation de tous les acteurs des différentes composantes du fonctionnement du système éducatif, au niveau central et au plan régional » (République togolaise 2010a, p. 8). Dans leur rapport d'évaluation du PSE, Ndoye et Wilson (2009) avaient déjà mentionné la dimension participative qui a caractérisé ce processus et la diversité des acteurs qui ont été mobilisés. De notre point de vue, cette approche participative du processus dénote la nécessité de sa démocratisation afin de permettre son appropriation, par les différents acteurs, de sa mise en œuvre. Élaboré en collaboration avec tous les acteurs qui en sont directement concernés, le PSE aura, de manière officielle, plus de chance de réussite.

Du point de vue méthodologique, l'élaboration du PSE a été caractérisée par trois niveaux de consultations élargies auprès d'une hétérogénéité d'acteurs à l'échelle nationale et régionale (République togolaise, 2010a). Le premier niveau de consultations a été focalisé sur le « diagnostic du fonctionnement du système éducatif » (République togolaise, 2010a, p. 8). Le second niveau de consultations était centré sur la « définition de la stratégie sectorielle et arbitrages » (République togolaise, 2010a, p. 8). Quant au troisième niveau de consultations, il a porté sur des « concertations pour la finalisation du PSE » (République togolaise, 2010a, p. 8). Dans les lignes qui suivent, nous proposons une analyse descriptive de ces trois différents niveaux de consultations en procédant en même temps à l'identification des acteurs impliqués dans chacun d'eux.

#### **4.1.1 Premier et second niveaux de consultations**

Les premier et second niveaux de consultations ont été organisés à l'échelon central, c'est-à-dire dans la ville de Lomé, capitale du Togo. Ils ont vu la participation d'une équipe gouvernementale composée de cadres des trois ministères responsables de l'éducation que sont le ministère des Enseignements Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation, le ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle et le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Certains cadres provenant d'autres départements ministériels tels que le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère du Plan et le ministère de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire y ont été associés. Les partenaires techniques et financiers ont positivement apprécié l'implication du ministère de l'Économie et des Finances dont la « collaboration a permis de valider le réalisme des options budgétaires proposées, évitant ainsi un déphasage entre le plan et les allocations souhaitées de ressources nationales » (République togolaise, 2010b, p. 2).

En dehors de l'équipe gouvernementale, des représentants de différents partenaires techniques et financiers qui interviennent dans le domaine de l'éducation au Togo ont également pris part aux deux premiers niveaux de consultations. Il s'agit des représentants du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance [UNICEF], de la Banque Mondiale, de l'Agence Française de Développement [AFD], des ONG internationales Aide et Action et Plan Togo<sup>8</sup>. Sans donner plus de précision sur leur identité, la version définitive du PSE mentionne aussi la participation d'ONG nationales et de représentants issus du secteur privé à ces deux premiers niveaux de consultations. De notre point de vue, cette omission de l'identité des organisations de la société civile et du secteur privé laisse un soupçon sur leur réelle association et implication à ces deux niveaux de consultations comme le prétend la version officielle du PSE.

Ajoutons que ces deux premiers niveaux de consultations avaient donné lieu à la rédaction d'une version provisoire du PSE sous la plume d'une équipe sectorielle exclusivement composée de cadres provenant des trois ministères du secteur de l'éducation. Cette équipe a reçu l'appui de spécialistes du bureau de l'UNICEF au Togo, des ONG internationales Plan Togo et Aide et Action, des experts de la Banque Mondiale, du projet Éducation pour tous au Togo ainsi que de consultants recrutés par la Banque Mondiale, l'UNICEF et l'AFD. L'analyse documentaire nous permet, ici, d'avancer que l'équipe sectorielle de rédaction de la première mouture du PSE présente la particularité de faire appel uniquement à des cadres issus des ministères responsables de l'éducation appuyés par des experts. De notre point de vue, il s'agirait d'une équipe dont la composition a été influencée par le paradigme de « compétences professionnelles » (McGinn et Welsh, 1999) au détriment d'un modèle basé sur la « légitimité démocratique » (McGinn et Welsh, 1999) dans lequel la priorité est donnée aux acteurs issus de la société civile.

#### **4.1.2 Troisième niveau de consultations**

Le troisième niveau de consultations relatif à « des concertations pour la finalisation du PSE » (République togolaise, 2010a, p. 8) a été structuré en trois différentes étapes : un atelier de finalisation du PSE, des ateliers régionaux pour sa dissémination et un atelier national pour sa validation technique.

##### **4.1.2.1 Première étape : atelier de finalisation du PSE**

L'atelier qui avait pour objectif l'amélioration de la première mouture du PSE n'a vu que la participation de cadres issus des trois ministères, c'est-à-dire celui de l'Éducation, celui de l'Économie et des Finances, et celui de la Coopération, du Développement et de l'Aménagement du Territoire. Ainsi, il s'agit d'une étape du processus uniquement ouverte aux acteurs gouvernementaux. Selon les informations recueillies par entretiens auprès de directeurs régionaux de l'éducation, le choix exclusif des acteurs impliqués à

---

<sup>8</sup> L'absence d'une ONG internationale tout au long du processus d'élaboration du PSE est notable. Pourtant, cette ONG, dont nous ne mentionnons pas le nom pour des raisons d'éthique et de confidentialité, intervient dans le champ éducatif togolais au même titre que Plan Togo et Aide et Action. Selon les informations fournies par quelques-uns de ses agents, ses relations conflictuelles avec l'État togolais seraient à la base de son absence au processus.

cette étape s'expliquerait par le souci de présenter aux acteurs à la base, un document cohérent qui montre la qualité du travail fourni par l'équipe gouvernementale. Ceci explique, en partie, la raison pour laquelle la consultation n'a pas été élargie aux représentants des acteurs non étatiques (société civile et secteur privé). Une autre interprétation que l'on peut en faire est celle que le gouvernement, en tant que coordonnateur du processus, est l'unique acteur à définir les étapes au cours desquelles d'autres acteurs sont invités à intervenir.

