

L'éducation au niveau local en Afrique du Sud : enjeux de la gouvernance scolaire

Ingrid Bamberg

► **To cite this version:**

Ingrid Bamberg. L'éducation au niveau local en Afrique du Sud : enjeux de la gouvernance scolaire. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.7. halshs-00741030

HAL Id: halshs-00741030

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00741030>

Submitted on 11 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale janvier 2002

Partie I les expériences françaises et sud-africaines dans le mouvement universel de recomposition territoriale

Ingrid BAMBERG (IFAS) :

L'éducation au niveau local en Afrique du Sud :

enjeux de la gouvernance scolaire

L’éducation au niveau local en Afrique du Sud : enjeux de la *gouvernance scolaire*.

Ingrid Bamberg, Doctorante, EHESS, IFAS

ingrid.france@club-internet.fr

Cette note vise à faire le point sur l’utilisation de la notion de gouvernance dans le secteur éducatif en Afrique du Sud et de présenter certaines des réalités qu’elle désigne. Il s’agit plus particulièrement de se pencher sur la gouvernance scolaire, ses dimensions territoriales et leurs enjeux.

De la *gouvernance* à la *gouvernance scolaire* en Afrique du Sud¹

Lorsque l’apartheid s’effondre et que le système éducatif doit être repensé démocratiquement, la notion de « *gouvernance* » est au centre des réflexions sur l’éducation. A l’époque où celle-ci est divisée en dix-neuf systèmes, la question de la « *gouvernance* » constitue, en toute logique, l’un des volets primordiaux de la transformation du système éducatif. La notion connaît un vif intérêt. Elle apparaît à une période où le concept de *gouvernance* lui-même est le plus en vogue, notamment avec la notion de « bonne *gouvernance* » qui, au plan international, marque les analyses sur le développement. Sa portée est large car elle concerne différents secteurs du système éducatif ainsi que des secteurs dépassant le champ éducatif lui-même.

L’utilisation massive du vocable de « *gouvernance* » se fait l’écho de l’appel à la « bonne *gouvernance* » qui résonne dans de nombreux pays d’Afrique au début des années 90. Cette « doctrine », préconisée par les instances de financement internationales auprès d’Etats en développement, renvoie, entre autres, à « la façon dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d’un pays en vue de son développement »² (Banque Mondiale, 1992 : 1), telle que la définit la Banque Mondiale elle-même. Selon Osmont (1998 : 23), la « bonne *gouvernance* » a pour principe le « bon ordre »³ qu’il s’agisse de la fonction publique, du cadre juridique ou encore de la discipline budgétaire. Si elle est étroitement liée à l’existence d’un état de droit, à « un système de *règles* qui soient réellement appliquées, et d’*institutions* qui fonctionnent », elle en vient même, de par l’extension de ses principes, à connoter la défense de la démocratie, le respect des droits de l’homme (Hewitt de Alcántara, 1998). Dans une Afrique du Sud alors en pleine transformation, et sur le point de réintégrer le concert des nations, on comprend l’engouement pour la « *gouvernance* », cette « gestion impartiale, transparente des affaires publiques à travers la création d’un système de règles acceptées comme constituant l’autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales visées par les individus et les groupes » (Charlick in Osmont, 1998 : 20), « (...), tel un modèle idéal de démocratie qui ne dit pas son nom » (Osmont,

¹ Voir la recension sur le sujet dans l’ouvrage de l’Education Policy Unit (Natal), *Democratic Governance of Public Schooling in South Africa, a record of research and advocacy from the Education Policy Unit (Natal)*, EPU Natal, Durban, 1998

² « (...) the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development. »

³ Le « bon ordre », cela s’entend, selon les instances internationales et leurs critères. Consiste principalement en une série de réformes (de la fonction publique, du cadre juridique, de l’économie).

1998 : 20). L’expression même ne peut que laisser entrevoir un renouveau dans tous les domaines.

