

*Mémoire*

*présenté à l'École nationale d'administration publique  
dans le cadre du programme de Maîtrise en administration publique  
pour l'obtention du grade de Maître ès science (M. Sc.)*

**Étude sur les facteurs de tension de gouvernance publique**

*Une approche phénoménologique portant sur les dirigeants des écoles élémentaires sénégalaises*

Présenté par

Moussa CISS

Juin, 2023

© Moussa CISS, 2023

Le mémoire intitulé

**Étude sur les facteurs de tension de gouvernance publique**

*Une approche phénoménologique portant sur les dirigeants des écoles élémentaires sénégalaises*

Présenté par

Moussa CISS

Est évalué par les membres du jury de mémoire suivants :

Bachir MAZOUZ, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique et  
Directeur

Denis PROULX, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique et  
Président

Laurent TASKIN, professeur de Gestion des Ressources humaines (GRH) à Louvain  
School of Management (Université catholique de Louvain) et  
Évaluateur externe

À mes parents

À ma femme Mariama

À mes frères et sœurs

À mes amis

## REMERCIEMENTS

Je remercie Monsieur Bachir MAZOUZ, professeur titulaire à l'ENAP, qui a bien voulu me faire l'honneur de diriger ce travail. Il a su me laisser une certaine autonomie, tout en apportant à ce travail une attention bienveillante. Ses conseils et ses critiques constructives m'ont été précieux. Merci professeur de m'avoir appris : « *Plus que l'ambition humaine, c'est le sens du devoir qui devrait rendre légitime toute quête d'excellence* ».

Je remercie très chaleureusement le professeur Denis PROULX (ENAP) et le professeur Laurent TASKIN (Louvain School of Management, Université catholique de Louvain) pour la qualité de leurs suggestions et l'honneur qu'ils m'ont fait de siéger au Comité d'évaluation du Projet de mémoire et du Mémoire.

Je remercie également mes professeurs de l'ENAP, leurs cours respectifs ont été déterminants dans ma formation et dans l'aboutissement de ce travail. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma profonde reconnaissance.

Je remercie le DEE, l'IA et l'IEF de Rufisque Commune, l'IEF de Sangalkam et l'IEF de Diarniadio, et les inspecteurs et directeurs d'école qui m'ont accueilli sans condition et qui ont volontairement participé à l'étude.

Je tiens, enfin, à remercier mon épouse pour ses encouragements et souligner son appui permanent pour l'aboutissement de ce mémoire de recherche.

## RÉSUMÉ

Ce mémoire de maîtrise porte sur l'étude des facteurs de tension qui caractérisent les relations entre les dirigeants du système éducatif élémentaire sénégalais (SEEPS) dans un contexte marqué par la mise en place de la gestion axée sur les résultats (GAR).

En effet, l'institutionnalisation de la GAR découle de la volonté politique de l'État central du Sénégal de réaliser l'émergence économique du pays en investissant dans le capital humain. Mais comme c'est le cas dans les projets visant à développer les composantes des systèmes nationaux de gouvernance publique (SNGP), en référence au cadre d'analyse développé par Mazouz et Tardif (2010), la mise en place de la GAR est alimentée par des tensions de gouvernance publique (TGP) (Hudon et Mazouz, 2014). Par conséquent, la direction de l'enseignement élémentaire public sénégalais ne peut ignorer les TGP jugées « normales ». Elle doit trouver un équilibre entre leur acceptation et leur gestion systématique, car les tensions font partie de la réalité (endogène) du fonctionnement des organisations dans un environnement post-industriel.

Face au constat de difficultés ou facteurs problématiques (Bennani et al., 2022) constatés dans la mise en œuvre de ces réformes et appréhendés sous l'angle des TGP, nous nous sommes posé la question de savoir si les réformes engagées par les gouvernements sont-elles devenues synonymes de rapport sous tension.

Les champs théoriques qui ont servi de références pour la construction du cadre de référence théorique de cette étude sont la *théorie de la régulation sociale* et la *théorie des conventions*. Le cadre conceptuel d'analyse mobilisé dans le cadre de cette recherche présente et discute les concepts clés liant GAR et TGP, à savoir le *contrôle*, la *règle*, la *négociation* et la *tension de gouvernance publique*.

La méthodologie mise en œuvre dans le cadre de cette étude consacrée aux TGP propres au SEEPS repose sur un positionnement épistémologique interprétatif des relations entre des responsables du SEEPS. La méthode phénoménologique adoptée est justifiée par le périmètre exploratoire qualitatif abductif de l'étude.

L'étude a permis d'élaborer une grille qui offre la possibilité d'identifier et de catégoriser les facteurs de tension associés à l'implantation de la GAR dans le SEEPS. Il indique en outre que la perception que les dirigeants du SEEPS ont des mécanismes et des processus de mise en œuvre de la GAR détermine en grande partie leurs attitudes et leurs comportements. De plus, l'étude nous apprend qu'il est possible de réduire les facteurs de tension en développant une « *conviction partagée* » entre les dirigeants au sujet de la GAR.

**Mots clés :** facteurs de tension, contrôle, mécanismes, processus, gestion axée sur les résultats.

## **ABSTRACT**

This master's thesis focuses on the study of the factors of tension that characterize the relationships between the leaders of the Senegalese elementary education system in a context marked by the implementation of Results-based Management (RBM).

Indeed, the institutionalization of RBM stems from the political will of the central State of Senegal to achieve the economic emergence of the country by investing in human capital. But as is the case in projects aimed at developing the components of national public governance systems (NPGS), with reference to the analytical framework developed by Mazouz and Tardif (2010), the implementation of RBM fed by public governance tensions (PGT) (Hudon and Mazouz, 2014). Consequently, the management of Senegalese public elementary education cannot ignore the PGT deemed “normal”. It must find a balance between their acceptance and their systematic management because tensions are part of the (endogenous) reality of the functioning of organizations in a post-industrial environment.

Faced with the observation of difficulties or problematic factors (Bennani *et al.*, 2022) noted in the implementation of these reforms and apprehended from the perspective of PGT, we asked ourselves the question of whether the reforms undertaken by governments are -they have become synonymous with a relationship under tension.

The theoretical fields that served as references for the construction of the theoretical frame of reference of this study are the theory of social regulation and the theory of conventions. The conceptual framework of analysis mobilized within the framework of this research presents and discusses the key concepts linking RBM and PGT, namely control, rule, negotiation, and the tension of public governance.

The methodology implemented in the context of this study devoted to PGT specific to the SEEPS is based on an epistemological interpretative positioning of the relationships between school leaders. The adopted phenomenological method is justified by the abductive qualitative exploratory scope of the study.

The study made it possible to develop a grid that offers the possibility of identifying and categorizing the stress factors associated with the implementation of RBM in the SEEPS. It further indicates that the perception that SEEPS leaders have of RBM implementation mechanisms and processes largely determines their attitudes and behaviors. Moreover, the study tells us that it is possible to reduce tensions by developing a “shared conviction” among leaders about RBM.

**Keywords:** factors, tension, control, mechanisms, processes, results-based management.

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	iv
RÉSUMÉ.....	v
ABSTRACT .....	vi
TABLE DES MATIÈRES .....	vii
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES.....	x
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES.....	xi
INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	1
CHAPITRE 1.....	5
CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE .....	5
Introduction .....	5
1.1 Le contexte de la recherche sur les TGP .....	5
1.1.1 Du <i>PDEF</i> au <i>PAQUET</i> ou l'évolution du contexte politique et administratif .....	5
1.1.2 La gestion axée sur les résultats dans la politique éducative du Sénégal .....	9
1.1.3 Objectifs de la recherche .....	11
1.1.4 Intérêt de la recherche .....	12
1.2 Problématique des TGP.....	12
1.2.1 La gouvernance scolaire par les résultats .....	13
1.2.1.1 La pertinence de la gouvernance scolaire par les résultats .....	13
1.2.1.2 Les défis à relever pour une mise en œuvre réussie de la GAR .....	16
1.2.2 Les tensions de gouvernance publique associées à la GAR .....	18
1.2.3 Problématique de la recherche.....	24
1.2.3.1 Hypothèses de la recherche.....	25
1.2.3.1.1 Hypothèse générale .....	25
1.2.3.1.2 Hypothèses secondaires.....	25
1.2.3.1.3 Justification des hypothèses dans notre approche de recherche phénoménologique. 26	
Conclusion du chapitre 1 .....	27
CHAPITRE 2.....	29
CADRAGE THÉORIQUE ET CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE .....	29
Introduction .....	29

2.1 Cadre théorique de la recherche.....	29
2.1.1 La théorie de la régulation sociale .....	30
2.1.2 La théorie des conventions .....	31
2.2 Cadre conceptuel de la recherche .....	34
2.2.1 Le <i>contrôle</i> .....	34
2.2.2 La <i>règle</i> .....	37
2.2.3 La <i>négociation</i> .....	39
2.2.2 Le concept de <i>tension de gouvernance publique (TGP)</i> .....	40
Conclusion du chapitre 2.....	47
CHAPITRE 3.....	48
OPTIONS MÉTHODOLOGIQUES .....	48
Introduction .....	48
3.1 Présentation de la démarche de recherche.....	48
3.1.1 Le positionnement épistémologique : le paradigme interprétatif.....	49
3.1.2 La méthodologie de la recherche : une démarche exploratoire et abductive.....	53
3.1.3 Une approche exploratoire qualitative des TGP .....	54
3.1.3.1 Pertinence de l'étude de cas multiples à des fins exploratoires.....	55
3.1.3.2 Étude de cas multiples portant sur six établissements publics sénégalais d'enseignement élémentaire et mobilisant 14 dirigeants publics .....	55
3.2 La collecte des données qualitatives .....	57
3.2.1 Les modes de collecte des données.....	57
3.2.1.1 L'entretien semi-directif.....	57
3.2.1.2 L'analyse de contenu.....	57
3.3 La méthode d'analyse adoptée.....	59
3.4 Le cadre conceptuel et la démarche méthodologique encadrant la collecte et l'analyse de données.....	62
3.5 L'éthique de la recherche .....	63
Conclusion du chapitre 3.....	64
CHAPITRE 4.....	65
PRÉSENTATION ET DISCUSSION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE .....	65
Introduction .....	65
4.1 Facteurs de tension associés aux mécanismes de contrôle.....	65



<b>4.1.1 Facteurs de tension liés aux mécanismes de coordination et de pilotage .....</b>	<b>66</b>
<b>4.1.2 Facteurs de tension liés aux mécanismes de mesure et de partage des résultats .....</b>	<b>67</b>
<b>4.1.3 Facteurs de tension liés aux mécanismes de planification .....</b>	<b>68</b>
<b>4.2 Facteurs de tension associés aux processus de contrôle .....</b>	<b>70</b>
<b>4.2.1 Facteurs de tension liés à la standardisation des résultats .....</b>	<b>70</b>
<b>4.2.2 Facteurs de tension liés aux processus de coordination et de pilotage .....</b>	<b>72</b>
<b>4.2.3 Facteurs liés au processus de finalisation.....</b>	<b>73</b>
<b>4.3 Facteurs de tension émergents de la perception des dirigeants du SEEPS.....</b>	<b>75</b>
<b>4.3.1 Facteurs de tension liés aux préjugés défavorables à l'égard de la GAR.....</b>	<b>75</b>
<b>4.3.2 Facteurs de tension liés au pilotage à vue du SEEPS .....</b>	<b>77</b>
<b>4.3 Discussion des résultats de l'étude.....</b>	<b>81</b>
<b>4.4 Limites et pistes de recherches futures.....</b>	<b>88</b>
<b>Conclusion du chapitre 4.....</b>	<b>89</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>91</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>cii</b>
<b>ANNEXE A : Récapitulatif des thèmes et sous-thèmes (encodage thématique).....</b>	<b>cii</b>
<b>ANNEXE B : Guide d'entretien.....</b>	<b>civ</b>

## **LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES**

Tableau 1 : Synthèse des facteurs de TGP identifiés.....	22
Tableau 2 : Récapitulatif des dirigeants concernés par l'étude sur les TGP .....	56
Tableau 3 : Synthèse des facteurs de tension identifiés dans le SEEPS.....	80
Figure 1 : : Un cadre conceptuel général de la GPR/GAR.....	14
Figure 2 : : Schéma général des facteurs de tension de gouvernance publique .....	21
Figure 3 : Mécanismes et processus de contrôle de gestion comme facteur de TGP.....	46
Figure 4 : Démarche encadrant la collecte et l'analyse de données .....	63

## LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ACDI : Agence canadienne de développement international  
AEF : Assises de l'Éducation et de la Formation  
APE : Association de Parents d'élèves  
BEP : Brevet d'études professionnelles  
BOM : Bureau Organisation et Méthode  
BT : Brevet de technicien  
BTS : Brevet technique supérieur  
CAP : Certificat d'aptitude professionnelle  
CAQ : Plan d'action pour la qualité  
CDP : Contrat de performance  
CE : Convention d'effort  
CFEE : Certificat de fin d'études élémentaires  
CGE : Comité de gestion d'école  
CNAES : Concertation Nationale sur l'Avenir de l'Enseignement Supérieur  
CODEC : Collectif des directeurs d'école  
CQ : Convention de qualification  
DEE : Direction de l'Enseignant Élémentaire  
DR : Directeurs-relais  
ESE : Établissements scolaires élémentaires  
GAR : Gestion axée sur les résultats  
GNPEF : Groupe national des partenaires de l'éducation et de la formation  
GPR : Gestion par résultats  
IA : Inspection (ou Inspecteur) d'Académie  
IEF : Inspection (ou Inspecteur) de l'Éducation et de la Formation  
IGE : Inspection générale d'État  
JICA : Agence Japonaise de Coopération Internationale  
MEFP : Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan  
MEN : Ministère de l'Éducation nationale  
NMP : Nouveau management public  
NPM : *New Public Management*  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique  
OMPI : Organisation mondiale de la propriété intellectuelle  
PADES : Programme d'appui au développement de l'éducation  
PAQUET : Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence  
PAV : Plan d'action volontariste  
PDEF : Plan décennal de l'éducation et de la formation  
PSE : Plan Sénégal Émergent  
PTA : Plan de travail annuel  
PTF : Partenaires techniques et financiers  
RNSE : Rapport national sur la situation de l'éducation  
SEEPS : Système éducatif élémentaire public sénégalais  
SNGP : Systèmes nationaux de gouvernance publique

TC : Théorie des conventions

TGP : Tension de gouvernance publique

TRS : Théorie de la régulation sociale

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Sénégal aspire à l'émergence économique<sup>1</sup> en 2035. Selon le *Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence - Éducation/Formation*, référentiel de politique éducative du Sénégal 2018-2030, l'éducation et la formation sont appelées à y contribuer de manière décisive, en fournissant les ressources humaines capables de produire une « *économie compétitive soutenue par une croissance forte* » (MEN, 2018, p. 4). En effet, d'après la perspective de l'économie du savoir, les connaissances jouent un rôle central dans la croissance économique. Bouchez (2012, p. 9) stipule que l'économie du savoir consiste à prendre conscience du rôle prééminent des actifs intellectuels dans la croissance économique et à convertir le capital intellectuel (le savoir utile) en capital économique (en valeur et en profit). D'ailleurs, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE, 1996, p. 11) dans son rapport *Perspective de la Science, de la Technologie et de l'Industrie*, estimait qu'en 1996 plus de 50 % du PIB des grandes économies reposait sur le savoir. L'exemple de la Chine peut être également bien illustrateur du lien qui existe entre le savoir, son corollaire l'innovation et l'émergence économique. Si la Chine reste le moteur de la croissance mondiale, c'est en partie dû à l'importance que l'État central chinois accorde à la valeur économique du savoir. Pour preuve, selon le rapport mondial de la propriété intellectuelle - OMPI - (Les Échos, 2016, p. 1), la Chine est le premier pays à passer en 2015 la barre du million de brevets déposés en un an (1 010 406) devant les États-Unis (526 296) et le Japon (454 285).