#### **4.1.2.2 Deuxième étape : ateliers régionaux de dissémination du PSE**

Organisés dans les six régions académiques du Togo, dont chacune abrite une direction régionale de l'éducation, ces ateliers régionaux se sont inscrits dans une triple logique selon le gouvernement togolais (2010a). En premier lieu, il s'agit pour le gouvernement de vulgariser la version provisoire du PSE en la soumettant à l'appréciation des différents acteurs de sa mise en œuvre aux niveaux régional et local. En second lieu, l'objectif est de recueillir les observations, les critiques et les opinions formulées par les différents destinataires du plan en vue de leur prise en compte dans la première mouture du PSE. En troisième lieu, les ateliers régionaux sont censés servir de lieu d'apprentissage et de familiarisation des acteurs régionaux à la formulation d'un plan de l'éducation. L'idée est qu'une fois validé, le PSE devra servir de modèle, voire de sous-bassement pour l'élaboration d'un Plan Régional de Développement de l'Éducation dans les différentes régions académiques du pays.

L'analyse documentaire a montré que les ateliers régionaux ont regroupé une pluralité d'acteurs issus du secteur public avec une représentation du personnel des services déconcentrés des ministères responsables de l'éducation. Il s'agit des représentants des directions régionales de l'éducation, ceux des inspections de l'éducation et du corps enseignant/professoral. Y ont également pris part des représentants des autorités administratives et politiques ainsi que des chefs traditionnels<sup>9</sup>.

Concernant les organisations de la société civile, des membres de différentes structures de représentation des parents d'élève telles que les associations des parents d'élève, les Comités de Gestion des Ressources des Établissements Scolaires<sup>10</sup>, les différents démembrements de la Fédération des Associations des Parents d'Élèves et l'Union

---

<sup>9</sup> Le vocable « chefs traditionnels » désigne ici les chefs de cantons, de villages et de quartiers. Selon la *Loi N° 2007-001 portant sur l'organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo*, les cantons, les villages et les quartiers sont des unités administratives de base. Les cantons, constitués d'un ou de plusieurs villages, sont placés sous l'administration d'un chef de canton. Chaque village, placé sous l'autorité d'un chef de village, est une unité administrative en milieu rural et comprend un ou plusieurs quartiers dont chacun est placé sous la responsabilité d'un chef de quartier. Le quartier peut être une division d'un village ou d'une ville.

<sup>10</sup> Selon l'article 2 de l'Arrêté N° 069/ MENR du 23 novembre 2000, les Comités de Gestion des Ressources des Établissements Scolaires [COGERES], sont des organes d'orientation, de planification et de prise de décision en ce qui concerne la gestion des ressources matérielles et financières des établissements scolaires publics du primaire et du secondaire au Togo. Depuis 2010, les COGERES ont été remplacés, au niveau des écoles primaires publiques, par les Comités de Gestion des Écoles Primaires [COGEP]. Selon l'article 2 de l'Arrêté Interministériel N° 007/MEF/MEPSA, les COGEP sont « des organes d'orientation, de planification et de décision en matière de gestion administrative, pédagogique et financière des écoles primaires publiques et des écoles d'initiatives locales ».

Nationale des Associations des Parents d'Élèves de l'Enseignement Public du Togo ont pris part aux ateliers. D'autres organisations de la société civile actives dans le champ éducatif togolais ont également participé aux ateliers. Il s'agit notamment de la Fédération des Syndicats de l'Éducation Nationale, de la Fédération des Enseignants du Togo, de la Fédération Nationale des Syndicats de l'Éducation du Togo, du Réseau des ONG d'Éducation pour tous au Togo, du Réseau des Journalistes et Communicateurs Spécialisés en Éducation, de la Ligue Togolaise des Droits de la Femme. La plupart de ces organisations qui se réclament de la société civile font partie de la Coalition Nationale Togolaise pour l'Éducation pour tous<sup>11</sup>.

Les ateliers se sont déroulés sous forme de groupes de travail thématiques portant sur des questions telles que l'éducation de la petite enfance et l'enseignement préscolaire, les enseignements primaire, secondaire et l'alphabétisation, l'enseignement technique et la formation professionnelle. Ils ont occasionné des discussions et des réflexions pratiques sur différents thèmes tels que la gratuité de l'école primaire, la formation des enseignants, la bonne gouvernance dans le secteur de l'éducation, l'introduction des langues nationales dans le curriculum, le financement de l'éducation, les questions du genre et l'éducation, l'adéquation éducation-emploi.

L'observation menée sur le terrain révèle que les ateliers régionaux ont permis aux différents participants de débattre en profondeur sur les thèmes à l'ordre du jour. Les groupes thématiques ont servi d'espace d'interaction, de coopération et de coordination entre les différents participants. Ils ont été, en somme, un cadre d'échange de connaissances et d'expériences entre les acteurs du secteur public, du secteur privé et de la société civile. Ce constat issu de l'observation menée au cours d'un atelier régional a, par la suite, été confirmé par les données provenant des entretiens auprès de différents acteurs qui ont pris part aux ateliers organisés dans les cinq autres régions académiques du pays. La plupart des personnes interviewées ont souligné la richesse des débats collectifs du fait qu'ils ont permis une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des défis qui se posent au système éducatif togolais autant au niveau central, régional que local. L'analyse a aussi dévoilé que la mise en pratique des objectifs du PSE intéresse davantage les personnes interviewées que son processus d'élaboration.