Le champ éducatif étant inclus dans le discours général sur le développement, il n’est pas épargné par la notion de « *gouvernance* ». Celle-ci y fait donc également recette, tout en affirmant sa complexité. Buckland et Hofmeyr (1993 : 1) la définissent non seulement comme le système d’administration et de contrôle de l’éducation d’un pays, mais aussi comme le processus entier par lequel les politiques éducatives sont formulées, adoptées, mises en œuvre et évaluées, à tous les niveaux du système éducatif. Autrement dit, la « *gouvernance* » de l’éducation, pourrait être le terme générique désignant l’administration et l’organisation du système, à ceci près que l’emploi même du terme découle de la doctrine de la « *bonne gouvernance* », et donc d’une certaine idéologie. Et c’est là que réside toute l’ambiguïté de la notion ; tantôt elle désigne l’administration et l’organisation du système, tantôt elle désigne la doctrine. Or, ces deux désignations sont fréquemment employées simultanément dans des textes, sans être explicitées ; ce qui conduit à la confusion et fait passer la doctrine pour le mode de fonctionnement du système, en particulier lorsqu’on associe la « *gouvernance* » à une certaine série de caractéristiques (décentralisation du pouvoir et de la gestion, participation démocratique...). La « *gouvernance* » en tant qu’administration et organisation du système existe nécessairement dans un système politico-administratif plus large, centralisé ou décentralisé. La « *gouvernance* » en tant que doctrine préconise la mise en place d’un dispositif politico-administratif décentralisé pour atteindre des objectifs spécifiques : moins d’intervention de l’Etat dans la gestion des ressources au niveau local, moins de financement par l’Etat des services publics pour une plus grande libéralisation de l’économie.

Dans le cadre de cette idéologie et des débats sur le développement, l’administration et l’organisation du système éducatif en viennent à être décentralisées. Cette décentralisation se caractérise, notamment, par la mise en place de structures dénommées « structures de *gouvernance* », en particulier au niveau local, c’est-à-dire au niveau des écoles. Ces « structures de *gouvernance* », conformément aux attributs de la décentralisation, sont supposées, d’une part, permettre une participation plus grande et démocratique des différents acteurs de l’éducation au niveau local (parents, enseignants, collectivités, associations...), accorder davantage de pouvoir de décision et de contrôle par ces mêmes acteurs, favoriser une gestion plus localisée et adéquate des ressources et, d’autre part, soulager l’Etat dans sa tâche éducative et alléger la charge budgétaire correspondante. L’influence des institutions financières internationales sur les politiques d’éducation des pays en développement conduit à baptiser *gouvernance* ce que l’on dénommait plus classiquement administration et organisation du système. Cet abus de langage politiquement correct et équivoque contribue largement au manque de clarté de nombre d’analyses dans le domaine.

Au début des années 90 en Afrique du Sud, les débats montrent combien les préoccupations sont centrées sur les notions de liberté, de droits et notamment du droit de participer à l’éducation à l’échelon local (NECC, 1992 ; ANC, 1994 ; DoE, 1995). Parallèlement aux tensions nées des revendications pour le démantèlement du système d’organisation, d’administration et de gestion de l’éducation de l’apartheid, la question de la « *gouvernance* » au niveau local polarise les groupes d’intérêts les plus opposés et devient l’un des enjeux de la transformation du système éducatif.

D’une part, les populations désavantagées sous l’apartheid réclament la mise en place d’une structure permettant légalement aux parents, et autres acteurs de l’éducation au niveau local, de participer au processus de décision ainsi qu’à l’ensemble des affaires scolaires. Elles ne

jouissent, en effet, à l’époque, que de structures alternatives, les associations de parents, enseignants et d’élèves dans les écoles secondaires (PTAs et PTSAs⁴), qui ne sont pas reconnues légalement et ne permettent qu’une implication limitée des acteurs concernés. Les écoles sont dirigées de manière autoritaire, conformément au régime d’alors.