Conscient donc de l'importance de miser sur le savoir pour propulser l'économie, le Gouvernement du Sénégal a organisé de larges consultations nationales sur les politiques d'éducation et de formation pertinentes et efficaces pour atteindre de tels objectifs [la *Concertation Nationale sur l'Avenir de l'Enseignement Supérieur* (CNAES) et les *Assises de*

---

<sup>1</sup> Le Gouvernement du Sénégal a lancé en 2013 le Plan Sénégal Émergent (PSE) qui porte l'ambition de construire un « Sénégal émergent » en 2035 avec une société solidaire et un État de droit.

*l'Éducation et de la Formation* (AEF)]. Tenues du 28 au 30 août 2014, à Dakar et placées sous l'égide du Président de la République, elles ont réuni les communautés d'acteurs, les représentants des organisations syndicales enseignantes, des experts nationaux, des représentants de la société civile, des autorités coutumières et religieuses. Des acteurs de l'éducation situés à différents niveaux hiérarchiques et sectoriels, dont des anciens ministres et des acteurs locaux, ont été consultés dans le cadre des *AEF*. Le contexte est marqué, si on se réfère au PAQUET-EF<sup>2</sup> (MEN, 2018, p. 4 et 10), par des rapports tendus entre le Gouvernement et certains acteurs (multiplication des grèves des enseignants, inspecteurs et élèves) et des contre-performances enregistrées en matière d'efficacité interne, de réussite aux apprentissages et aux examens, par exemple, les taux de réussite aux différents examens (CAP – BEP – BT – BTS – Bac technique<sup>3</sup>) qui étaient de 53% en 2012, ont fléchi à 50,26% en 2014. Il faut y ajouter la nécessité de prendre en considération les engagements pris par le Gouvernement du Sénégal aux niveaux communautaire, continental et international, notamment avec : i) les réformes de l'UEMOA<sup>4</sup> ; ii) l'agenda 2063 de l'Union Africaine, iii) la stratégie continentale de l'éducation 16/25 ; iv) la Stratégie 2024 pour la Science, la Technologie et l'Innovation pour l'Afrique ; v) le programme 2030 des Nations-Unies ; vi) le cadre d'action pour la mise en œuvre de l'ODD4 pour ne citer que ceux-là.

Les conclusions retenues des *AEF* ont débouché sur des décisions du Président de la République marquées par la volonté politique d'« *une école pour tous* », « *une école de qualité* » et « *une école viable, fiable et pacifiée* », un système d'éducation et de formation qui fasse de l'école sénégalaise, « *une école de la réussite* » s'appuyant sur trois concepts : « *socialiser* », « *instruire* », « *qualifier* » (MEN, 2018, p. 4). Cela est suivi par des mesures pratiques au plan administratif notamment l'actualisation du PAQUET-EF et l'institutionnalisation de la *gestion axée sur les résultats* (GAR) notamment dans le système éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS). S'il s'avérait que les « mesures » présidentielles (et autres), dont il est question dans ce paragraphe, ne faisaient pas l'unanimité

---

<sup>2</sup> Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence / Éducation – Formation

<sup>3</sup> Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), Brevet d'études professionnelles (BEP), Brevet de technicien (BT), Brevet technique supérieur (BTS)

<sup>4</sup> Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

des principaux acteurs de l'éducation nationale, il y aurait matière tensionnelle entre les dirigeants du système éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS). Dans ce cas de figure, il serait intéressant de questionner la dynamique des rapports entretenus entre les principaux dirigeants du SEEPS à l'aune de l'institutionnalisation de la GAR.

Au Sénégal, la gouvernance des établissements scolaires élémentaires se caractérise par des interactions tripartites formalisées par le cadre de la gestion déconcentrée : les inspecteurs de l'Éducation et de la Formation (IEF), les directeurs d'école et les enseignants. L'IEF chef de circonscription est chargé de la gestion de l'éducation de base (le préscolaire, l'élémentaire et le moyen). Autorité hiérarchique des directeurs d'école et des enseignants, l'IEF chef de circonscription joue un rôle de contrôle et d'encadrement et a un pouvoir de sanction. Quant au directeur d'école, il représente le supérieur hiérarchique des enseignants sous sa responsabilité appelés « adjoints », et a un pouvoir de notation. Les rapports professionnels que suscite la gouvernance des ESE entre ces trois principaux acteurs de l'ESE sont régis par le *Statut général des fonctionnaires et des agents de l'État*. Même si ces rapports se font généralement sur fond de collaboration, des tensions ne manquent pas d'exister entre ces principaux acteurs sur le plan administratif et pédagogique.

La décentralisation administrative et financière opérée au niveau du SEEPS a rendu obligatoire la reddition de comptes. Encore que la GAR avec ses exigences, notamment au niveau des résultats scolaires, le système de contrôle est devenu plus permanent et systématique, ce qui expose les rapports entre les dirigeants à davantage de tensions (PADES, 2018 ; RNSE, 2018). Une question s'impose : *Quels sont les facteurs générateurs de tensions de gouvernance ?*

Le présent mémoire porte sur les tensions de gouvernance publique (TGP) dans le SEEPS. L'objectif général (OG) du mémoire est de contribuer à la connaissance utile à la gestion des tensions qui caractérisent les programmes de réformes engagées par les États et leurs gouvernements. Quant à l'objectif spécifique (OS), notre démarche vise à identifier et analyser des facteurs générateurs des TGP à partir des rapports entre des dirigeants du SEEPS concernés par l'implantation de la GAR. L'intérêt de notre approche des TGP réside dans l'amélioration de la gestion des tensions de gouvernance du SEEPS.

Le premier chapitre est consacré à la description du contexte et à la justification du questionnement général de l'étude. Il est constitué de deux sections. La première section retrace, d'une part, le processus d'implantation de la GAR notamment dans le SEEPS, d'autre part, elle présente et justifie les objectifs énoncés dans le paragraphe ci-dessus ainsi que l'intérêt de la problématisation des tensions qui caractérisent la dynamique des rapports entre les dirigeants du SEEPS. La deuxième section est consacrée à la problématisation des TGP que suscite l'implantation de la GAR et l'hypothèse retenue dans le cadre de la recherche. Le deuxième chapitre concerne les références théoriques et conceptuelles de l'étude. La théorie de la régulation sociale et celle des conventions y sont mobilisées en appui à l'élaboration du cadre conceptuel de l'étude. Le troisième chapitre est consacré aux options méthodologiques prises dans le cadre de l'étude en appui au présent mémoire. Le quatrième chapitre est consacré à la présentation et à la discussion des résultats de l'étude.



## CHAPITRE 1

### CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE DE LA RECHERCHE

#### Introduction

Pour mieux appréhender la GAR et les problématiques qui en résultent notamment les TGP, la compréhension du contexte de sa mise en œuvre est importante. Ce chapitre permet de cerner dans un premier volet le contexte du système éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS) en mettant le focus sur les réformes aboutissant à l'introduction de la GAR au niveau du SEEPS. Dans un deuxième volet, il présente la problématique des TGP associées à l'implantation de la GAR du point de vue des vécus exprimés des principaux acteurs. Autrement dit, le premier volet retrace le processus d'implantation de la GAR, présente et justifie l'objectif général, l'objectif spécifique et l'intérêt de la recherche sur les TGP caractérisant la dynamique des rapports entre les dirigeants du SEEPS. Le deuxième volet est consacré à la problématisation des TGP que suscite l'implantation de la GAR et à la présentation et à la justification de l'hypothèse retenue dans le cadre de la recherche.

#### 1.1 Le contexte de la recherche sur les TGP

Le système éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS) a connu une trajectoire marquée par de nombreuses crises, à différentes périodes, occasionnant d'importantes réformes. Son évolution n'est pas disjointe de la dynamique mondiale, européenne en particulier (Sakho, 2019, p. 28), parfois attribuée à un effet mimétique, parfois à un réel besoin d'adaptation des systèmes de gouvernance, comme l'affirment Pollitt et Bouckaert (2004, cités par Hudon et Mazouz, 2014, p. 8) concernant l'accélération des réformes administratives dans les pays de l'OCDE. Nous verrons dans cette partie l'évolution du contexte politique et administratif depuis le début des années 2000 aboutissant à l'implantation de la GAR dans le système éducatif public sénégalais.

##### 1.1.1 Du *PDEF* au *PAQUET* ou l'évolution du contexte politique et administratif

Au Sénégal, le début des années 2000 est marqué par une alternance politique et la tenue à Dakar du *Forum mondial sur l'Éducation pour tous*, sous l'égide de l'Unesco. Le ministère

de l'Éducation nationale (MEN) a formulé les lignes directrices de la politique éducative, exécutée dans le cadre du plan décennal de l'éducation et de la formation (PDEF)<sup>5</sup>, programme basé sur l'approche par compétences. Ainsi, les autorités sénégalaises entamaient un vaste projet de massification de l'éducation et l'amélioration de la qualité au triple plan du personnel enseignant, des élèves et du nombre d'établissements (construction de nouvelles écoles, recrutement massif d'enseignants volontaires<sup>6</sup>, introduction du double flux<sup>7</sup> et des classes multigrades<sup>8</sup> et réforme de l'accès à l'éducation). L'objectif, dit-on formellement, est de tendre vers l'atteinte de la scolarisation universelle à l'horizon 2015 telle que stipulé par Dakar 2000<sup>9</sup> (Sakho, 2019 ; Niang, 2014 ; Sall, 2013 ; JICA, 2012). Dans ce projet éducatif national marqué par une décentralisation de la gestion des établissements éducatifs, les *rôles*, *fonctions* et *responsabilités* des acteurs éducatifs occupent une place prépondérante et le niveau de coordination entre les différentes structures du système éducatif national devient chose nécessaire.

L'année 2012 marque la fin du PDEF avec l'avènement d'un nouveau régime au Sénégal, qui a élaboré en 2013 un nouveau programme dénommé *Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence* (PAQUET) du secteur éducation-formation pour la période 2013-2025. Le passage du PDEF au PAQUET s'explique, selon le Ministre de l'Éducation d'alors, par le fait que le PDEF comporte des limites dans la gouvernance du système « *une insuffisance de l'encadrement des maîtres (543 inspecteurs pour 45 700 maîtres), une insuffisance de supports pédagogiques et du quantum horaire et une précarité*

---

<sup>5</sup> À partir de 1998, le Sénégal met en place un plan décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) devenu programme de développement de l'éducation et de la formation en 2004.

<sup>6</sup> Vers les années 1990, l'État du Sénégal initia un type de recrutement d'enseignants appelés volontaires ou vacataires de l'éducation. Avec une formation initiale très courte et parfois même sans formation, un maigre salaire, ces enseignants volontaires sont injectés dans le système pour pallier le déficit de personnels.

<sup>7</sup> Les classes multigrades constituent une stratégie alternative pour pallier le déficit d'enseignants : Le même instituteur accueille dans une même classe, généralement, deux groupes d'élèves de niveaux différents auxquels il dispense un programme d'enseignement différent, aux mêmes heures de cours.

<sup>8</sup> Le système de classes à double flux est une stratégie alternative pour répondre à la demande croissante d'éducation dans les zones à forte concentration de population : le même instituteur, dans les mêmes locaux, enseigne à une classe d'effectif pléthorique (110 élèves ou plus) répartie en deux cohortes, si l'une fait cours matin, l'autre fait cours l'après-midi.

<sup>9</sup> Conférence mondiale sur l'éducation organisée à Dakar en 2000. Elle fait le bilan des recommandations de Jomtien 1990 et proclame 2015, horizon d'atteinte de la scolarisation universelle.

de l'environnement des apprentissages dans beaucoup d'écoles »<sup>10</sup>. Le nouveau programme *PAQUET* (MEN, 2013, p. 42) se veut une réponse à l'ensemble des problèmes relevés à l'occasion de l'évaluation du PDEF notamment de pilotage et de gestion du système. Le nouveau programme va se focaliser sur l'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence dans la gouvernance du système avec comme option stratégique de renforcer sa déconcentration et sa décentralisation.