#### **4.1.2.3 Troisième étape : atelier national de validation technique du PSE**

Organisé au mois de septembre 2009, cet atelier a vu la participation des représentants de tous les ministères responsables de l'éducation, des représentants de la primature, ceux de l'Assemblée nationale, ceux issus du secteur privé, de la société civile (Associations de parents d'élève, syndicats d'enseignants, ONG) et des représentants de partenaires techniques et financiers. La tenue de cet atelier national à Lomé a influencé le choix des participants qui sont en général issus de Lomé-Golfe et de Maritime. Des questions d'ordre financier auraient probablement limité la participation des acteurs issus des autres régions académiques du pays (Plateaux, Centrale, Kara et Savanes).

---

<sup>11</sup> Créée en 2000, cette coalition qui regroupe entre autres, des associations actives en éducation, des ONG, des syndicats d'enseignants, veut œuvrer pour l'implication des organisations de la société civile dans la définition, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques éducatives au Togo.

Soulignons aussi que l'analyse documentaire montre une faible représentation des parents d'élève à l'atelier national de validation technique du PSE. Notre analyse indique que sur la liste des participants dudit atelier (République togolaise, 2010a, p. 245-247), seuls trois noms de représentants de la Fédération des Associations des Parents d'Élèves y figurent.

#### **4.2 Les critères de sélection des participants au processus**

Le processus d'élaboration du PSE ayant mobilisé une pluralité d'acteurs, les critères de sélection et la question de la légitimité de ces derniers méritent d'être discutés. La sélection des différents acteurs revêt une importance cruciale aux fins de l'efficacité et de l'efficience que souhaitait se donner initialement le PSE. De la qualité des acteurs sélectionnés dépend le succès du processus d'élaboration et de la mise en œuvre du PSE.

Rappelons que les différents acteurs impliqués dans le processus proviennent du secteur public, du secteur privé, de la société civile ainsi que des partenaires techniques et financiers qui interviennent dans le champ éducatif togolais. Selon les informations recueillies par la recherche documentaire, le gouvernement, via les ministères responsables de l'éducation, est le coordonnateur du processus alors que sa responsabilité est de le planifier et de le guider. Les partenaires techniques et financiers du secteur de l'éducation sont quant à eux impliqués d'office dans les différents niveaux de consultations du processus « afin de faciliter la mise en œuvre du principe d'alignement de la Déclaration de Paris<sup>12</sup> » (République togolaise, 2010a, p. 8).

Concernant les critères du choix des acteurs issus de la société civile, l'analyse documentaire n'en donne aucune information. La version officielle du PSE (République togolaise, 2010a) et le rapport d'évaluation produit par Ndoye et Wilson (2009) manquent de précision en ce qui concerne les critères qui ont présidé au choix des différents participants, en l'occurrence les acteurs qui ont pris part aux différents ateliers régionaux. À ce propos, les données issues des entretiens semi-structurés ont été utiles puisqu'elles ont permis de pallier peu ou prou ce manque d'informations relevé au moment de l'analyse documentaire.

Pour ce qui est des ateliers régionaux, l'analyse des entretiens révèle que la sélection des différents acteurs a été faite en ciblant les organisations de la société civile actives dans le champ éducatif. Le choix a été porté en particulier sur les associations membres de la Coalition Nationale Togolaise pour l'Éducation pour tous. Ces organisations sont considérées comme des interlocutrices privilégiées de l'État en matière d'éducation car elles sont censées mieux connaître les différents défis qui se posent au système éducatif togolais à l'échelle régionale et locale. La dynamique partenariale instaurée entre ces organisations de la société (parfois à l'exception des associations et/ou syndicats des enseignants dont les relations avec le gouvernement sont parfois conflictuelles) et les

---

<sup>12</sup> À travers la Déclaration de Paris de 2005, les pays développés et ceux en développement ont pris l'engagement d'œuvrer à l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Il s'agit pour les partenaires financiers et les pays bénéficiaires de l'aide de remplir leurs engagements et de se tenir mutuellement responsables des progrès réalisés. Le lecteur désireux d'avoir plus d'information sur la Déclaration de Paris peut consulter le document au lien suivant : <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>

services déconcentrés des ministères responsables de l'éducation a influencé également leur sélection pour la conduite des ateliers régionaux. Une fois sélectionnée, il revenait à chacune de ces organisations de la société civile de procéder à des consultations internes pour désigner son représentant au processus.

Les ateliers régionaux ont réuni et mis en situation de débat, de dialogue et de concertation, différents acteurs touchés par les questions éducatives au niveau régional. Les listes de présence signées par chacun des participants ont donc permis de faire le constat sur l'hétérogénéité des acteurs, en l'occurrence ceux issus de la société civile. À priori, on peut affirmer que les ateliers régionaux ont permis la mise en débat des enjeux éducatifs et la promotion d'une gouvernance du système éducatif togolais basée sur une logique de pratique participative où les différents partenaires du système éducatif se retrouvent pour travailler en synergie.

### **4.3 Perceptions mitigées des acteurs de la société civile sur le processus d'élaboration du PSE**

La plupart des acteurs de la société civile qui ont répondu à nos questions relatives à leurs perceptions sur le processus d'élaboration du PSE en ont formulé une opinion plus ou moins positive. D'aucuns voient dans l'organisation générale du processus, un début d'engagement de la part de l'État togolais dans la promotion d'une gouvernance participative du système éducatif dans son ensemble. Se basant sur leur statut de partenaires du système éducatif en ce qui concerne les stratégies d'atteinte de l'Éducation pour tous, des membres de la Coalition nationale togolaise pour l'Éducation pour tous considèrent que l'éducation ne relevant plus de la seule autorité de l'État, l'approche participative adoptée pour la formulation du PSE, témoigne d'une volonté politique de démocratiser l'élaboration des politiques publiques de l'éducation. Ils considèrent donc que la participation et l'expression de l'opinion des acteurs de mise en œuvre du PSE sont très importantes si le plan veut être crédible et pertinent. Ce point de vue exprimé est assez pertinent si l'on sait que les efforts d'un gouvernement ne produisent pas d'effets lorsqu'ils ne sont pas compris et soutenus par les acteurs de la société civile (Charron, 2006). Dès lors, la synergie entre les différents partenaires s'impose pour une mise en œuvre efficiente du processus éducatif.