D’autre part, les populations blanches souhaitent conserver le système d’administration et de contrôle des écoles dont elles bénéficient déjà. En effet, dès 1992, les écoles dites Model C⁵ sont introduites dans le système d’éducation blanc et, avec elles, la notion de « *gouvernance* » dans le champ éducatif sud-africain. Première tentative de gestion décentralisée au niveau même de l’école, les écoles Model C apparaissent à une période où le gouvernement réduit sensiblement les dépenses d’éducation. Ce nouveau « modèle » quasi-imposé de *gouvernance scolaire* impose alors aux parents blancs une école publique semi-privée dont l’Etat prend uniquement en charge les salaires des enseignants, et quelques dépenses courantes telles que l’achat de matériel pédagogique, l’entretien des bâtiments scolaires et la fourniture en eau et électricité. A la tête de cette école nouvelle, un comité de gestion composé de parents élus démocratiquement et aux pouvoirs étendus, le *School Governing Body* (SGB), détermine, entre autres, frais de scolarité et politique d’admission des élèves, et a la responsabilité de collecter des fonds supplémentaires pour faire face aux dépenses non couvertes par l’Etat. Structure de *gouvernance* au niveau de l’école (*school governance*), ce comité de gestion donne au paysage scolaire un caractère nouveau.

Cette première réforme de l’école va donc de soi : elle permet de combler le déficit croissant du système éducatif blanc⁶, dû notamment à la chute des effectifs, de limiter les tensions politiques en redistribuant ses ressources vers les autres systèmes éducatifs⁷, d’aller dans le sens de la tendance néo-libérale de la « bonne *gouvernance* ». Elle permet de « privatiser » l’école en confiant son contrôle et sa gestion à des intérêts locaux, de donner aux parents le pouvoir de s’investir dans les affaires de l’école et de donner à cette dernière une tonalité propre, du fait, notamment, de la politique de sélection de la population scolaire. Enfin, elle offre la possibilité soit d’anticiper le changement de régime politique et de parer à la mixité raciale totale dans ces écoles « blanches », soit de réduire les tensions politiques grâce au phénomène de déségrégation qu’entraîne la semi-privatisation des écoles et la recherche de « clients » parmi des populations « non blanches ».

La question d’une réforme de la « *gouvernance* » au niveau de l’école, avec ses dimensions de participation aux affaires de l’école, de prise de décision (concernant notamment la sélection des élèves et des enseignants) et donc de liberté d’action, devient, pour les

⁴ Parents-Teachers Associations dans les écoles primaires et Parents-Teachers-Students Associations dans les écoles secondaires.

⁵ Le département d’éducation chargé de l’éducation des Blancs prévoit une restructuration de leur système d’éducation au niveau local et propose à la population 4 « modèles » (le *status quo*, les « modèles » A, B et C) impliquant plus ou moins l’Etat dans le financement de l’éducation. Si peu de parents choisissent le « modèle » C, ce dernier leur est imposé en 1992, permettant ainsi à l’Etat de réduire ses dépenses d’éducation. Ce modèle apparaît également à une époque où les effectifs des écoles blanches chutent, où ces écoles ferment alors que les populations désavantagées souffrent d’une offre scolaire insuffisante. Ces communautés réclament donc l’accès à ces écoles « vides » ou presque. Voir NEPI, *Governance and Administration*, 1992, Cape Town, Oxford University Press, 60 p.

⁶ Entre 1985 et 1990, la part du budget de l’Etat destinée au système d’éducation des Blancs passe de 51% à 38%, tandis que celle destinée aux Noirs de 31% à 4%. Voir Unterhalter Elaine, « Aspects of reformism in Bantu education, 1953-1989 », in Unterhalter et al., *Apartheid Education and Popular Struggles*, Ravan Press, Johannesburg, 1991, pp. 1-18.

⁷ L’Afrique du Sud comptait sous l’apartheid 19 systèmes éducatifs, répartis entre les « coloureds », « indiens », « noirs » et les différents homelands et Etats indépendants.

principaux partis politiques (ANC et NP), l’enjeu des négociations précédant la mise en place d’un nouveau système éducatif, viable, démocratique et à même de satisfaire l’ensemble de la population. En 1996, la restructuration de l’éducation au niveau local, dans le cadre d’un système éducatif non racial, démocratique et devant réduire les diverses inégalités, est marquée par l’adoption du *South African School Act* (SASA) qui donne naissance à une nouvelle forme de *gouvernance scolaire* (*school governance*), nettement inspirée du système prévalant dans les anciennes écoles Model C. Mais cette *gouvernance scolaire*, comme approche collective du contrôle et de la gestion de l’école, ne se contente pas de renfermer un contenu démocratisant. Elle pose également la question de la portée des réformes.