En août 2018, le MEN en collaboration avec ses partenaires (MEFP<sup>11</sup>, BOM<sup>12</sup>, société civile, PTF<sup>13</sup>, syndicats d'enseignants, APE<sup>14</sup>), à travers le GNPEF<sup>15</sup>, a procédé à l'actualisation du *PAQUET* (2013-2025) avec une nouvelle dénomination *Programme d'Amélioration de la Qualité de l'Équité et de la Transparence -Éducation/Formation (PAQUET-EF) 2018-2030*. Ce groupe de réflexion a apporté des contributions à l'élaboration de chaque étape, de celle de la *Lettre de Politique* à celle des plans d'action en passant par le modèle de simulation financière, les modèles logiques et la planification stratégique (MEN, 2018). Cette actualisation du *PAQUET* (2013-2025) découle des nouvelles initiatives prises par le Gouvernement du Sénégal en matière de politiques de développement et d'éducation.

*« Le besoin d'actualiser le PAQUET 2013-2025 s'explique par de nouvelles initiatives qui impactent, voire réorientent les politiques de développement et d'éducation. Tout d'abord, le Gouvernement du Sénégal a lancé en 2013 le Plan Sénégal Émergent (PSE) qui porte l'ambition de construire un « Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire et un État de droit ». L'éducation et la formation, à travers le PAQUET, sont appelées à y contribuer de manière décisive, en fournissant les ressources humaines capables de produire une « économie compétitive soutenue par une croissance forte aux fruits mieux répartis sur l'ensemble du territoire », en assurant au pays « une population instruite, bien formée et engagée au niveau des communautés locales et nationale » et en promouvant « une meilleure qualité de vie ; la paix, la stabilité et la démocratie ; la bonne gouvernance et l'aménagement dynamique et équilibré des territoires » (MEN, 2018, p. 4).*

---

<sup>10</sup> <https://www.enqueteplus.com/content/fin-du-pdef-le-paquet-pour-de-meilleures-notes>

<sup>11</sup> Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan

<sup>12</sup> Bureau Organisation et Méthodes

<sup>13</sup> Partenaires techniques et financiers

<sup>14</sup> Associations de parents d'élèves

<sup>15</sup> Groupe national des partenaires de l'éducation et de la formation

Le Plan Sénégal Émergent (PSE) a été adopté en 2014 par le Sénégal comme son modèle de développement pour accélérer sa marche vers l'émergence et constitue le référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et long terme.

*« Le Gouvernement compte engager, à cet effet, les ruptures qui permettront d'inscrire le Sénégal sur une nouvelle trajectoire de développement. Les actions à mener permettront de relever durablement le potentiel de croissance, stimuler la créativité et l'initiative privée afin de satisfaire la forte aspiration des populations à un mieux-être » (PSE, 2014, p. viii).*

Cette aspiration à un mieux-être se décline en une vision (PSE, 2014, p. 48) qui est celle d'« *Un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un État de droit* ». Les orientations stratégiques qui guideront les initiatives à prendre pour traduire cette vision en actions et résultats tangibles pour le bénéfice des populations, s'appuient sur trois axes stratégiques qui sont : 1) Transformation structurelle de l'économie et croissance ; 2) Capital humain, Protection sociale et Développement durable ; 3) Gouvernance, Institutions, Paix et Sécurité.

L'axe 2 du PSE (2014, p. 88) engage également la réforme de l'État et le renforcement de l'Administration publique. Le PSE vise à améliorer l'accès des usagers au service public, la rationalisation des structures étatiques, la promotion d'un système de recrutement basé sur le mérite, la modernisation de la gestion des ressources humaines ainsi que le renforcement des capacités de formulation, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, en vue d'asseoir une administration performante à travers l'automatisation des procédures administratives, l'internalisation de la culture de la gestion axée sur les résultats.

En résumé, depuis 1998, avec la mise en place du PDEF, les autorités sénégalaises ont opéré de nombreuses réformes dans les politiques économiques et éducatives nationales qui ont abouti au PAQUET en 2013 et au PSE en 2014. En particulier, les politiques de reddition de comptes et gestion axée sur les résultats en éducation, réaffirmées dans le PAQUET-EF, s'inscrivent dans la tendance internationale et procèdent aussi d'un besoin de rendre le système éducatif public sénégalais performant. La section suivante est consacrée à l'introduction de la GAR dans la politique éducative du Sénégal.

### 1.1.2 La gestion axée sur les résultats dans la politique éducative du Sénégal

La gestion axée sur les résultats (GAR) en tant que cadre formel d'administration (Baldé, 2020, p. 58) a fait son entrée dans le secteur de l'éducation nationale au Sénégal, à partir de 1998, avec la mise en place du PDEF et a poursuivi son ancrage institutionnel avec le PAQUET-EF. L'institutionnalisation de la GAR procède de la volonté politique de réaliser le développement économique du Sénégal en investissant sur le capital humain à l'image de beaucoup de pays de l'OCDE. Selon Foray (2009, p. 21) et Amable et Askenay (2003, p. 2), dans le cas de la majorité des pays du Nord, la valeur du stock de capital intangible (soit les investissements sur les capacités de production et de transfert des savoirs - éducation, formation et R&D<sup>16</sup>- et de l'amélioration de l'état physique du capital humain) en pleine croissance continue de surpasser celle du capital tangible qui renferme entre autres, ressources naturelles, équipements et infrastructures physiques.

Le PDEF dans sa conception et sa mise en œuvre est pour beaucoup d'observateurs (Baldé, 2020, p. 58) une application et une extension de la GAR tant du point de vue de ses principes que de ses outils (cadre logique, cadre de mesure de rendement, indicateur, manuel de procédures administratives, financières et comptables, système de gestion axée sur les résultats, cadre de dépenses sectorielles à moyen terme, plan opérationnel et budget annuel). Selon Baldé (2020, p. 67), son approche programme est illustrative des principes de la GAR à savoir le partenariat, la responsabilité, la transparence, la simplicité, l'apprentissage par l'action et l'application étendue. Il y a besoin d'un « *dialogue de gestion* » entre ses différents organes avec l'implication d'une diversité d'acteurs aussi bien au niveau vertical qu'horizontal des administrations et établissements. Ce partenariat se traduit également dans le partage des résultats à travers le « *séminaire bilan* » et la « *revue annuelle* » qui constituent un cadre de concertation dans la logique de reddition de comptes entre les différents acteurs (État du Sénégal, société, PTF<sup>17</sup>).

---

<sup>16</sup> Recherche et développement

<sup>17</sup> Partenaires techniques et financiers

Sur le plan *institutionnel*, le PAQUET (2013-2025)<sup>18</sup> constitue le cadre opérationnel de la politique nationale de l'éducation et de la formation. Ses promoteurs institutionnels ambitionnent d'asseoir un système d'éducation efficace, efficient et conforme aux exigences de développement économique et social (MEN, 2013). Ce faisant, il doit permettre, selon MEN (2013, p. 20) de « *mettre en place les conditions faisant de l'amélioration de la qualité le pivot du management du système éducatif* ». Il s'agira de « *mettre un accent particulier sur la réforme du dispositif de formation initiale et continue des enseignants et sur le renforcement de la pertinence des curricula* ». Il faudra également « *améliorer les environnements et les opportunités d'apprentissage ainsi que mettre en place un dispositif efficace de suivi/évaluation continu des intrants, des processus, des performances et de l'impact des apprentissages* ». Toujours selon MEN (2013, p. 21), le PAQUET vise à améliorer la gouvernance du secteur, notamment en matière de pilotage et de coordination, en misant sur des pratiques de la GAR : perçue comme étant « *une gestion équitable des différents sous-secteurs, en pacifiant l'espace scolaire et en parachevant la déconcentration pour de meilleures performances du système éducatif* ». Ce faisant, les autorités politiques affichent leur volonté « *de rendre effective la responsabilisation des Collectivités locales, des communautés et des organisations de la société civile dans la gestion du système éducatif à la base avec la poursuite et le renforcement de la décentralisation de la gestion des programmes éducatifs* », selon le MEN (2013, p. 79).

Sur le plan *opérationnel*, le PAQUET a formalisé administrativement la GAR avec l'instauration, à partir de 2014, des *contrats de performance* (CDP) à l'échelle décentralisée, entre les inspections de l'éducation et de la formation (IEF) et les écoles. Dans le cadre des contrats d'amélioration de la qualité (CAQ), chaque école élabore, en concertation avec les différents acteurs et partenaires, un *plan d'action qualité* (PAQ) triennal pour la réalisation des objectifs de performance. Ces engagements consistent, dans le cadre de la gestion décentralisée de l'École, à doter les écoles d'un fonds d'appui à la qualité et, en termes d'indicateurs, attendre d'elles des résultats positifs. En fait, il est demandé aux directions

---

<sup>18</sup> Après son actualisation, le PAQUET couvre la période 2018-2035 et vise à renforcer les orientations de la politique de l'éducation à tous les niveaux d'enseignement avec un alignement aux ODD et à l'Agenda 2063 de l'Union Africaine (PAQUET-EF, 2018).

d'établissements scolaires de fixer des cibles de performances, entre autres, et de justifier l'atteinte ou non de ces dernières (PASEC, 2016). Il faut noter que dans le champ éducatif, la notion de « contrat » est de plus en plus fréquemment mobilisée. Les contrats en éducation, affirment Dutercq et Cuculou (2013, p. 200), entrent dans le cadre du pilotage de l'école par la performance dans le sens de relever le défi de la performance dans ses différentes dimensions : *qualité, efficacité, efficience*.

En résumé, l'institutionnalisation et l'opérationnalisation de GAR par les autorités politiques et administratives du secteur éducatif sénégalais sont considérées dans la foulée des débats engagés depuis 1998 sur la *qualité* des enseignants et de la formation, la *responsabilité* des acteurs de l'éducation et *l'optimisation* des ressources sous contraintes (contrats) d'atteinte de la performance du SEEPS. Vus sous le prisme des contrats et exigences de performance, les rapports entre les dirigeants situés à différents niveaux organisationnels du SEEPS risquent d'être tendus. Par conséquent, la recherche consacrée à l'identification et à l'analyse des facteurs et des processus tensionnels spécifiques au SEEPS pourrait ouvrir, entre autres, des perspectives intéressantes pour la gestion des TGP.

### **1.1.3 Objectifs de la recherche**

La présente étude se fixe comme objectif général de *contribuer à la connaissance utile à la gestion des tensions* qui caractérisent les programmes de réformes engagées par les États et leurs gouvernements. Comme objectif spécifique, elle vise à *identifier et analyser des facteurs de tension associés à l'implantation de la GAR* au niveau d'analyse qui est celui du secteur éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS). Si on considère, d'un point de vue empirique, que les gestionnaires du système éducatif sénégalais ne peuvent faire fi des TGP, car jugées « normales » par Ashcraft et Trethewey (2004, cités par Michaud, 2012, p. 7) et conceptualisées par Hudon et Mazouz (2014), ces mêmes gestionnaires devraient au moins s'intéresser à leur gestion à l'aune des exigences institutionnelles et dispositifs administratifs de l'approche *résultats* de l'action publique.

#### **1.1.4 Intérêt de la recherche**

L'intérêt de la recherche réside dans le fait qu'elle offre des perspectives conceptuelles et pratiques pour une saine gestion des tensions de gouvernance publique, particulièrement celles associées à l'implantation de la GAR dans le secteur national de l'éducation et la formation.

En effet, l'identification et l'analyse des facteurs tensionnels permettraient d'anticiper sur leur potentielle survenance et de concevoir des outils et des processus qui permettent de circonscrire leur propagation ou favoriser leur atténuation. De manière générale, l'intérêt de la recherche sur les TGP tient du fait qu'elle s'intéresse à la dynamique tensionnelle des relations socio-politiques et professionnelles au sein du secteur scolaire public. En particulier, les résultats de la recherche devraient aider les principaux dirigeants du secteur scolaire public sénégalais à comprendre la régulation des rapports entre les acteurs de l'éducation.

Les éléments de connaissance que vise cette étude pourraient être importants dans la gestion des TGP vue sous l'angle des processus de régulation. Les gestionnaires éducatifs auraient donc à leur disposition des éléments de connaissance valides et susceptibles d'apporter une plus-value à leur expérience pratique de la gestion des TGP : une meilleure gestion des TGP entraînerait une meilleure conception et une mise en œuvre adéquate des projets découlant de l'institutionnalisation et de l'opérationnalisation de la GAR dans ce secteur important de l'action publique au Sénégal.

#### **1.2 Problématique des TGP**

Nombreuses sont les études qui démontrent la pertinence de la GAR à l'école pour la réussite et la persévérance des élèves (Collerette et Mazouz, 2020 ; Maroy, Mathou et Vaillancourt, 2017 ; Brassard, Lusignan et Pelletier, 2013). Mais, ces études ne manquent pas de relever l'étendue des défis que les promoteurs institutionnels et les différents autres acteurs organisationnels et sociaux doivent relever pour une meilleure mise en œuvre de la GAR. Parmi ces défis se trouve la gestion des tensions que suscitent les réformes, programmes et/ou projets associés à la GAR. Le secteur de l'éducation nationale au Sénégal n'échappe pas à cette problématique : la GAR est sensée favoriser l'éducation et la formation, mais elle



suscite des rapports tensionnels entre des dirigeants situés à des niveaux hiérarchiques différents de l'action publique (autorités politiques, administrateurs centraux, gestionnaires d'établissement scolaire, parties prenantes...).

### **1.2.1 La gouvernance scolaire par les résultats**

Les partisans de la gouvernance scolaire par les résultats considèrent que la réussite et la persévérance des élèves apparaissent comme deux des meilleures mesures de la performance éducative (Collerette et Mazouz, 2020, p. 139, 141 et 142 ; Collerette et Mazouz, 2017, p. 125 et 127 ; Sané, 2014, p. 20 et 153). Dans cette section, nous exposons les thèses favorables à la gouvernance publique par résultats et les défis liés à sa mise en œuvre en mettant au centre des analyses la nature des TGP qu'elle suscite.

#### **1.2.1.1 La pertinence de la gouvernance scolaire par les résultats**

La GAR<sup>19</sup>, désignée aussi *gestion par résultats* (GPR)<sup>20</sup>, a une fonction de régulation selon Collerette et Mazouz (2020, p. 141), comprise selon ces auteurs comme la latitude suffisante laissée aux établissements scolaires de définir les moyens et stratégies leur permettant de s'adapter aux caractéristiques de leur « clientèle » et de leur contexte sociopolitique et économique particulier.