En répondant à l'appel du gouvernement togolais et en prenant part aux différents travaux qui ont conduit à l'élaboration du PSE, il s'agit pour les acteurs de la société civile, comme l'estime un membre de la Coalition nationale togolaise pour l'Éducation pour tous, « de poser un regard extérieur et neutre sur les actions du gouvernement qui, par le passé, avait la propension de mettre des barrières et d'éloigner de ses actions, tout regard et toute opinion qui lui semblent critiques » (Akakpo<sup>13</sup>).

Contrairement à ces appréciations positives autour du processus, nos informateurs, en l'occurrence les membres de syndicats d'enseignants, ont émis des doutes quant à une réelle volonté politique de l'État togolais de démocratiser le processus. Ils doutent

---

<sup>13</sup> Pour le respect du droit à la confidentialité et à la vie privée de toutes les personnes que nous avons interviewées, nous faisons usage d'un pseudonyme en guise de leur nom.

également de la portée concrète de leur participation au processus ainsi que de la prise en compte et de l'intégration de leurs opinions dans la version finale du PSE. Les propos de ce directeur d'école expliquent bien cela : « Le gouvernement a perdu toute crédibilité sur le plan national. Plus personne n'a confiance en ce gouvernement » (Koudawo). Ce sentiment de désillusion exprimé par des acteurs non étatiques renvoie à leur désaffection vis-à-vis de l'État togolais qui, tout en encourageant leur participation au processus d'élaboration du PSE, y voit aussi une menace qui l'oblige à un partage de pouvoir. On peut affirmer que si l'État togolais prétend impliquer les acteurs non étatiques dans le processus, il appréhende leur implication comme une « dépossession [mais l'exécute] en partie sous la contrainte, dans l'improvisation parfois » (Hérault, 2008, p. 11).

Les propos recueillis auprès des acteurs de la société civile vont même au-delà du processus d'élaboration du PSE et explicitent leur doute sur la volonté réelle de l'État à déployer les moyens efficaces pour une mise en œuvre réussie des différents objectifs et axes stratégiques du PSE. Il est évident, comme le souligne Ballion (1982), que les projets ne valent que par leur réalisation et que les meilleurs politiques échouent si aucune volonté politique ne les soutient. Comme le souligne un représentant de syndicat d'enseignants :

Ce n'est pas la première fois que l'État nous associe à l'élaboration d'une politique. Mais une fois élaborée et les propagandes faites à coup de milliards [de francs CFA], les projets restent dans les tiroirs et personne n'en parle. Nous attendons pour voir ce qu'il en sera pour ce plan (Eklou).

Les entrevues montrent à ce propos que les représentants des syndicats d'enseignants ne cachent pas leur intention de déclencher des grèves au cas où l'État ne respecte pas ses engagements.

L'approche participative vantée par le gouvernement togolais comme une preuve de sincérité et de légitimation du PSE, une affirmation corroborée par le rapport d'évaluation du PSE (Ndoye et Wilson, 2009), présente néanmoins certaines limites. La consultation adoptée comme une forme de participation pour les représentants des acteurs au niveau régional, en l'occurrence pour les acteurs de la société civile, en témoigne. Elle se révèle alors comme une participation de « pure forme » (Arnstein, 1969, cité par Bray, 2001, p. 10), de « pure façade » (Bray, 2001, p. 10), voire une « participation-caution » qui n'associe les acteurs de la société civile que pour donner leur avis et leur accord sur un plan élaboré par des professionnels du ministère de l'Éducation appuyés par des consultants et des experts étrangers. Cette participation relève donc d'« une simple implication par des consultations sur des questions particulières » (Schaeffer, 1991 dans Bray, 2001, p. 11) plutôt que d'une véritable association pouvant influencer des décisions importantes sur le PSE.

Des représentants de syndicats d'enseignants et d'associations de parents d'élève estiment que leur association au processus, loin d'être une volonté de démocratisation, n'est en fait qu'une stratégie de la part du gouvernement togolais pour légitimer le processus auprès des partenaires techniques et financiers. Soulignons que ces derniers

font de la participation de la société civile une des exigences pour le financement du processus d'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du PSE. C'est pourquoi des représentants d'enseignants et de parents d'élève considèrent les ateliers<sup>14</sup> comme un simple exercice symbolique mis en place par le gouvernement pour obtenir cette légitimité auprès des partenaires financiers. Ils ont émis un doute quant à la nécessité de leur participation au processus et évoquent une incidence nulle de leurs opinions sur les prises de décisions. Cette inquiétude manifestée par ces acteurs non étatiques se comprend compte tenu de la réticence des autorités publiques togolaises à prendre en compte les opinions de la société civile ou de tout autre acteur qui n'épouse pas leurs politiques. Comme le précise ce directeur d'école :

On ne peut pas parler de développement de notre système éducatif si on n'a pas le sens de démocratie, de liberté, de la liberté d'opinion. Tant que la démocratisation du Togo traîne, toutes les initiatives seront vouées à l'échec. Que la décision ne tombe plus du ciel. Que la communication soit horizontale. Que cela ne soit plus vertical, ça tombe du haut, que tu sois d'accord ou pas, c'est ça (Koudawo).