La *gouvernance scolaire* : niveau local et pluralité des acteurs dans le fonctionnement de l’école

Si s’engage une réforme de fond au plan politique — ouverture et démocratisation du champ scolaire —, au plan économique, se poursuit, par contre, une réforme entamée en 1992, lors de la mise en place des écoles Model C. En ce sens, le compromis sur la *gouvernance scolaire* pouvait laisser augurer de la « nouvelle » voie économique sur laquelle le gouvernement allait s’engager. Sa généralisation à tout le système éducatif coïncide avec la politique économique libérale qui s’élabore en 1996 avec le programme-cadre du nouveau gouvernement, le *Growth Employment and Reconstruction* (GEAR). Employer la notion de « *gouvernance* » dans le discours éducatif revêtait donc l’avantage de poser les fondations d’une politique néo-libérale et de la légitimer en répondant aux revendications de l’ensemble de la société. Dans la même perspective, l’emploi de la notion de *gouvernance scolaire* dans la politique éducative, avec toutes les ambiguïtés qu’il comporte, révèle les finalités de celle-ci en matière de fonctionnement du système éducatif et pose des questions quant à la place de l’éducation parmi les responsabilités de l’Etat, et plus largement quant au lien entre éducation et société.

Le système éducatif post-apartheid, tout comme le système administratif du pays, ou son système de gouvernement, est divisé en trois sphères (nationale, provinciale et locale). Le SGB peut être considéré comme le pendant, dans le champ éducatif, du gouvernement local ; il est élu démocratiquement, avec à sa tête un président assisté d’une équipe de collaborateurs devant élaborer les grandes lignes de la politique de l’école, ses objectifs de développement, identifier les difficultés et les résoudre, établir un budget et en rendre compte publiquement pour approbation. Comme son nom l’indique, le SGB doit gouverner l’école⁸, en l’occurrence, selon un mode démocratique et participatif. Il consulte les usagers qu’il sert avant de prendre toute décision majeure et leur rend compte des actions et activités entreprises sous sa responsabilité. Comme les gouvernements locaux, les SGB, qui régissent divers types d’écoles, sont nombreux et disparates.

Le SGB ne représente pas uniquement l’échelon local de la hiérarchie du système éducatif. Il comporte également, parce qu’il se trouve à l’échelon local une dimension spatiale, qui l’implique (inévitablement) dans un type de dynamique propre à un autre genre de gouvernance, la « gouvernance territoriale ». Comme dans le cas de la « gouvernance urbaine », une manière nouvelle de « gérer » la ville dans un contexte de mondialisation, le partenariat de différentes catégories d’acteurs devient indispensable pour faire face aux effets

⁸ C’est la vocation première du SGB, appelé aussi school board, lorsqu’il est créé au sein des Grammar Schools de Grande Bretagne, il y a plusieurs siècles ; il doit prendre les décisions politiques concernant l’école. Aujourd’hui, il est associé à la notion de *gouvernance* dans son sens moderne et ses fonctions sont plus étendues.

des politiques nationales et des phénomènes internationaux. Si la ville s’organise comme un acteur collectif composé d’acteurs politiques et sociaux (Le Gales, 1998), le SGB n’en est pas moins un acteur collectif existant sur la base d’une association de catégories d’acteurs diverses (parents, enseignants, élèves, membres co-optés de la « communauté »...) et ne pouvant fonctionner effectivement que sur la base d’un partenariat avec des acteurs locaux qui ne sont pas directement concernés par l’école (entreprises, ONGs, services de police et de sécurité, églises et associations religieuses, culturelles, sportives, sanitaires et sociales...). En effet, le SGB n’est pas un simple conseil d’administration. Les fonctions qui lui sont conférées l’impliquent dans l’intendance de l’école et l’invitent ainsi largement à exercer des compétences managériales, au sens large du terme, relevant de l’organisation et de la gestion de l’établissement. De même, certaines de leurs fonctions appartiennent au domaine de la gestion des ressources humaines. Enfin, le vague de la définition de certaines autres laisse aux membres du SGB toute latitude pour interpréter à leur guise l’étendue de leur tâche.