A propos des effets structurants de la GAR sur la gestion et les résultats des établissements scolaires, quatre facteurs sont à considérer à partir d'une grille d'analyse empirique développée initialement par Mazouz et Leclerc (2008, p. 167) : facteurs organisationnel, managérial, évaluatif et adaptatif (Mazouz, 2017, p. 25, voir ci-après Figure 1, p. 14). Selon Sané (2014, p. 57), qui se réfère dans ses travaux de recherche à Leclerc et Mazouz (2008), dans le contexte scolaire, le facteur organisationnel fait référence à la capacité de la direction à élaborer le projet éducatif et le plan de réussite pour résoudre les problèmes de l'école y

---

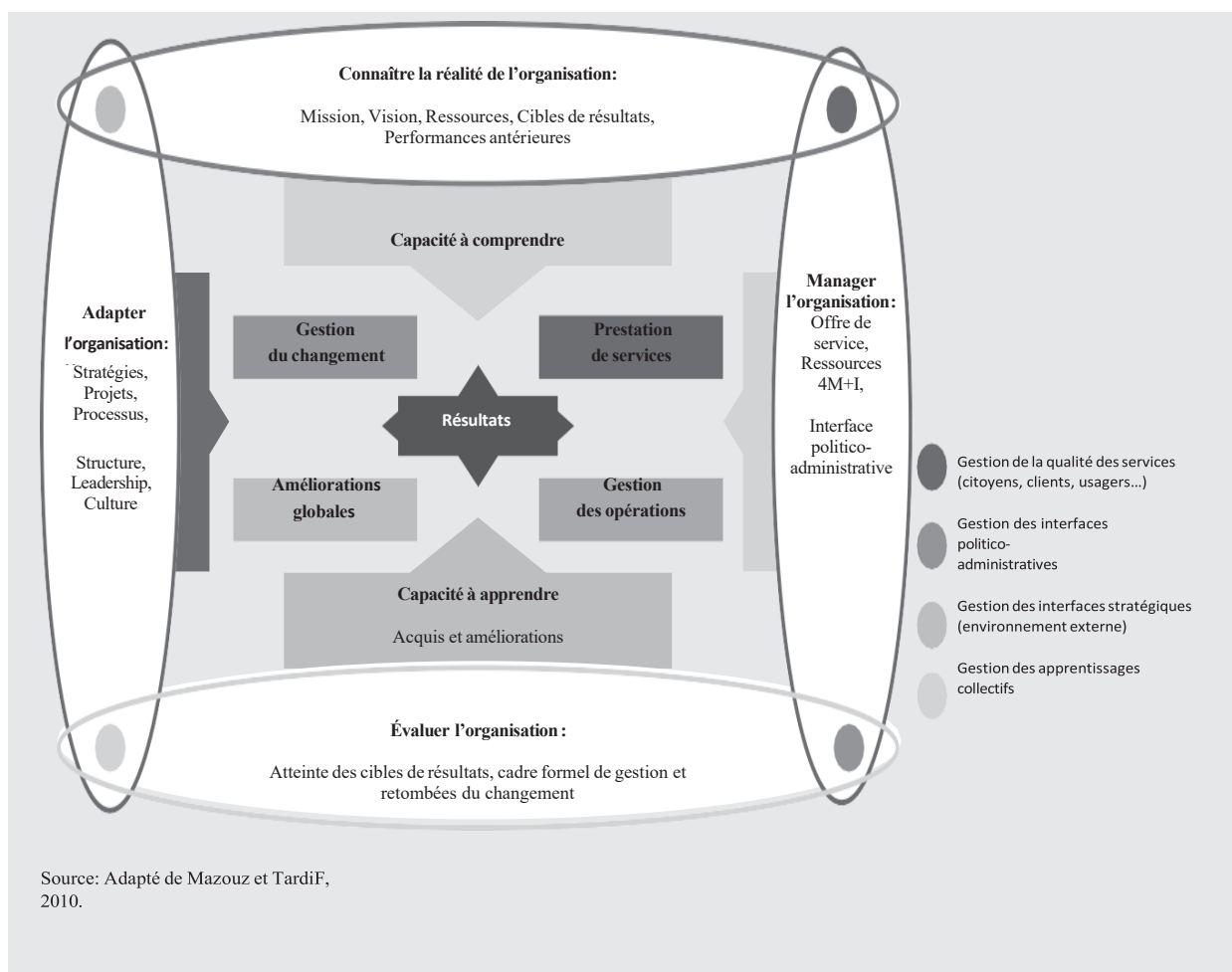
<sup>19</sup> Terminologie retenue par les institutions internationales financières (Banque mondiale, FMI, BAD, Affaires Mondiales Canada...) et non financières (Ocde, Pnud, Unesco...). L'accent est mis par ces institutions sur les résultats quantitatifs (Mazouz et Leclerc, 2008, p. 169).

<sup>20</sup> Terminologie généralement retenue par les universitaires. L'accent est mis sur le caractère évolutif des résultats ; des cibles de résultats-résultats-améliorations des résultats (Mazouz et Leclerc, 2008, p. 169).

compris la réussite scolaire des élèves. Le deuxième facteur, qualifié de managérial, renvoie à la capacité du directeur de gérer les opérations et les ressources de son école et de maîtriser la gestion de ses interfaces politico-administratives, telles que les relations institutionnelles et les différentes parties prenantes. Le troisième facteur, dit évaluatif, porte dans son essence sur la capacité de l'organisation d'évaluer ces résultats à des fins d'améliorations à court, moyen et long terme. Le quatrième facteur, dit adaptatif, en lien avec la réussite scolaire permet d'apprécier la capacité de l'organisation scolaire à se transformer en mettant à l'épreuve le leadership de sa direction en termes de stratégie-projets-processus-structures-culture en faveur de la réussite des élèves.

Figure 1 : : Un cadre conceptuel général de la GPR/GAR

Source : Mazouz (2017)



Collerette et Mazouz (2020) ont montré l'importance d'utiliser les résultats des élèves pour améliorer le système scolaire. En prônant la gouvernance des institutions scolaires par résultats organisationnels, ces auteurs soutiennent que les résultats scolaires constituent des interpellations adressées par les agents institutionnels, socio-économiques, politiques et administratifs qui doivent guider l'action et la prise de décisions dans le sens d'améliorer la réussite scolaire. Sur ce, leur conception selon laquelle les indicateurs de résultats scolaires doivent constituer un outil de gouvernance des organisations scolaires se situe à la jonction de deux facteurs : l'évolution de la *mission* et des communautés éducatives publiques (facteur organisationnel) et l'évolution des *stratégies*, *structures* et *processus* organisationnels (facteur adaptatif).

D'un autre côté, il y a la croyance que l'école publique doit aller au-delà de la promotion de l'accès à l'école en visant l'efficacité à travers la qualification, la persévérance et la réussite éducatives des élèves. De ce point de vue,

*« ses dirigeants et gestionnaires devraient démontrer une plus grande efficacité des moyens et des ressources engagés » et devraient rendre des comptes sur les résultats. Pour cela, il faut résoudre le « problème des mécanismes à privilégier pour trouver un équilibre efficace entre l'autonomie requise pour un fonctionnement efficace sur le terrain et le besoin d'alignement stratégique et de cohérence de l'ensemble de l'appareil éducatif »* (Collerette et Mazouz, 2020, p. 140).

À cet effet, la GAR est considérée comme un cadre formel de gestion permettant à une organisation donnée l'alignement stratégique et la cohérence des décisions opérationnelles.

D'un autre côté, les gestionnaires ainsi que les pratiques d'administration doivent, selon Collerette et Mazouz (2020, p. 140), s'inscrire dans une dynamique de décentralisation de la gestion dans les établissements scolaires, et de la responsabilité des directeurs d'établissement par rapport aux résultats. En ce sens, ils affirment que

*« L'avènement de la GPR dans le milieu organisationnel scolaire décentralisé devrait donc remplir une fonction de régulation ; elle suppose qu'on laisse aux établissements scolaires une latitude suffisante dans la définition des moyens et stratégies pour leur permettre de s'adapter aux caractéristiques de leur « clientèle » et de leur contexte sociopolitique et économique particulier »* (p. 140).

L'approche de Collerette et Mazouz (2020) considère les résultats non comme des fins mais plutôt comme des moyens, ils sont évolutifs. Ce qui équivaut à dire se référant à Collerette et Mazouz (2017, pp. 125-141) que la GAR offre un cadre formel de gestion et des mécanismes pour réguler le fonctionnement courant des activités éducatives. Elle est donc associée logiquement à la réussite des élèves. Dans le contexte de l'évolution de la mission des communautés éducatives et des structures organisationnelles, ce cadre de gestion permet aux gestionnaires du système éducatif de faire preuve de plus d'efficacité des moyens et des ressources engagés. Il permet également de concilier les besoins d'autonomie et de cohérence nés de la politique de décentralisation et de responsabilisation des gestionnaires. Ces mécanismes de monitoring des résultats et de reddition des compte opérationnalisés par la GAR participent grandement à la réussite des élèves selon les auteurs cités.

#### **1.2.1.2 Les défis à relever pour une mise en œuvre réussie de la GAR**

Collerette et Mazouz (2020, p. 142) considèrent, pour la réussite de la GAR en milieu scolaire, qu'il y a quatre défis à relever.

**Le défi de la légitimité de la GAR :** La GAR doit gagner en légitimité auprès des dirigeants et employés des établissements scolaires, si on considère les résultats des recherches sur les caractéristiques des écoles efficaces<sup>21</sup> en phase avec les principes de la GAR (définition des cibles de réussite et suivi résultats des élèves). On devrait donc dépasser le stade des critiques plus ou moins fondées empiriquement ou théoriquement (« *une approche contre-culturelle dans le milieu* », « *un dispositif bureaucratique de contrôle inopportun dans un univers axé sur le développement des personnes plutôt que sur la productivité* ») au regard du monitoring par les résultats des élèves permettant une révision des pratiques car,

*« la GPR fournit un cadre organisationnel qui peut faciliter ce travail. Elle permet le dépistage rapide des élèves qui ne sont pas en réussite pendant le cycle d'apprentissage, et la constitution d'une base d'information permettant de juxtaposer les résultats des élèves et pratiques pédagogiques, en vue d'apprécier leur efficacité relative »* (p. 142-143).

---

<sup>21</sup> Écoles ayant des résultats satisfaisants, recherches réalisées depuis les années 1970 (Edmonds, 1979 ; Gauthier et al., 2005 ; Robinson et al., 2008, cités par Collerette et Mazouz, 2020).

**Le défi de l'opérabilité de la GAR :** Pour réussir la mise en œuvre de la GAR, il faut, au-delà des dispositifs d'alignement institutionnels, des mécanismes concrets de régulation sur le terrain. Une fois les cibles de résultats définies, il faut un système de régulation qui s'étale sur plusieurs étapes (Collerette et Mazouz, 2020, p. 143) : 1) collecter les données sur les résultats par rapport à des matières jugées critiques ; 2) comparer les résultats obtenus par rapports à ceux visés pour identifier les élèves ou les groupes d'élèves dont les résultats sont en deçà des seuils acceptables ; 3) analyser des pratiques associées aux vulnérabilités identifiées ; 4) déterminer les correctifs à apporter le cas échéant ; 5) mettre en œuvre les correctifs visant à améliorer les résultats.

**Le défi du réalignement « directions d'école-enseignants » :** La direction et le directeur d'école constituent un maillon essentiel dans une école fonctionnant par résultats. La responsabilité du directeur de mettre en place et de faire vivre ce mode de fonctionnement doit être délimitée. Il doit être conscient de son rôle et le jouer pleinement, engager sa responsabilité afin de convaincre les enseignants et obtenir leur collaboration pour une mise en œuvre réussie de la GAR à l'école.

**Le défi de la perspective développementale versus coercitive :** La GAR, même si elle prône la reddition de comptes, ne doit pas être comprise uniquement comme un moyen de sanction ; elle vise plutôt à repérer les élèves qui ont des insuffisances et à les aider à les surmonter. Pour cela, elle mise sur le développement des compétences. Au-delà des sanctions et récompenses, il faut privilégier aussi le soutien aux établissements éprouvant des difficultés à atteindre les résultats escomptés.

En somme, à la lumière des études mentionnées précédemment, si on admettait que la GAR mise à la fois sur la fonction politique, la fonction administrative et la fonction pédagogique, cela laisserait penser que les acteurs scolaires pourraient parvenir à saisir le sens et à maîtriser les pratiques et les outils de la réussite éducative des élèves. En mettant les résultats scolaires des élèves au cœur des politiques, programmes et projets visant la réforme de la gouvernance scolaire, les autorités publiques et les acteurs de l'éducation nationale s'offrent la possibilité d'entrevoir et de fixer les axes institutionnels permettant de résoudre les difficultés d'apprentissage et de favoriser la réussite éducative des élèves. Cependant, il va falloir

relever les défis opérationnels que pose sa mise en œuvre : apparition, propagation et intensification des tensions au sein des écoles et des institutions chargées de la gouvernance des systèmes éducatifs nationaux.

Pour les directions des institutions et établissements scolaires, la gestion des TGP constitue un défi complexe. Tant est que, pour le cas du Sénégal, la présente étude est limitée à l'identification et l'analyse des facteurs tensionnels associés, à tort ou à raison, à l'institutionnalisation et la mise en œuvre de la GAR.

### **1.2.2 Les tensions de gouvernance publique associées à la GAR**

Dans les organisations publiques, les réformes inspirées par le *New Public Management* (NPM) cherchent à atteindre l'amélioration de la rentabilité et de la satisfaction des citoyens associée à une diminution des règles et procédures (Bartoli, 2008). De leur côté, Mazouz, Garzon et Picard (2012, p. 94) soutiennent que l'implantation des approches de gestion axée sur les résultats de l'action publique ne manque pas de créer des difficultés appréhendées sous l'angle des TGP. Dès 2014, Hudon et Mazouz développent un cadre d'analyse qui permet d'identifier des zones et des manifestations de tensions qui apparaissent avec plus ou moins d'intensité au sein d'organisations appartenant à l'État. Ces organisations sont touchées par des programmes de réformes économiques et administratives qui visent principalement à « *instaurer un nouveau cadre de gestion de l'administration gouvernementale axé sur les résultats, la transparence et l'imputabilité* » (p. 16).