Ces propos dénotent que « l'État et ses représentants sont considérés comme peu fiables » (Petit et Comhaire, 2010, p. 40) à cause des prises de décisions unilatérales et du non respect de plusieurs engagements restés toujours au stade de vœux pieux.

Il ressort aussi des propos recueillis que les ateliers régionaux n'ont pas permis à l'ensemble des représentants de la société civile de mener une réflexion critique sur la version préliminaire du document soumis à leur appréciation. Le faible niveau de connaissance linguistique de certains acteurs de la société civile, en l'occurrence des parents d'élève et de certains chefs traditionnels, a entravé la conduite d'un véritable débat et la formulation de critiques sur un document techniquement élaboré en français par des experts. À ce problème linguistique s'ajoute celui de l'exercice de la liberté d'expression. Certains enseignants interviewés évoquent un climat de suspicion qui a régné au cours des ateliers. Les propos de ce directeur d'école en témoignent :

Quand je vais à ces genres de rencontre, je ne parle plus parce qu'on ne sait pas qui est qui. Quand bien même on a des remarques à faire, on met la main au menton pour préserver son pain quotidien et éviter des problèmes. L'école togolaise est politisée. Les tenants de la situation [du pouvoir en place] ont placé partout des espions qui leur rapportent ce qui se passe. Au lieu qu'ils soient de vrais artisans du développement de l'école, ils sont des espions, pour pouvoir faire marcher la politique du parti. Travailler comme ça, est-ce qu'on peut réussir la démocratisation et le développement de l'école? (Kaboua)

Soulignons également que des enseignants et certains représentants de parents d'élève ont déploré l'absence d'une plateforme leur permettant de discuter certaines questions avant

---

<sup>14</sup> Les ateliers régionaux et l'atelier national de validation technique du PSE ont été organisés grâce à l'appui financier de l'AFD et de l'UNICEF. Au cours de nos entretiens, des enseignants et des parents d'élève ont estimé notamment que la distribution des *per diem* n'a pas été transparente.

les consultations avec les représentants de l'État. Ils ne disposaient pas non plus de la version initiale du PSE avant la tenue des ateliers, ce qui les avait empêchés d'en faire une lecture préliminaire et de formuler des observations et critiques. Outre ces différents aspects, ils ont estimé insuffisant le temps destiné à la conduite des consultations au niveau régional alors que ces consultations n'ont duré que deux journées.

Au final, nos analyses montrent que loin d'être des dispositifs d'une démocratisation réelle du processus d'élaboration du PSE, ces ateliers s'apparentent plutôt à des « procédures de légitimation *a posteriori* de décisions prises unilatéralement par le pouvoir exécutif » (Héraut, 2008, p. 19). Les acteurs de la société civile ont donc exercé peu d'influence sur le processus d'élaboration du PSE qui, à l'instar de la plupart des politiques éducatives dans les pays du Sud, n'est en fait que le résultat d'une planification de l'extérieur comme l'avaient déjà évoqué un certain nombre d'auteurs (Lange, 2003; Vinokur, 2006; Petit et Comhaire, 2010). D'ailleurs, si la présence d'experts financés par des partenaires techniques dans l'équipe de rédaction du PSE peut permettre un partage d'expériences et d'expertises, elle confirme toutefois cette mainmise externe sur le processus.

## **Conclusion**

Selon la version officielle donnée par le gouvernement togolais, le processus d'élaboration du PSE a été conduit sur la base d'une approche participative et a été ouvert à une pluralité d'acteurs issus du secteur public et privé, ainsi que de la société civile. Le processus a également reçu le soutien des partenaires techniques et financiers à travers leur lettre d'endossement (République togolaise, 2010b). Il ressort donc, de l'analyse documentaire, une volonté de l'État togolais de présenter le PSE comme le résultat d'un exercice participatif de planification stratégique auquel ont participé les différents partenaires du système éducatif. À l'issue de cette analyse documentaire, le processus a été décliné en trois grands niveaux de consultations : diagnostic, définition de stratégie et arbitrages, et concertation (République togolaise, 2010a). Les ateliers régionaux, qui constituent la deuxième étape du troisième niveau de consultations du processus d'élaboration du PSE, ont aussi été présentés comme un cadre d'expression des opinions des différentes parties impliquées dans le processus.

Si l'on se base sur la description que le gouvernement togolais fait du processus, description reprise dans le rapport d'évaluation du PSE (Ndoye et Wilson, 2009), on a l'impression que le processus a été conduit selon le modèle des « ajustements structurels » (Massardier, 2003) du fait qu'il a été ouvert à une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques qui ont débattu, échangé et apporté des informations pour la construction du plan (Blondiaux et Syntomer, 2002). Cette description du processus faite par l'État renvoie aussi à l'idée d'une nouvelle forme de gouvernance caractérisée par l'intégration de nouvelles dynamiques et de nouveaux acteurs, auparavant exclus de l'élaboration des politiques. C'est sur la base de cette forme de gouvernance que des acteurs gouvernementaux, de la société civile et du secteur privé entrent dans une dynamique d'interactions pour mettre en synergie leurs ressources réciproques au service de l'éducation (Rouillard et Burlone, 2011).

Toutefois, l'analyse des propos recueillis auprès d'acteurs non étatiques révèle certaines limites de ce processus participatif. Bien que l'étude ait permis de mettre en lumière le fait que la forme de participation retenue tout au long du processus est la consultation, nombre de travaux ont montré que la consultation ne suppose pas un degré élevé de participation, mais plutôt une forme de participation dénuée de tout pouvoir délibératif (Arnstein 1969, cité par Bray 2001; Bray 2001). Nos résultats illustrent bien d'ailleurs le doute exprimé par certains acteurs non étatiques quant à la portée réelle de leurs opinions dans la version définitive du PSE. Les craintes exprimées vont même au-delà du processus d'élaboration et portent sur la volonté politique de l'État dans le respect de ses engagements.