Par ailleurs, l’essentiel des budgets provinciaux d’éducation est consacré au paiement des salaires, et il n’en reste en moyenne que 8% pour d’autres dépenses courantes (Porteus, 2001 : 8). L’Etat participe donc assez peu au « réajustement des inégalités de l’offre d’éducation ». Les SGB sont contraints de trouver d’autres moyens de subvenir aux besoins de l’école, comme le suggère la section 36. Les mesures prises par les SGB vont de l’établissement de frais de scolarité plus ou moins élevés — non obligatoires selon la section 39, mais qui s’avèrent indispensables — à la collecte de fonds et la recherche de sponsors. Les écoles sont donc dépendantes de ces moyens et prisonnières du contexte socio-économique dans lequel elles évoluent. Les parents qui ne font pas partie du SGB sont donc sollicités en permanence, qu’il s’agisse de pourvoir à l’équipement ou à l’entretien des locaux, voire à la construction de bâtiments supplémentaires, ou de collecter des fonds, en recherchant des sponsors et en organisant diverses manifestations (kermesses, tournois et concours) (Porteus, 2001 : 11).

Acteur collectif devant œuvrer pour l’école, bien public, le SGB est également un acteur livré à lui-même et exclu de la sphère publique locale : les gouvernements locaux n’interviennent pas dans le champ de l’éducation. C’est au SGB de négocier, de créer et de consolider des partenariats, aussi bien avec des acteurs privés que publics, de s’intégrer dans des réseaux. L’école, bien public, est donc confiée à des intérêts privés dont les capacités et les priorités d’action sont d’une telle diversité et d’une telle disparité que le paysage éducatif qui se dessine présente une hétérogénéité croissante en tous points : fonctionnement et gestion de l’école, qualité de l’enseignement et de l’apprentissage, cadre et environnement de l’école, activités périscolaires, orientation politique et religieuse... La *gouvernance scolaire* peut donc également être définie « sur le plan sociologique d’une part en termes de capacité à intégrer, à donner formes aux intérêts locaux, organisations et groupes sociaux, et, d’autre part, en termes de capacité à les représenter à l’extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l’Etat, les autres (...) niveaux de gouvernement » (Le Gales, 1998⁹).

L’ambiguïté de la *gouvernance scolaire* réside dans le fait qu’elle présente un terrain privilégié de participation dans l’éducation tout en étant l’expression même du désengagement de l’Etat dans le fonctionnement et la gestion de l’école. Peut-on alors considérer le niveau local un lieu privilégié de la *gouvernance* (administration et organisation) du système éducatif ? La question qui se pose n’est plus uniquement de savoir si le système de *gouvernance* de l’éducation, tel qu’il est établi, est un instrument efficace, mais de savoir

⁹ p. 2 de la version électronique à l’adresse www.cnrs.fr/cnrspresse/

pour qui il est supposé être efficace. En quoi la *gouvernance scolaire* peut-elle être un instrument privilégié pour la population, pour quelles catégories de la population, pour le corps enseignant, pour l’Etat, les entreprises privées et les diverses associations au niveau local ? Quel type d’efficacité est finalement recherché par ces différents acteurs ? La *gouvernance scolaire* n’est-elle pas le terrain idéal pour que l’école soit instrumentalisée et au service d’intérêts dont les préoccupations sont parfois bien éloignées des priorités nécessaires au développement de l’éducation ?

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BUCKLAND Peter & HOFMEYR Jane, *Education Governance in South Africa*, Johannesburg, EDUPOL, 1993, 76 p.

HEWITT DE ALCÁNTARA Cynthia, « Du bon usage du concept de *gouvernance* », in *Revue Internationales des Sciences Sociales, La gouvernance*, n° 155, mars 1998, pp. 109-118

KARLSSON Jenni, *The role of local government in the provision of public schooling in South Africa*, EPU research report, April 1998, Durban, 37 p.

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue française de science politique*, vol 45, n° 1, février 1995, pp. 57-95.

OSMONT Annick, « La “gouvernance” : concept mou, politique ferme », in *Annales de la recherche urbaine, Gouvernances*, décembre 1998, n° 80-81, pp. 19-26.

PORTEUS Kim, *The Evolution of School Governing Bodies in South African Schooling*, Comparative International Education Society Conference, 14-19 March 2001, Washington, USA, 17 p.

WORLD BANK, *Governance and Development*, 1992, 61 p.