En effet, des recherches empiriques relativement récentes, consacrées à la conduite des réformes administratives et à la gestion des changements qui en découlent, font état de difficultés majeures engendrées par des programmes de réforme visant à faire évoluer les composantes des systèmes nationaux de gouvernance publique (SNGP, Cf. Figure 2, p. 21) (Long et Franklin, 2004 ; McHugh, 1997, cités par Hudon et Mazouz, 2014, p. 13). « *Le déterminisme des valeurs à la base des organisations de l'État, l'inertie des structures d'offre en services publics, la complexité des cadres juridico-administratifs en vigueur et le niveau d'instrumentation de l'action publique sont mis en cause* » (Mazouz et Tardif, 2010, cités par Hudon et Mazouz, 2014. p. 13). Admettant dès lors que

« la cohérence d'un SNGP peut être sur la base d'une superposition durable et compatible des institutions, des structures d'offre en services publics, des cadres officiels et des outils de gestion mobilisés à des fins légitimes et des besoins solvables d'une nation [...] tout changement apporté à l'une ou l'autre de[s] ces quatre composantes peut provoquer, à des degrés différents, des comportements organisationnels et individuels peu souhaitables (Hudon et Mazouz, 2014, p. 18) ».

Hudon et Mazouz (2014) les conçoivent en termes de tensions de gouvernance publique (Cf. Figure 2, p. 21).

D'un point de vue conceptuel, les tensions sont inhérentes à *l'organizing* et aux organisations (Ashcraft et Tremblay, 2004 ; Bouchikhi, 1998, cités par Michaud, 2012 ; Mériade et *al.*, 2019 ; Stohl et Cheney, 2001), ou elles sont endogènes au fonctionnement des organisations dans un environnement post-industriel (Cameron et Quin, 1998) ou encore elles sont « normales » dans les phénomènes organisationnels et n'ont pas à être résolues ou enrayées (Ashcraft et Trethewey, 2004, p. cités par Michaud, 2012, p. 7). Que ce soit entre contrôle et autonomie ; entre coopération et compétition ; entre ouverture et fermeture des frontières organisationnelles ; entre innovation et conservatisme ; entre expansion et consolidation ou entre différenciation et intégration, les tensions, paradoxes, controverses, conflits et contradictions ne sont pas inconnus des organisations (Bouchikhi, 1998, cité par Michaud, 2012, p. 10). La conceptualisation proposée par Bouchikhi s'apparente à la conception dialectique de l'organisation reconnaissant l'omniprésence des tensions dans les organisations. Selon Van de Ven et Poole (1995, cités par Michaud, 2012, p. 10), la conception dialectique part de l'hypothèse hégélienne selon laquelle l'organisation existe dans un monde rempli d'événements, de forces et de valeurs conflictuels ou contradictoires rivalisant pour la domination et le contrôle.

Au demeurant, la mise en œuvre de la GAR draine des tensions notamment de gouvernance (Hudon et Mazouz, 2014) qui ne sont pas seulement spécifiques à la GAR mais inhérentes à toutes les réformes ou innovations. Selon Michaud (2012, p. 11), les résultats de la recherche montrent bien que la gestion « *malgré les tensions* » soit un défi constant, l'organisation ne peut évoluer sans ces tensions. Longtemps jugées problématiques, les tensions organisationnelles semblent désormais considérées inévitables au sein des organisations. Selon Maignan et *al.* (2018, p. 129), la perception négative et l'inconfort qu'on leur attachait

se sont transformés au fur et à mesure, maintenant on accepte leur réalité qualifiée incontournable au sein des organisations. Pour ces derniers, les tensions ne sont pas nécessairement négatives, elles peuvent même s'avérer productives. Pour Bartoli, Keramidas, Larat et Mazouz. (2011, p. 635), « *Il serait [...] erroné de raisonner par fatalisme en considérant que les risques [de tensions] sont inévitables et que leurs résolutions sont impossibles* ». Des solutions constructives sont envisageables (Bartoli et al., 2011, p. 637) d'autant que la gestion des tensions s'impose de manière systématique aux acteurs et aux institutions du public (McHugh, 1997, cité par Hudon et Mazouz, 2014, p. 13).

Bartoli et al. (2011) considèrent les tensions de gouvernance publique (TGP) comme des contradictions, des oppositions voire des complémentarités entre les logiques du management et les pratiques publiques. Pour Mériade et al. (2019, p. 2), les TGP impactent de manière significative l'exercice quotidien des activités des personnels. Initialement catégorisées par Mazouz et Tardif (2010), les TGP sont inhérentes à tout système de gouvernance publique qui institutionnalise un management public orienté par les résultats de l'action publique (Hudon et Mazouz, 2014, p. 7) : « *le management public ne peut être défini sans référence aux institutions, structures d'offres en services publics, cadres administratifs et outils de gestion appropriés aux organisations de l'État* ».

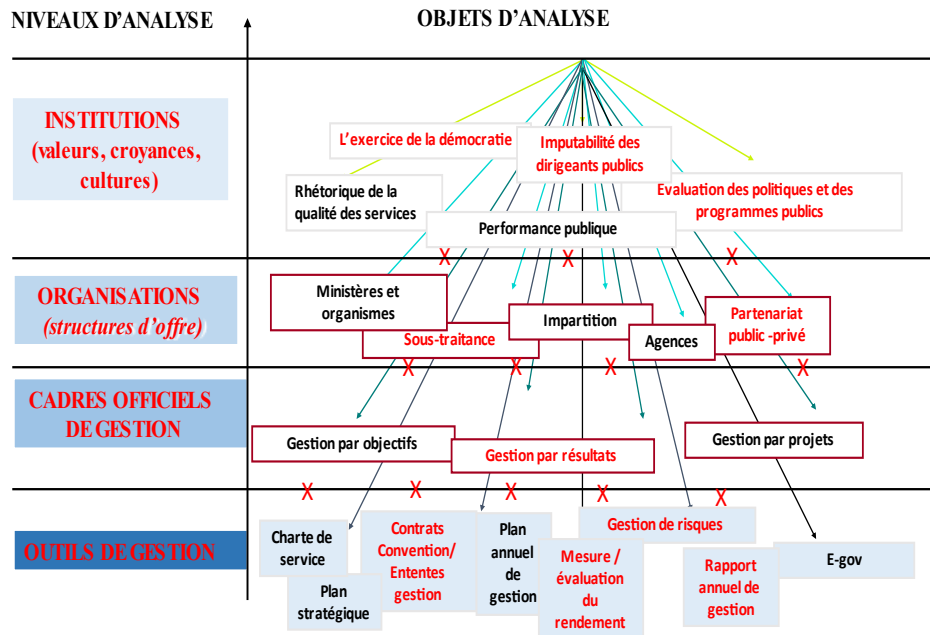
La figure 2 ci-après représente un cadre général d'analyse des tensions de gouvernance publique élaboré par Hudon et Mazouz (2014).



Figure 2 : : Schéma général des facteurs de tension de gouvernance publique

SCHÉMAS GÉNÉRAL DES FACTEURS DE TENSION DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

Source : (Mazouz et al, 2012)



**X : indique zone de tension de gouvernance publique.**

Mériade et al. (2019, p. 3) avancent que « [l]’identification des tensions de gouvernance constitue une approche riche de perspectives, car elle doit permettre de circonscrire leurs principales manifestations mais aussi et surtout, leurs déterminants ». De ce point de vue, Bennani, Benhassine et Mazouz, (2022, p. 4) font de l’identification, l’analyse et la catégorisation des facteurs tensionnels, des conditions d’amélioration de la gestion publique :

« Souvent perçues - sous l’angle d’exigences paradoxales et de relations antagonistes qui bouleversent le quotidien des organisations étatiques - les tensions de gouvernance publique peuvent être gérées tant qu’elles sont identifiées et catégorisées à la lumière des facteurs de tension liés aux réformes engagées » (Bennani et al., 2022, p. 1).

Leur étude porte sur les tensions de gouvernance publique selon une approche basée sur les artefacts de gestion. Ils ont choisi le contexte de réformes engagées en Tunisie comme une

illustration empirique des TGP associées aux artéfacts managériaux. L’objectif de leur étude est de catégoriser des facteurs de tension dans les contextes organisationnels publics. Ils identifient trois catégories de facteurs artéfactuels : les facteurs de tensions liés à la mise en œuvre des outils de gestion ; les facteurs artéfactuels liés à la finalité des outils de gestion (OG) ; les facteurs de tension liés au cadre managérial et au leadership politique, dans le contexte administratif tunisien (voir tableau 1 ci-dessous).

*Tableau 1 : Synthèse des facteurs de TGP identifiés*

(Source : Bennani, Ben Hassine et Mazouz, 2022)

<i>Facteurs associés à la mise en œuvre des OG</i>	<i>Facteurs associés à la finalité des OG</i>	<i>Facteurs associés au cadrage managérial et au leadership politique</i>
OG* insuffisamment explicites et compréhensibles	Caractère mimétique de l’introduction des OG	Immixtion des politiques au niveau des activités opérationnelles
OG complexes ou exigeants		
Manque de formation et d’information sur les OG		
Manque de ressources matérielles devant supporter les OG	Légitimation professionnelle par les OG	Nature des relations politico-administratives
Manque de temps pour la familiarisation avec les OG		
OG facilement manipulables		
Incompatibilité entre l’OG et les autres niveaux du SNGP		Incompétence ou ignorance des politiciens

Notons que la recherche effectuée par Bennani et *al.* (2022) est consacrée à une seule catégorie de TGP : les TGP dits artéfactuels. Comme le soulignent ces auteurs, leur étude appelle au développement de recherches supplémentaires sur la dynamique globale entre les trois facteurs identifiés pour expliquer les TGP artéfactuels. Notons également, par rapport aux facteurs de TGP, qu’il reste des avenues à explorer. Nous voulons donc leur emboîter le

pas en apportant notre contribution dans ce vaste champ d'étude que constituent les TGP en prenant un autre contexte institutionnel et politico-administratif.

À l'instar de beaucoup de pays africains, le Sénégal est faiblement institutionnalisé selon (Sindzingre, 2000, p. 64) : « *la politisation des bureaucraties, des décisions, des allocations et des choix de recrutement, le clientélisme, le secret et la rétention d'information, la non-délégation, l'absence de valorisation des compétences techniques* ». D'un point de vue administratif et organisationnel, les innovations organisationnelles et managériales sont généralement dictées par des bailleurs de fonds, des partenaires techniques, ou bien encore relèvent de l'ordre du mimétisme institutionnel. Tous les acteurs ne sont pas nécessairement impliqués dans le processus d'institutionnalisation ou d'implantation des projets de changement qui s'en découlent. Ce qui pourrait constituer matière à tensions. La GAR suppose le renouvellement des valeurs. Or, « *les valeurs reflètent et se reflètent dans les façons de penser et dans les pratiques et comportements des fonctionnaires et des autres agents à l'emploi public* ». Leur renouvellement est et sera toujours tensionnel, d'où l'importance de savoir miser sur la gestion des TGP (Mazouz et al., 2022, p. 77-78).

Au Sénégal, rappelons-le, la gouvernance du SEEPS se caractérise par des relations tripartites formelles et informelles entre les inspecteurs de l'Éducation, les directeurs d'école et les enseignants, qui impacte l'ensemble du fonctionnement et des relations au sein de ces établissements. Selon le *Rapport national sur la situation de l'éducation* (RNSE, 2018), les tensions de gouvernance se reflètent par des déviations, des oppositions, des contradictions, des controverses, des paradoxes au niveau des objectifs, des contenus, des performances, des ressources, etc. Les contradictions peuvent être au niveau interindividuel, entre les discours et les actions ou entre les décisions et les actions. Dans un tel contexte, la réalisation des objectifs de politique éducative se trouve ralentie dans la mesure où les TGP se matérialisent souvent par des grèves répétées rendant davantage tensionnels les rapports entre les représentants des enseignants, les directeurs d'établissement, les inspecteurs de l'éducation, le cabinet du ministre, entre autres.

### 1.2.3 Problématique de la recherche

L'institutionnalisation de la GAR en milieux éducatifs, en faire une approche formelle et cadre officiel structurant de la gestion publique, semble avoir des visées louables. Cela par le double fait que son officialisation par les autorités publiques et sa mise en œuvre par les chefs d'établissement scolaires soient légitimées par la qualité des services éducatifs offerts aux élèves sénégalais. En effet, la GAR permet de développer des manières de penser et de faire susceptibles de favoriser la persévérance, la qualification et la réussite éducatives des élèves. Cependant, en éducation, étant donné que la mise en œuvre de la GAR est sujette à des tensions, la gestion de celles-ci peut constituer un défi complexe à relever durant son implantation. Des directeurs d'école, des enseignants et des inspecteurs de l'éducation et de la formation la perçoivent différemment ou pensent qu'il faut un temps d'adaptation à cette réforme administrative pour permettre à toutes les parties concernées de maîtriser les pratiques et les outils de la GAR. En plus, le peu de connaissances valides disponibles sur les facteurs tensionnels ne garantit pas une gestion du changement sans risques spécifiques à sa mise en œuvre. Ce constat nous amène à formuler le questionnement général suivant : ***Quels sont, du point de vue des vécus exprimés des dirigeants du système éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS), les facteurs de TGP managériales associées à l'implantation de la GAR dans le système éducatif élémentaire public sénégalais ?***

La problématique de recherche soulevée ci-dessus situe le niveau d'analyse (le système éducatif élémentaire public sénégalais - SEEPS) et retient l'unité d'analyse (les rapports entre les dirigeants du système du SEEPS) en visant à contribuer à la connaissance utile à la gestion des tensions qui caractérisent les programmes de réformes engagées par les États et leurs gouvernements. Par référence à la grille d'analyse élaborée par Hudon et Mazouz (2014, p. 14), en tentant de transformer le cadre officiel d'administration des établissements éducatifs publics élémentaires (Cf. Figure 2, p. 21, niveau 3 d'analyse du système de gouvernance publique), les autorités politiques et administratives sénégalaises risquent inévitablement de mettre sous tensions les structures d'offre en services éducatifs élémentaires et les établissements qui les portent (voir Figure 2 : Schéma général des TGP, présentée plus haut,

p. 21). D'où la pertinence d'une recherche sur les facteurs et les processus tensionnels en milieux organisationnels publics.