Plus encore, si l'organisation des ateliers régionaux a permis de mobiliser des acteurs de la société civile dans le but de recueillir leurs opinions, l'analyse documentaire a révélé l'exclusion des acteurs non étatiques de l'équipe de rédaction du PSE qui a été exclusivement composée de cadres ministériels appuyés par un groupe d'experts recrutés par des partenaires financiers. Un certain nombre d'auteurs (Lange, 2003; Petit et Comhaire, 2010) ont déjà attiré l'attention sur cette procédure qui guide l'élaboration des politiques éducatives financées par des partenaires techniques et financiers dans les pays africains. Ces auteurs émettent des doutes quant à une réelle participation des acteurs de la société civile.

Certes, les ateliers régionaux qui ont été mis en place pour faciliter l'expression citoyenne sur la version provisoire du PSE sont louables et peuvent être considérés comme un début de développement d'une gouvernance participative dans la formulation des politiques éducatives. Nous pouvons avancer l'hypothèse que pour des considérations d'efficacité et d'efficience, le gouvernement aurait choisi de limiter le nombre de participants qui ont pris part à l'écriture du PSE. Cependant, cela ne justifierait pas l'exclusion de l'association de quelques représentants issus de la société civile à l'équipe de rédaction. Cette exclusion suppose le maintien du modèle traditionnel dans le processus d'élaboration dudit plan. Les consultations rapides organisées comme un cadre de libération d'expression des acteurs non étatiques sur un document déjà élaboré est proche d'un simulacre de participation. Le passage d'un mode traditionnel dans l'élaboration des politiques éducatives à un nouveau paradigme plus participatif, horizontal et impliquant une pluralité d'acteurs reste un défi à relever pour l'État togolais s'il veut asseoir une gouvernance efficace de son système éducatif.

Au terme de cette étude, il nous semble opportun de relever quelques-unes de ses limites. Sur le plan méthodologique, la conduite partielle de l'observation des ateliers régionaux et de l'atelier national de validation technique du PSE constitue une des limites de notre recherche. En outre, soulignons que le contexte sociopolitique du Togo n'a pas permis la fluidité de certains de nos entretiens, ce qui nous oblige à remettre en question la véracité de certaines informations données par quelques-uns de nos répondants. Ces derniers se sont probablement forgé, par moment, des représentations sur notre identité de chercheur

ainsi que sur l'objet de notre étude qui ont pu influencer leurs réponses<sup>15</sup>. De plus, une politique éducative peut être analysée sous différents angles tels que le processus de son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation. Notre contribution ne s'est attelée que sur cette première étape que nous considérons d'ailleurs comme très importante du fait qu'elle peut contribuer à la réussite des étapes subséquentes de l'élaboration de toute politique éducative.

Somme toute, les résultats présentés précédemment participent de l'éclairage des débats sur les politiques éducatives au Togo, et plus largement en Afrique subsaharienne tout en ouvrant la voie à des recherches ultérieures qui contribueront à faire avancer les connaissances sur le sujet. Ces recherches pourraient notamment traiter du contenu du PSE en termes de priorité et de choix stratégiques, de sa mise en œuvre, de son suivi ainsi que de son évaluation. D'autres recherches pourraient également servir à approfondir la question de la représentativité, de la légitimité et de l'influence des représentants de la société civile dans le processus d'élaboration du PSE.

## Références

- Alami, S., Desjeux, D. et Garabuau-Moussaoui, I. (2009). *Les méthodes qualitatives*. Paris, France: Presses Universitaires de France.
- Anadón, M. et Savoie Zajc, L. (2009). Introduction. La recherche qualitative des données. *Recherches qualitatives*, 28(1), 1-7.
- Ballion, R. (1982). *Les consommateurs d'école*. Paris, France: Stock.
- Baron, C. (2003). La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique. *Droit et Société*, 54, 329-351.
- Baumard, P. (1997). Constructivisme et processus de la recherche: l'émergence d'une « posture » épistémologique chez le chercheur. Récupéré le 12 juillet 2013 du site: [http://www.cergam.org/fileadmin/files/cerog/cv/baumard/pages/constructivisme\\_recherche.pdf](http://www.cergam.org/fileadmin/files/cerog/cv/baumard/pages/constructivisme_recherche.pdf)
- Baumard, P., Donanda, C., Ibert, J. et Xuereb, J.-M. (2003). La collecte des données et la gestion de leurs sources. Dans R. A. Thiétart (dir.), *Méthodes de recherche en management* (p. 224-256). Paris, France: Dunod.
- Beaud, S. et Weber, F. (2008). *Guide de l'enquête de terrain*. Paris, France: La Découverte.

---

<sup>15</sup> Par rapport à sa posture, le chercheur peut faire objet de confiance ou de refus de la part de ses informateurs (Alami *et al.*, 2009). Un chercheur qui apparaît dans son milieu d'étude est souvent pris pour un étranger et la première réaction des sujets sources peut être caractérisée par l'empathie ou par le manque d'ouverture. Cette situation peut provoquer la perte de toute information de la part du chercheur tant qu'il n'a pas gagné la confiance de ses informateurs. Dans le cas de notre étude, nous avons remarqué que certains informateurs, par peur, ont préféré donner des appréciations positives sur le processus d'élaboration du PSE plutôt que de dire ce qui n'a pas fonctionné. Le contexte sociopolitique de notre étude y a aussi contribué.