### **1.2.3.1 Hypothèses de la recherche**

La posture interprétativiste et l'option phénoménologique qui caractérise la configuration méthodologique développée par le chercheur ne lui permettent pas d'avoir une prétention de généralisation des résultats des investigations. Par conséquent, la formulation d'hypothèses de recherche qui favorisent « *l'interprétation et la construction de sens* » autant par le chercheur que par les répondants, prennent la valeur de *propositions* permettant de se prononcer sur « *l'unité et la validité de la connaissance* » issue de son projet de recherche (Avenier et Gavard-Perret, 2012, p. 25).

Dans le cadre de cette recherche, nous avons formulé une hypothèse générale et deux hypothèses secondaires. Nous avons également pris la précaution de justifier la formulation d'hypothèses dans une recherche phénoménologique.

#### **1.2.3.1.1 Hypothèse générale**

Les TGP d'ordre managérial émergent de la perception faite par les responsables à propos des mécanismes et des processus de contrôle mis en place par les niveaux administratifs centraux et locaux du système éducatif élémentaire public sénégalais.

#### **1.2.3.1.2 Hypothèses secondaires**

**H-1.** Les TGP d'ordre managérial sont associées à des mécanismes de contrôle mis en place par les niveaux administratifs centraux et locaux du système éducatif élémentaire public sénégalais.

Nous entendons par *mécanismes de contrôle* un ensemble de dispositifs intentionnels ou pas orientant les décisions et comportements (Langevin et Naro, 2003, pp. 1-4). Il s'agit entre autres des systèmes d'intéressement, d'enrôlement, de mobilisation ainsi que les contrats de performances, règles, normes, systèmes de mesures dont la finalité est la performance du système éducatif élémentaire et la réussite des élèves. Un dispositif de gestion sera compris si on se réfère à De Vaujany (2006, p. 113) comme « *un ensemble d'éléments de design*

*organisationnel porté par une intention stratégique, produit et géré par le centre ou le pivot d'un collectif organisé, et qui vise à intégrer les outils et les acteurs de façon cohérente, et dans le respect de certaines règles de gestion ».*

**H-2.** Les TGP d'ordre managérial sont perçues au niveau des processus de contrôle mis en place par les niveaux administratifs centraux et locaux du système éducatif.

Le *contrôle* est conçu également comme un ensemble de processus instrumentaux (les systèmes d'information, par exemple) et organisationnels (coordination, négociation, appropriation, délibération) visant à produire une influence créatrice d'ordre sur les personnes. Le processus fait ainsi référence au déroulement du contrôle (Meric, 2003, p. 193 et 194).

#### **1.2.3.1.3 Justification des hypothèses dans notre approche de recherche phénoménologique**

La présence d'hypothèses en recherche phénoménologique pourrait paraître paradoxale. Pour lever cette équivoque, les hypothèses émises dans le cadre de notre recherche ne se présentent pas comme des préconceptions, mais comme des intentions explicites pour entrer en contact avec notre objet d'étude. Ce sont les liens structurels entre le chercheur et son objet d'étude. Cela entre en phase avec le principe husserlien fort en phénoménologie selon lequel « *Toute conscience est conscience de quelque chose* » (Morais, 2013, p. 499). Elles ne traduisent pas des catégories prédéfinies, elles nous font entrer dans notre objet d'étude à travers un ensemble de questionnements. En ce sens, les hypothèses nous servent simplement d'amorce sans pour autant corrompre cette disposition fondamentale en phénoménologie qu'est l'*epochè* qui implique la suspension du jugement du chercheur. Ce sont donc le chemin de la méthode et la perspective des participants qui donnent corps et sens à notre étude. Autrement dit, lors de la collecte des données, les hypothèses sont mises entre parenthèses pour donner libre cours à l'expression libre du répondant. C'est sa perception et le sens qu'il donne au phénomène étudié qui commandent l'analyse. Nous tenons à préciser que nous sommes dans une recherche qualitative exploratoire. Or, le but de ce type de recherche n'est pas de prouver des résultats comme le font d'autres recherches qualitatives. Encore que nous nous inscrivons dans la perspective phénoménologique « *herméneutique* ». Cette mise en relief a tout son

sens qui implique la capacité d'interprétation du chercheur (Anadón, 2006, pp. 15-17). Au demeurant, le paradigme interprétatif dans lequel s'inscrit notre recherche, nous donne la flexibilité en tant que chercheur de formuler des hypothèses, sans pour autant chercher à les prouver eu égard à notre posture de recherche exploratoire qualitative. En congruence avec Anadón (2006, p. 17), notre démarche herméneutique a pour objet d'approfondir sans cesse la compréhension du phénomène des TGP, sans pour autant prétendre aboutir à une « conclusion » ou un « résultat » dans le sens positiviste du terme. Notre travail subséquent de chercheur sera, en effet, d'élaborer la « preuve » convaincante que notre interprétation est plausible et utile. D'autre part, le principe d'intentionnalité en phénoménologie guide quelque part notre choix de formulation d'hypothèses, mais ne saurait orienter ou corrompre le sens que les dirigeants du SEEPS donnent à leur réalité.

### **Conclusion du chapitre 1**

En guise de conclusion partielle, nous retenons que le contexte politico-administratif du Sénégal a beaucoup évolué depuis les années 2000. Les autorités sénégalaises ont opéré de nombreuses réformes dans les politiques économiques et éducatives nationales. En particulier, l'institutionnalisation et l'opérationnalisation de GAR par les autorités politiques et administratives du secteur éducatif sénégalais sont considérées dans la foulée des débats engagés depuis 1998 sur la *qualité* des enseignants et de la formation, la *responsabilité* des acteurs de l'éducation et *l'optimisation* des ressources sous contraintes (contrats) d'atteinte de la performance du SEEPS. Or, des études ont montré que les changements organisationnels notamment ceux induits par la GAR sont généralement matière à tensions. Sous cet angle, les rapports entre des dirigeants situés à différents niveaux organisationnels du SEEPS (unité d'étude) peuvent être objet à tensions. Par conséquent, notre recherche consacrée à l'identification et à l'analyse des facteurs et des processus tensionnels spécifiques au SEEPS (niveau d'étude) pourrait contribuer à la connaissance utile à la gestion des tensions qui caractérisent les programmes de réformes engagées par les États et leurs gouvernements (OG). Elle offre des perspectives conceptuelles et pratiques pour une saine gestion des tensions de gouvernance publique, particulièrement celles associées à l'implantation de la GAR dans le SEEPS (intérêt). Notre proposition est que les TGP

émergent de la perception faite par les responsables à propos des mécanismes et des processus de contrôle mis en place par les niveaux administratifs centraux et locaux du SEEPS (hypothèse). Le cadre théorique et conceptuel de la recherche présenté dans le chapitre suivant permet d'analyser les facteurs de ces TGP.



## CHAPITRE 2

### CADRAGE THÉORIQUE ET CONCEPTUEL DE LA RECHERCHE

#### Introduction

La construction d'un cadre théorique et/ou conceptuel est un préalable à toute recherche scientifique (Paquette, 2007, p. 3). Notre cadre d'analyse soutient l'étude de la dynamique des rapports entre les dirigeants du système éducatif élémentaire sénégalais (SEEPS). Les champs théoriques qui ont servi de références pour la construction du cadre de référence théorique de cette étude sont la *théorie de la régulation sociale* et la *théorie des conventions*. Le cadre conceptuel d'analyse mobilisé dans le cadre de cette recherche présente et discute les concepts-clés liant la GAR et les TGP, à savoir le *contrôle* perçu sous l'angle des mécanismes et des processus de gestion qui régulent les rapports des dirigeants du système éducatif sénégalais. Aussi, il présente et discute la *règle*, centrale dans l'étude des rapports tensionnels entre des acteurs, la *négociation*, élément important dans l'action collective, et la *tension de gouvernance publique* qui caractérise les rapports entre les principaux responsables du SEEPS. Ce présent chapitre nous fait connaissance du cadre de référence théorique et conceptuel de la recherche vu comme « *une carte provisoire du territoire, composée de connaissances générales à propos du phénomène qu'il s'apprête à étudier, ainsi que des repères interprétatifs...* » (Paillé et Mucchielli, 2003, cités par Paquette, 2007, p. 4).

#### 2.1 Cadre théorique de la recherche

Notre étude consacrée aux TGP fait appel à la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1988) et à la théorie des conventions (Gomez, 1996 et 2006) qui ont pour objet la re-régulation des activités humaines. Ce choix théorique peut-être justifié par l'idée selon laquelle les TGP émergeraient du jeu des acteurs dans le processus d'appropriation des nouvelles règles proposées par la GAR. Si Gomez (2006, p. 218) considère l'organisation comme un système à la fois de gouvernement (système de règles et de mesures) et de gestion (action délibérée et reconnue comme légitime sur les règles et mesures), la gestion des TGP

implique de comprendre les conditions de la coordination sociale pour mieux cerner les modalités de la définition des règles du jeu. Il convient alors de revenir de façon succincte sur ces deux théories en nous centrant sur l'objet, l'unité d'analyse et le niveau d'analyse de notre recherche à savoir les tensions perçues par les dirigeants d'établissements scolaires à travers leurs rapports au sein du système éducatif élémentaire public sénégalais.

### **2.1.1 La théorie de la régulation sociale**

Selon Gomez et Taskin (2015, p. 103), la théorie de la régulation sociale (TRS) a pour objet les processus sociaux de production de règles et de l'action collective qui en résulte. Pour ces auteurs (*idem*, p.102), la TRS se fonde sur « *la conception que les règles constituent des modalités d'ajustement auxquelles se réfèrent les acteurs et à partir desquelles ils peuvent négocier* ». Par-là, la régulation sociale est vue tel « *un processus de production de règles en transformation permanente* » (*ibidem*, p. 103). Elle permet « *d'expliquer la manière dont les individus réagissent aux contraintes de l'action, interprètent la situation, inventent des cadres cognitifs pour trouver le sens de l'action, se mobilisent et s'affrontent sur des jugements à propos de l'efficacité de tel ou tel mode d'organisation* » (De Terssac, 2003. p. 15). Reynaud (1988, p. 10) conçoit deux types de régulation sociale : la *régulation de contrôle* (RC) et la *régulation autonome* (RA). La RC pèse de l'extérieur sur la régulation d'un groupe social. Elle désigne l'action exercée par ceux qui détiennent le pouvoir de créer les règles (et de sanctionner) pour maîtriser la situation. Quant à la RA, elle s'effectue à l'intérieur d'un groupe social par les acteurs eux-mêmes. Elle désigne donc la construction d'un ensemble de normes sociales et la définition des règles par les acteurs sociaux par rapport aux règles qui leur sont imposées. Il faut noter, d'une part que c'est la place de celui qui émet la règle et de l'usage qui en est fait, qui fait qu'une règle soit de contrôle ou autonome et, d'autre part que ces deux facettes de la régulation se rencontrent, s'opposent et se complètent dans la vie de l'organisation avec comme enjeu les « *règles du jeu* ». Quand les deux formes de régulation se rencontrent dans le fonctionnement de l'organisation, Reynaud (1988, p. 15) parle de régulation conjointe lorsqu'il s'agit de désigner un accord, produit d'une négociation. La règle adoptée devient une règle de contrôle.

Dans la problématique des TGP, la TRS aide à mieux analyser l'action collective et la coordination, les rapports de pouvoir dans leur diversité, les facteurs qui peuvent expliquer les transformations et ajustements, les influences réciproques et les contradictions, autrement dit le jeu dans et contre les règles du jeu. En effet, la TRS représente un intérêt pour la compréhension des phénomènes d'appropriation. En ce sens, la TRS propose, en effet, un cadre conceptuel permettant de comprendre comment faire appliquer les règles en milieux sociaux. Et, comme le soutiennent Quemener et Fimbel (2012, p. 2),

*« Celles-ci ne sont pas réductibles à la régulation de contrôle qui les initie et qui les porte car dans le cours de l'action, les règles générales et abstraites, sont confrontées à des situations particulières et spécifiques qui nécessitent que les utilisateurs les interprètent et les adaptent. La régulation de contrôle qui réside dans ces interprétations et ces adaptations alimente ainsi une concurrence des régulations pouvant éventuellement déboucher sur une régulation conjointe ».*

### **2.1.2 La théorie des conventions**

La question de la régulation des activités humaines est au cœur de l'approche conventionnaliste. Fondée sur l'économie de l'information, la TC s'intéresse particulièrement, selon Gomez et Taskin (2015, p. 101), aux processus d'adoption des règles et de re-régulation. Elle est une alternative pour analyser les organisations et leurs modes de fonctionnement et s'interroger sur les déterminants du comportement des acteurs tout en offrant aux gestionnaires des repères qui donnent du sens à leurs actions. Pour Gomez et Taskin (2015, p. 105), la TC part du principe qu'il est impossible de séparer l'individu et le système de règles dans lequel il évolue, une affirmation initialement formulée par Gomez (2006, p. 230) pour qui *« les règles et les comportements s'imbriquent, se reflètent, se construisent mutuellement »*. Son hypothèse centrale est que l'accord entre les individus n'est pas possible sans un cadre commun préalable (convention constitutive) que Thévenot et Boltanski (1991) appellent *« monde commun »* ou *« grammaire partagée »*. De ce fait, reprenant (Orléan, 1989), ils définissent la convention, comme *« un système de croyances réciproques »* constituant une *« référence commune »* pour les acteurs et *« cadre des anticipations individuelles »*. En ce sens, Gomez (2006, p. 228) stipule que la TC s'intéresse à ce qui permet aux organisations de créer une *« conviction suffisante sur les règles du jeu »* telle qu'adoptée par les acteurs. Pour lui, la modification des règles du jeu (lois, règles,

circulaires, décrets, c'est-à-dire le cadre officiel de gestion) est un moment essentiel des pratiques du management. Pour Gomez, il existe deux formes de conventions : une *convention de qualification* (conviction sur le rôle social de l'organisation) et une *convention d'effort* (convention sur le rôle de l'individu dans l'organisation).