- Berger, E., Crescentini, A., Galeandro, C. et Crohas, G. M. (2010). La triangulation au service de la recherche en éducation. Exemples de recherches dans l'école obligatoire. Communication présentée au Congrès de l'Actualité de la recherche en éducation et en formation (AREF), Genève, Suisse. Récupéré le 10 juillet 2013 de: <https://plone.unige.ch/aref2010/communications-orales/premiers-auteurs-en-b/La%20triangulation.pdf/view>
- Bévir, M. (2009). La gouvernance démocratique: perspectives systémique et radicale. *Revue électronique sur le monde anglophone*, 7(1). Récupéré du site de la revue: <http://erea.revues.org/959>
- Blanchet, A. et Gotman, A. (2005). *L'enquête et ses méthodes: l'entretien*. Paris, France: Nathan.
- Blondiaux, L. et Syntomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Boutin, G. (2006). *L'entretien de recherche qualitatif*. Sainte-Foy, Canada: Presses de l'Université du Québec.
- Boutin, G. (2007). *L'entretien de groupe en recherche et formation*. Montréal, Canada: Éditions nouvelles.
- Bouvier, A. (2007). *La gouvernance des systèmes éducatifs*. Paris, France: Presses Universitaires de France.
- Bray, M. (2001). *Partenariats avec les communautés dans l'éducation: dimensions, variations et implications*. Paris, France: UNESCO.
- Bureau International d'Éducation (BIE) (2001). *Rapport de Synthèse, Session spéciale sur l'implication de la société civile dans l'action en faveur de l'éducation*. 5-8 septembre 2001, 46e session de la Conférence internationale de l'éducation, Genève, Suisse. Récupéré du site de l'UNESCO: [http://www.unesco.org/education/efa/global\\_co/policy\\_group/special\\_session\\_26\\_1\\_0\\_fr.pdf](http://www.unesco.org/education/efa/global_co/policy_group/special_session_26_1_0_fr.pdf)
- Chang, G. C. (2006). *Plan national sectoriel de l'éducation: Un guide d'approche pour une planification axée sur les résultats*. Paris, France: UNESCO.
- Charron, R. (2006). Bien gérer pour mieux éduquer. *Actes des assises francophones de l'éducation et de la formation*. Récupéré du site de la revue: [http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Actes\\_Assises\\_education\\_formation.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Actes_Assises_education_formation.pdf)
- Chauvin, S. et Jounin, N. (2010). L'observation directe. Dans S. Paugam (dir.), *L'enquête sociologique* (p. 143-165). Paris, France: Presses Universitaires de France.
- Cissoko, K. et Touré, R. (2005). Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. *Politique africaine*, 3(99), 142-154. Récupéré du site de la revue: <http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2005-3-page-142.htm>
- Deliry-Antheaume, E. (1995). L'élaboration de nouvelles politiques éducatives au Togo. Réalité ou virtualité? *Cahiers des sciences humaines*, 31(3), 719-737. Récupéré du site de la revue: [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_4/sci\\_hum/42920.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_4/sci_hum/42920.pdf)

- Fédération des Organisations de la Société Civile au Togo (2006). *Études diagnostic de la société civile togolaise*. Récupéré du site de la revue: [http://www.pascarena.tg/IMG/pdf/Diagnostic\\_CIVICUS.pdf](http://www.pascarena.tg/IMG/pdf/Diagnostic_CIVICUS.pdf)
- Groulx, L. H. (1997). Contribution de la recherche qualitative à la recherche sociale. Dans J. Poupart, J. P. Deslauriers, L. H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer et A. Pires (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 55-82). Montréal, Canada: Gaëtan Morin.
- Héroult, B. (2008) (Coord.). *La participation des citoyens et l'action publique*. Paris, France: La documentation française
- Jallade, L., Radi, M. et Cuenin, S. (2001). *Politiques et programmes nationaux d'éducation face à la coopération internationale quel rôle pour l'UNESCO?* Paris, France: UNESCO.
- Kokodoko, A. Y., Kossi, S. D., Sewavi, K. F. et Tebie, P. (2008). *Le rôle de la société civile dans l'éducation à la citoyenneté au Togo*. Bamako, Mali: Réseau ouest et centre africain de recherche en éducation (ROCARE). Récupéré du site de ROCARE: <http://www.rocare.org/grants/2008/Role%20de%20la%20societe%20civile%20et%20la%20citoyennete.pdf>
- Krippendorff, K. (2003). *Content Analysis: an Introduction to its Methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lange, M. F. (2003). École et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire? *Cahiers d'études africaines*, 43, 143-166.
- Lusignan, J. et Pelletier, G. (2009). Gouvernance, pilotage et régulation intermédiaire dans les systèmes éducatifs. Dans G. Pelletier (dir.), *La gouvernance en éducation. Régulation et encadrement dans les politiques éducatives* (p. 11-32). Bruxelles, Belgique: De Boeck Université.
- Maccarini, A. M. (2004). La réforme de l'éducation en Italie: un exemple de gouvernance? *Éducation et sociétés*, 14, 167-188.
- Martin, J. Y. (2006). Quelles politiques éducatives pour quelle éducation dans les pays pauvres? Dans M. Pilon (dir.), *Défis du développement en Afrique subsaharienne: l'éducation en jeu*. (p. 147-161). Nogent sur Marne, France: Centre population et développement.
- Massardier, G. (2003). *Politiques et actions publiques*. Paris, France: Armand Colin.
- McGinn, N. et Welsh, T. (1999). *La décentralisation dans l'éducation: pourquoi, quand, quoi et comment?* Paris, France: UNESCO.
- Mons, N. (2008). Évaluation des politiques éducatives et comparaison internationale. *Revue française de pédagogie*, 164, 5-13.
- Mrsic-Garac, S. (2010). Le modèle participatif à l'épreuve du champ éducatif congolais (RDC). Dans P. Petit (dir.), *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain* (p. 75-102). Louvain-la-Neuve, Belgique: Academia Bruylant.