La convention de qualification (CQ) régit les échanges et sur ce, la TC s'intéresse à la façon dont les acteurs construisent les règles de l'échange, ce qui fait dire à Gomez (2006, p. 229), dans le cadre de la CQ :

*« Les comportements des acteurs sont référencés aux règles conventionnelles de l'échange en tant que référentiel des choix à effectuer. [...] Lorsque des individus sont en situations d'échange, ils s'interrogent autant sur le comportement calculé qu'ils doivent avoir pour maximiser leur utilité que sur les règles de jeu qui définissent l'échange ».*

La CQ définit donc les échanges, elle décrit pour chaque échange les « *règles de jeu particuliers qui s'y appliquent (un système de gouvernement)* » considérées comme « *normales* » par les acteurs parce que généralement observées (Gomez, 2006, p. 230). Elle précise également les rôles respectifs des acteurs de l'échange.

Toujours selon Gomez (2006, p. 233), la convention d'effort (CE) définit le travail en commun. Pour Gomez (1996, p. 234), la CE est la « *grammaire implicite des relations de travail dans une situation de gestion donnée* ». Par la CE, l'organisation « *génère de la conviction sur les règles de l'effort « normal », souscrites et attendues par les différentes parties prenantes* ».

Appliquée aux questionnements que suscitent les TGP, la TC offre un cadre d'analyse dans la mesure où la gestion des accords et désaccords entre les acteurs éducatifs est fondée sur le *traitement des informations de gestion* relativement aux contrats, conventions, dialogues de performances engagés entre les autorités politiques, les représentants administratifs et syndicaux, les chefs d'établissements. L'approche conventionnaliste permet donc de saisir les difficultés concernant l'encodage et le décodage de l'information. Ces difficultés sont liées notamment à l'interprétation de l'information, à l'incertitude quant à la réception de l'information et de la décision à prendre, à la distinction entre l'individu et l'information. Ces difficultés peuvent être sources de contradictions entre les acteurs et d'échec d'un projet de

changement organisationnel. La TC propose un nouveau paradigme de l'information : dans la logique de la structuration de l'information (Gomez, 2006, p. 221), « *on passe de l'échange de l'information [« information comme flux »] à l'observation de l'écran [« information comme écran »] que constituent les règles afin de procurer un système d'interprétation de l'information »*. Cela permettra donc de clarifier les règles du jeu ou système d'information qui permet de réguler les comportements des acteurs.

Ainsi, dans l'analyse des *rapports entre les dirigeants* du système éducatif élémentaire sénégalais, le choix de se référer à la TRS et à la TC se justifie par leur complémentarité et leur convergence à certains points de vue. Comme le soulignent Gomez et Taskin (2015, p. 107), l'une et l'autre entendent intégrer la production des règles au même titre que la production *permise* par les règles. Si la première se concentre sur les mécanismes et les processus de production des règles, la seconde s'intéresse aux mécanismes et processus de constitution des conventions et à leur dynamique. Or, comme le rappelle Taskin (2020)<sup>22</sup>, la dynamique des conventions repose sur des régulations sociales, et qu'un dispositif de règles cohérent avec l'énoncé de la convention sera plus à même de susciter l'adhésion des acteurs. Il y a une certaine proximité entre la conception interactionniste et interprétativiste de l'acteur défendue par la TC et celle de la TRS (Gomez et Taskin (2015, p. 107). Qu'il soit l'une ou l'autre des deux théories, l'accord entre acteurs apparaît comme le produit d'une régulation. Au demeurant, cette articulation entre TRS et TC « *permet de considérer simultanément les croyances partagées par les acteurs a priori comme une condition nécessaire à l'adoption de nouvelles règles, et la négociation de dispositifs de règles par laquelle les acteurs produisent ces nouvelles règles et organisent (ou non) le projet et sa pratique »* (Richebé et al., 2020, p. 119). En ce sens, nous considérons que le recours à la TRS et la TC à la fois permet de mieux comprendre et analyser la dynamique de l'action collective.

En effet, si nous admettons que la GAR constitue un ensemble de règles administratives et de gestion, et si l'on se réfère aux enseignements des TRS et TC, on pourrait bien voir l'importance de la conviction partagée des acteurs éducatifs sur le rôle des promoteurs de la GAR à traduire les choix politiques en règles et pratiques de gestion visant à améliorer la

---

<sup>22</sup> Richebé et al. (2020). *Hommage à Jean-Daniel Reynaud*

réussite et la persévérance des élèves. Pour notre part, la réussite de la mise en œuvre de la GAR ne pourrait faire fi de la régulation des TGP, lesquelles émergeraient des mécanismes et processus de contrôle mis en place par les niveaux administratifs centraux et locaux du système éducatif. Pour aplanir les désaccords, il appartient aux traducteurs (les porteurs de la réforme) de réussir comme le suggère Callon (1986, p. 180) la problématisation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation des acteurs qui sont des étapes importantes de la régulation. Cela faciliterait le processus d'appropriation par les acteurs des nouvelles règles administratives et pratiques managériales associées à la GAR.

## **2.2 Cadre conceptuel de la recherche**

Cette section aborde la recension des écrits et des études scientifiques pour clarifier les concepts clés et dresser un état des connaissances sur le sujet à l'étude. Comme le pense Van der Maren (1996), ces efforts de clarification conceptuelle et de précision des balises de notre recherche seraient importants. En effet, il y aurait selon lui, la nécessité « *pour toute discussion sérieuse, de bien définir les concepts et les notions que nous utilisons* » (Van der Maren, 1996, p. 23). Cette exigence de précision sur les acceptions de chaque concept et sur le sens précis que les chercheurs leur donnent a pour but une communication efficace des construits théoriques et des résultats de la recherche.

Dans ce qui suit, nous clarifions les concepts *contrôle*, *règle*,  *négociation* et *tension de gouvernance publique*, en montrant les liens logiques qui les animent, les données dont le chercheur a besoin pour chaque concept mobilisé et comment les analyses sont effectuées pour répondre à la question centrale à la recherche.

### **2.2.1 Le contrôle**

Le concept de *contrôle* dans la littérature organisationnelle et managériale peut être interprété de plusieurs façons. Anthony (1988, p. 9) envisage le *contrôle* comme la façon par laquelle on s'assure de l'implémentation des stratégies. Chiapello (1994, cité par Silva, 2003, p. 2) et Dermer (1988, *ibidem*) voient le *contrôle* en termes de lutte entre l'ordre et le désordre. De ce point de vue, Chiapello (1994, *ibidem*, p. 2) définit le *contrôle* « *comme une influence créatrice d'ordre ou d'une certaine régularité* ». Cette définition du *contrôle* rejoint celle de

Tremblay (2012, p. 1) pour qui le *contrôle* est « *une procédure mise en œuvre en vue de s'assurer de l'exactitude d'un enregistrement, du bon fonctionnement d'une structure, d'un service ou d'un système* ». Anthony (1965, cité par Tremblay, 2012, p. 1) a décrit le *contrôle* de gestion comme étant : « [...] *le processus par lequel les responsables s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience dans l'accomplissement des objectifs de l'organisation* ». En ce sens, Flamholtz (1979, *ibidem*) considère que le *système de contrôle* est donc un ensemble de procédures visant à augmenter la probabilité de respect des objectifs de l'organisation. Abordant le *contrôle* sous l'angle de l'incertitude des actions humaines, Lebas (1980, cité par Silva, 2003, p. 2) définit le *contrôle* comme un processus de réduction d'incertitude. Silva (2003, p. 2) s'appuie sur Lebas pour élaborer sa définition du *contrôle* : « *l'ensemble de dispositifs qui visent à réduire l'incertitude perçue par les individus dans une organisation, soient-ils des dispositifs concrets, comme la planification, [...], ou de contrôles invisibles, comme la culture* ». L'existence de zones d'incertitude dans l'organisation comprise comme « *un construit humain* » ou « *un ensemble humain structuré* » (Bernoux, 1985, p. 138) est liée aux degrés de liberté (Lebas, cité par Silva, 2003, p. 2) ou à la marge de manœuvre (Crozier et Friedberg, 1977, *ibidem*) ou d'autonomie (Silva, 2003, p. 3) dont disposent les acteurs. En d'autres termes, selon Silva (2003, p. 3), l'organisation bien que marquée par une certaine rationalité, elle ne peut pas tout prévoir, tout régler. Crozier et Friedberg (1977, cités par Silva, 2003, p. 3) emploient l'expression « *d'une irrésistible subjectivité* » dans l'organisation en tant que cadre d'interaction entre des acteurs. C'est pour cette raison que Silva (2003, p. 4) pense plutôt à « *l'incapacité d'identifier clairement les zones d'incertitude (dans son ensemble) et à une recherche plutôt [tâtonnante], où les problèmes et les réponses se construisent parallèlement* ». Sa vision se fonde sur l'impossibilité d'une rationalité totale de la part de l'organisation, mais d'une recherche constante dans cette direction.

Le *contrôle* est donc au cœur des réflexions sur les organisations. Même si on peut constater une opposition dans la définition de l'organisation, par exemple, des auteurs comme Blau et Scott (1962, cité par Silva, 2003, p. 4) expliquent les organisations par la coopération des individus vers un objectif commun. Tandis que d'autres, comme Simon (1945, *ibidem*)

opposent l'idée que les individus dans les organisations rarement ont des objectifs communs. Quoiqu'il en soit, selon Silva (2003, p. 4), le problème du *contrôle* s'impose aux organisations pour deux raisons. D'un côté, on doit s'assurer que les actions individuelles mènent effectivement à l'objectif commun, de l'autre, que la diversité des objectifs n'empêche pas la réussite des objectifs organisationnels (ou que les obstacles posés par telle existence soient minimisés). Pour notre recherche, nous définissons d'une part le *contrôle* comme un processus formel ou informel, explicite ou implicite, conscient ou inconscient visant à normaliser les comportements à travers une combinaison de règles, procédures, documentation et surveillance et comme un processus d'internalisation des normes par les acteurs. Ainsi, le *contrôle* tel que nous le conceptualisons est réalisé, d'une part à travers la standardisation des procédés, la standardisation du savoir et des qualifications, est fondé sur la standardisation des résultats, agissant donc sur les performances. Il peut être, se référant à Child (1984, cité par Silva, 2003, p. 11) : - *personnalisé centralisé* (supervision hiérarchique directe, centralisation des décisions et autorité personnelle fondée sur l'expertise ou le charisme) ; - *bureaucratique*, c'est-à-dire impersonnel (spécialisation des tâches, utilisation de règlements, de procédures, de contrôles comptables et budgétaires et automatisation du travail) ; - *axé sur les outputs* (centres de responsabilité, fixation d'objectifs, utilisation d'une comptabilité par les responsables et délégation des décisions) ; - *culturel* (développement d'une forte identification aux buts, une certaine autonomie). D'autre part, comme le stipule Hopwood (1976, cité par Langevin et Naro, 2011, p. 12), le *contrôle* ne repose pas uniquement sur des moyens administratifs formels tels que des règles, des procédures ou des systèmes d'évaluation et de rémunération des performances (contrôles administratifs), il peut s'exercer également par les pressions exercées par les individus à tous les niveaux de l'organisation sur les autres. Il appelle ce type de *contrôle* le *contrôle social*. Pour l'auteur, le *contrôle social* réside dans les valeurs partagées et l'influence mutuelle des membres d'un groupe social. Le *contrôle* fait référence aux connaissances et valeurs professionnelles, intériorisées par les acteurs, il est donc culturel et parfois inconscient. Cela repose sur l'idée de Mintzberg (1990, *ibidem*) selon laquelle, à partir du moment où les membres de l'organisation intériorisent ses normes et valeurs fondamentales, leur comportement est sous contrôle.



Le *contrôle* renvoie aux *mécanismes* et *processus* de gestion. En ce qui concerne les mécanismes de gestion, ils regroupent :

- les dispositifs de la traduction définie comme la totalité des négociations, des aventures, des actes de persuasion, des calculs et de la violence par lesquels une entité a le droit d'agir (Callon, 1986, p. 185) : les systèmes d'intéressement qui indiquent la manière de sceller les alliances (les systèmes de participation), l'enrôlement qui indique la manière de définir et de coordonner les rôles, la mobilisation des acteurs qui peut consister à motiver les acteurs, ensuite canaliser cette motivation vers une cible précise en rapport avec la performance ;
- les contrats de performances, les conventions de performances, les normes, la hiérarchie, les systèmes de mesure, d'évaluation, etc.

Le *contrôle* n'est pas une action isolée, c'est un processus, une « *boucle* » qui suppose l'apprentissage par itérations, un cycle constitué de quatre étapes principales (Löning, Malleret, Méric et Pesqueux, Chiapello, Michel et Solé, 2008, p. 3) : *Plan* (fixation des objectifs, planification, budget), *Do* (mise en œuvre), *Check* (Suivi des réalisations) et *Analyse* (analyse des résultats, prise d'actions correctives). Pour ces auteurs, le *système de contrôle* peut être décrit comme composé de deux sous-ensembles : un système de pilotage qui met en œuvre les mécanismes clés de la performance et un système incitatif destiné à renforcer la convergence des buts.

Ainsi, selon Martin et Picceu (2007, p. 79), « *le processus de contrôle ne prend sens que réinséré dans une boucle de pilotage articulant les phases de décision, d'action, d'analyse des écarts, de correction, de nouvelles décisions...* ». À la lumière de la TRS et de la TC, le *contrôle* peut être compris comme un processus de régulation renfermant un ensemble de pratiques : la coordination, la négociation, l'appropriation, la délibération... Le *contrôle* est source de tension, ou du moins, c'est notre proposition principale concernant les facteurs de TGP.