- Ndoye, M. et Wislon, M. (2009). *Rapport d'Évaluation du Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE) 2010-2020 pour l'endossement à l'initiative Fast-Track*. Récupéré le 22 mars 2013 du site du Partenariat mondial pour l'éducation: [http://www.globalpartnership.org/index.php?mact=DocManager,cntnt01,viewdocument,0&cntnt01disable\\_theme=true&cntnt01showtemplate=false&cntnt01document\\_id=224&cntnt01returnid=687](http://www.globalpartnership.org/index.php?mact=DocManager,cntnt01,viewdocument,0&cntnt01disable_theme=true&cntnt01showtemplate=false&cntnt01document_id=224&cntnt01returnid=687)
- Olivier de Sardan, J. P. (2008). *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-la-Neuve, Belgique: Academia Bruylant.
- Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) (2001). *Des innovations dans l'enseignement. Gestion des établissements. De nouvelles approches*. Paris, France: OCDE.
- Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) (1990). *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous et cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*. Récupéré du site de l'UNESCO: [http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/JOMTIE\\_F.PDF](http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/JOMTIE_F.PDF)
- Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) (2000). *Cadre d'action de Dakar. L'éducation pour tous: tenir nos engagements collectifs*. Récupéré du site de l'UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147f.pdf>
- Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) (2008). *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009. Vaincre l'inégalité: l'importance de la gouvernance*. Paris, France: UNESCO.
- Paquet, G. (2009). *Gouvernance mode d'emploi*. Montréal, Canada: Liber.
- Petit, P. et Comhaire, G. (2010). Introduction: Les associations de la société civile et le partenariat éducatif. Dans P. Petit (dir.), *Société civile et éducation. Le partenariat à l'épreuve du terrain* (p. 15-47). Louvain-la-Neuve, Belgique: Academia Bruylant.
- Pires, A. (1997). Échantillonnage et recherche qualitative: essai théorique et méthodologique. Dans J. Poupard, J. P. Deslauriers, L. H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer et A. Pires (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 113-167). Montréal, Canada: Gaëtan Morin.
- Pirrotte, P. et Poncelet, M. (2003). Société civile et nouvelle gouvernance au Bénin. Quelques réflexions illustrées à partir de l'analyse du nouveau secteur ONG à Cotonou. *Bulletin de l'APAD*, 26. Récupéré du site de la revue: <http://apad.revues.org/3573>
- Planche, J. (2007). *Société civile: un acteur historique de la gouvernance*. Paris, France: Charles Léopold Mayer.
- République Togolaise (2010a). *Plan Sectoriel de l'Éducation 2010-2020. Relever le défi du développement économique, social et culturel*. Récupéré du site de Partenariat mondial pour l'éducation: [http://www.globalpartnership.org/media/library/Country\\_Documents/Togo/PSE\\_TOGO.pdf](http://www.globalpartnership.org/media/library/Country_Documents/Togo/PSE_TOGO.pdf)

- République Togolaise (2010b). *Lettre d'Endossement par les Partenaires Techniques et Financiers du Plan Sectoriel de l'Éducation (PSE) du Togo pour la période 2010-2020*. Récupéré du site de Partenariat mondial pour l'éducation: [http://www.globalpartnership.org/media/library/Country\\_Documents/Togo/Lettre\\_Endossement\\_PTF\\_PSE.pdf](http://www.globalpartnership.org/media/library/Country_Documents/Togo/Lettre_Endossement_PTF_PSE.pdf)
- Rouillard, C. et Burlone N. (2011). *L'État et la société civile sous le joug de la gouvernance*. Québec, Canada: Presses de l'Université Laval.
- Savoie-Zajc, L. et Karsenti, T. (2004). La méthodologie. Dans T. Karsenti et L. Savoie-Zajc (dir.), *La recherche en éducation: étapes et approches* (p. 109-121). Sherbrooke, Canada: CRP.
- Sherry, S. et K. Mundy (2007). *La société civile et la gouvernance de l'éducation de base. Mali, étude sur le terrain*. Récupéré du site du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Éducation (ROCARE): <http://www.rocare.org/2007%20Societe%20civile%20&%20gouvernance%20de%2001%27education%20Mali.pdf>
- Silverman, D. (2013). *Doing Qualitative Research*. Londres, Angleterre: Sage.
- Talbot, D. (2006). La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Illustration par pays. *Développement durable et territoire*, 7, 1-41. Récupéré du site de la revue: <http://developpementdurable.revues.org/2666#quotation>
- Tété, K. (2012). *Gouvernance scolaire au Togo. Intelligibilité des pratiques des acteurs et nouveaux paradigmes d'intervention* (thèse de doctorat inédite). Université de Lleida, Espagne. Récupéré du site de Tesis doctorales en red: <http://www.tdx.cat/handle/10803/63287>
- Vinokur, A. (2006). Éducation au Sud: nouvelle donne dans le contexte de la mondialisation. Dans M. Pilon (dir.), *Défis du développement en Afrique subsaharienne: l'éducation en jeu*. (p. 95-121). Nogent sur Marne, France: Centre population et développement.

### **Notice biographique**

Docteur de l'Université de Lleida (Espagne) en sciences de l'éducation, Kokouvi Tété est également titulaire d'un Master en développement international de l'Université Polytechnique de Catalogne (Espagne) et d'une Maîtrise de sciences pédagogiques et religieuses de l'Institut supérieur de sciences pédagogiques et religieuses (Côte d'Ivoire). Membre du Réseau ouest et centre africain de recherche en éducation (ROCARE), ses principales recherches portent sur la gouvernance et la régulation dans les systèmes éducatifs des pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.