### **2.2.2 La règle**

Dans une étude de rapports tensionnels entre acteurs, le concept de *règle du jeu* est central si l'on se réfère à De Terssac (2012). Selon cet auteur, celle-ci désigne le produit de la rencontre

des acteurs, étant entendu que ce que produisent et échangent les acteurs, ce sont des *règles*. Comme l'écrit Reynaud (1997, cité par De Terssac, 2012) dans sa préface à la deuxième édition des « *Règles du jeu* », agir, c'est poser des *règles*, car les acteurs affirment une prétention aux *règles*. En ce sens, De Terssac (2012) considère que la contribution à la formation des *règles*, à leur maintien ou à leurs transformations est consubstantielle à l'action, et non le résultat d'une quelconque soumission de cette action à des valeurs. Sur ce, la création de *règles*, selon De Terssac (2012, p. 13) «  *vise à mettre de l'ordre dans les interactions, à cadrer et à mettre sous contrôle les actions des parties en présence* ».

Reynaud (1997, p. IV, cité par De Terssac, 2012) précise ainsi sa définition de la *règle* :

*« La règle est un principe organisateur. Elle peut prendre la forme d'une injonction ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action. Elle introduit dans l'univers symbolique des significations, des partitions, des liaisons ».*

Selon Reynaud (1989), les *règles* régulent les interactions sociales. Elles ne naissent pas ex nihilo, elles sont liées à un projet d'action commun. En ce sens, si l'on se réfère à cet auteur, les *règles* fournissent les bases à l'organisation de la vie sociale. De ce fait, Reynaud attire l'attention sur le fait que les *règles* ne peuvent être comprises pleinement en dehors de l'activité de régulation qui recouvre les activités de création, de destruction, de modifications, et de maintien des *règles* à l'intérieur des systèmes sociaux.

Une *règle de gestion* sera donc un discours ou une pratique interne ou externe à destination des membres de l'organisation, et dont la visée est explicitement normative (De Vaujany, 2006, p. 113). En s'inspirant des travaux de Schelling (1980), Reynaud (1997, cité par De Terssac, 2012) met au jour la permanence des *règles* qui sont auto-entretenuës dans la mesure où le calcul d'intérêt (ou le pari) correspond au respect de la *règle*. Dans le sens des conventionnalistes (Gomez et Taskin, 2015, p. 106), «  *en amont de toute règle et de tout accord entre acteurs, il doit exister un accord préalable sur la signification et les modalités d'interprétation de ces règles* ». Le calcul d'intérêt et la recherche d'accords, dans la constitution des *règles* et/ou leur interprétation, pourraient drainer des conflits.

### 2.2.3 La négociation

Pour la TRS et la TC, la *négociation* apparaît comme importante dans l'action collective. La *négociation* est, selon Flanders (1968, cité par De Terssac, 2012, p. 13), « *tout échange où les partenaires cherchent à modifier les termes de l'échange, toute relation où les acteurs remettent en cause les règles et leurs relations* ». Pour lui,  *négociier*, c'est fabriquer des règles, car les termes de l'échange, ce sont les règles : « *ce qu'on échange, ce sont des règles* ». Même si, affirme De Terssac (2012), cela n'exclut pas des situations de *négociation* dans lesquelles les règles préexistent (par exemple, les règles institutionnelles), mais qui feront l'objet d'une réinterprétation. Pour cet auteur, « *la négociation se met en place pour résoudre un problème partagé par les deux parties et aboutit à un accord qui est un texte provisoire qui cristallise l'engagement des protagonistes et prend place dans la forêt d'accords existants* » (p. 13).

La *négociation* apparaît comme un moyen pour trouver des solutions. Elle permet la gestion d'une opposition par l'engagement des acteurs aux règles consensuelles. Sous cet angle, De Terssac (2012, p. 15), voit la *négociation* comme centrale, car elle « *désigne l'effort et les concessions que les protagonistes font pour élaborer ensemble des règles et les rendre communes* ». Il se fonde sur la *théorie de la négociation* de Strauss (1992, cité par De Terssac, 2012, p. 15), au sein de laquelle, Strauss démontre que « *le conflit oblige à rechercher et à formuler une définition commune et mutuellement acceptable de son enjeu. La négociation découvre ou invente des points de convergence des attentes mutuelles* ». Ce qui fait dire à Terssac (2012, p. 15) que la *négociation* mène vers un « *compromis* » (ensemble de règles acceptées par les deux parties) qui règle provisoirement l'inégalité du rapport des forces autour d'une « *zone de convergence* », mais acceptable par les parties en présence.

Dans la problématique des TGP, des auteurs ont montré que les tensions sont inhérentes aux organisations (Ashcraft et Tremblay, 2004 ; Bouchikhi, 1998 ; Mériade et *al.*, 2019 ; Stohl et Cheney, 2001), endogènes au fonctionnement des organisations dans un environnement post-industriel (Cameron et Quin, 1998) ou encore elles sont « *normales* » dans les phénomènes organisationnels et n'ont pas à être résolues ou enrayerées (Ashcraft et Trethewey, 2004, cités

par Michaud, 2012, p. 7). Les gestionnaires et les employés doivent donc apprendre à composer avec les tensions. Ce constat renvoie à l'importance de la *négociation* en contexte de mise en œuvre des réformes administratives.

En effet, nous proposons d'associer la *négociation* et les dispositifs de gestion (ensemble de conventions) à un système de « *régulation conjointe* » telle qu'évoquée par Reynaud (1988), articulant régulation de contrôle et régulation autonome. Nous avons vu, d'après Reynaud, que les régulations de contrôle correspondent à la conception ainsi qu'à l'instrumentation par des acteurs des dispositifs de gestion, puis à leur éventuelle réappropriation. Les régulations autonomes représentent la façon dont les acteurs de l'organisation vont recevoir les actions de la régulation de contrôle. Ils pourront se réapproprier à leur tour les outils, objets et dispositifs de gestion tournés vers eux, « *jouer* » avec les règles de gestion, détourner les outils de gestion proposés par la régulation de contrôle, éviter l'utilisation de certains objets de gestion, inventer des objets de gestion complémentaires afin de pallier des insuffisances du système... La *négociation* est ainsi un élément au centre du processus de traduction, que Callon et Latour (1981, cités par Drevet, 2017, p. 14) définissent comme « *l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force* ».

### **2.2.2 Le concept de *tension de gouvernance publique* (TGP)**

La littérature scientifique sur les tensions a fourni en effet différentes définitions du concept étudié. Ce qui fait dire à Mériade et *al.* (2019) que le concept de tensions a une étendue très large et à Smith et Lewis (2011, p. 385) qu'il y a « *un manque de clarté conceptuelle* » faisant allusion à la variété de termes utilisés pour décrire les tensions incluant contradiction et paradoxe auquel on associe les termes dilemme, ironie, incohérence, dialectique, ambivalence, conflit.

Cameron et Quinn (1998), Stohl et Cheney (2001) ont tenté d'apporter des nuances aux notions de tension, de contradiction et de paradoxe. Selon eux, la *tension* est la notion à l'étendue la plus vaste : elle fait référence au choc d'idées, de principes ou d'actions, choc duquel peut résulter un certain inconfort ; la contradiction est une situation dans laquelle une

idée, un principe ou une action entre en opposition directe avec un autre ; le paradoxe (existence simultanée d'états contradictoires) est utilisé en référence aux situations pragmatiques ou d'interaction dans lesquelles, dans la poursuite d'un objectif, un autre objectif surgit (souvent de façon non intentionnelle) et vient nuire à l'atteinte du premier. Stohl et Cheney (2001, p. 355) ajoutent que le paradoxe est formé de contradictions « *avec un élément additionnel d'interdépendance* ».

Les *TGP* font l'objet maintenant d'un grand intérêt dans la littérature depuis les deux dernières décennies. Avant d'aborder les définitions qui sont données au concept de *TGP*, nous allons d'abord, par souci de clarté, définir le concept de *gouvernance*, car il faut le préciser les tensions de gouvernance sont les tensions inhérentes à l'architecture, au fonctionnement et à la dynamique (changement) des systèmes socio-politiques, administratifs et économiques et à l'exercice de leur gouvernance (Hudon et Mazouz, 2014).

Le concept de *gouvernance* a été abordé selon des angles différents dans la littérature scientifique. Des chercheurs se réclamant de champs disciplinaires tels que les sciences économiques, les sciences politiques, la sociologie, le droit des affaires... ont traité des phénomènes associés à la *gouvernance* selon des conceptions normatives et analytiques (Tournier, 2007, p. 72). Pour tenter de définir le concept de *gouvernance*, nous nous sommes basés, dans un premier temps, sur des ouvrages de référence (Lacroix et St-Arnaud, 2012 ; Létourneau, 2009 ; Tournier, 2007 ; Hermet, Kazancigil et Prud'homme, 2005 ; Carnet, 2004), et dans un deuxième temps, sur des définitions institutionnelles (Banque Mondiale, ex-Agence canadienne de développement international), avant de proposer la définition opératoire de ce concept.

Selon Malo (2003, p. 1, cité par Michaud, 2012, p. 13), au sens large, « *la gouvernance est une forme de coordination à différents niveaux de régulation, du macro au micro, du global au local, de l'inter-organisationnel à l'intra-organisationnel, et de différentes natures (privée/publique ; marchande/non marchande)* ». Au sens strict, Beitone (2007, cité par Lacroix et St-Arnaud, 2012, p. 25) définit la *gouvernance* comme un processus actif impliquant plusieurs acteurs : « *l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées* ». Quant à

Hermet et *al.*, (2005), la *gouvernance* est un processus de décision toujours révocable et provisoire, elle ne désigne pas le site du pouvoir ultime et exclusive. Selon sa logique de la *gouvernance*, les décisions sont le produit d'une négociation et non le produit d'un débat et d'une délibération.

*« La gouvernance est un mode de gestion qui tend à se codifier au regard des normes ou de « codes de conduites » négociés plutôt que de lois en vertu du principe majoritaire, ou issues d'une tradition jurisprudentielle illustrée par la Common Law »* (Hermet et *al.*, 2005, p. 10).

Selon Létourneau (2009), la *gouvernance* fait appel à une coordination des acteurs et à de vastes concertations et discussions. Son but est de rallier le plus grand nombre d'acteurs possibles ayant chacun un rôle majeur à jouer. Dans le même ordre, selon Tournier (2007, p. 68), la *gouvernance* désigne *« les mécanismes de coordination réglant l'organisation interne de l'entreprise dans le but d'une plus grande efficacité »*. Selon cet auteur, les coordinations reposent sur des conventions, des normes et des accords ponctuels.

Sur le plan institutionnel, la Banque mondiale offre aussi une définition large de ce concept mettant au cœur l'intérêt général et le bien commun : *« Nous définissons la gouvernance comme étant l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous »* (dans Lacroix et St-Arnaud, 2012, p. 24).

L'ex-Agence canadienne de développement international (ACDI) proposait une définition qui englobe des notions différentes venant mettre l'accent sur certaines composantes de la *gouvernance* : *« La gouvernance englobe les valeurs, les règles, les institutions et les processus grâce auxquels des particuliers et des organisations tentent d'atteindre des objectifs communs, de prendre des décisions, d'instaurer l'autorité et la légitimité, et d'exercer des pouvoirs »*. La notion de valeurs est ici intégrée aux règles et processus, et les notions de légitimité et d'autorité sont associées à la notion d'exercice du pouvoir (dans Lacroix et St-Arnaud, 2012, p. 24).

Notre définition opératoire de la *gouvernance* correspond à celle de Lacroix et St-Arnaud (2012, p. 26).

« La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir ».

La *gouvernance* met en exergue le jeu des rapports entre différentes parties prenantes où cohabitent intérêts individuels et intérêts collectifs. Elle implique, selon Canet (2004, p. 6), la perte de centralité de la régulation étatique et la négociation ouverte avec les multiples acteurs économiques et sociaux. En ce sens, elle s'accompagne de tensions.

Après avoir présenté quelques définitions de la *gouvernance*, nous allons aborder le concept de *tension de gouvernance publique (TGP)*. Les *TGP* résultent, en même temps qu'elles traduisent, des contradictions et comportements souvent perçus sous l'angle des controverses, conflits, paradoxes et risques de déviance organisationnelle amplifiés en contexte de quête de performance publique (Mazouz et *al.*, 2012). Elles indiquent des contradictions, oppositions voire complémentarité entre logique de management et des pratiques administratives publiques (Bartoli et *al.*, 2011), opposition entre les valeurs institutionnelles de la bureaucratie (dite traditionnelle) wébérienne et les logiques et pratiques entrepreneuriales prônées par les tenants du *NMP* (Bennani et *al.*, 2022). Selon Bartoli et *al.* (2012), il est possible d'identifier diverses formes de *TGP*, qui impactent de manière significative l'exercice quotidien des activités des personnels (Mériade et *al.*, 2019) et se manifestant par diverses formes de blocage et de contournement (Walker et *al.*, 2011 ; Carassus et *al.*, 2012) soit, de manière moins apparente, par des insatisfactions internes comme externes (Rivière et *al.*, 2013).

Des auteurs conçoivent les *TGP* en termes de conflits : variété et superposition de logiques différentes - institutionnelles et professionnelles - (Grenier, 2009), les pressions financières (Bérard et *al.*, 2015), les conflits éthiques (Berard, 2010), les conflits entre innovations et normalisations des pratiques (Mériade et *al.*, 2019).

Dans la présente étude, les *TGP* sont prises au sens des contradictions, paradoxes, conflits et controverses. Rappelons ici qu'initialement Mazouz et Tardif (2010) identifient et recensent

quatre niveaux d'analyse différents des *TGP* : les institutions, la structure organisationnelle, le cadre formel d'administration et les outils de gestion. Développée et mieux contextualisée quelques années plus tard par Mazouzz et *al.* (2012) puis par Hudon et Mazouz (2014), l'approche proposée constitue « *une heuristique d'analyse intéressante qui permet une catégorisation, certes simplificatrice, mais suffisamment large et opérationnelle pour catégoriser notre lecture des tensions* » (Mériade, 2019, p. 2). Selon ces auteurs, des tensions *éthiques, structurelles, managériales et artéfactuelles* sont susceptibles d'apparaître respectivement à l'un ou l'autre des quatre niveaux d'analyse catégorisés des *systems nationaux de gouvernance publique* (SNGP). Cela peut découler du fait que la capacité de gestion n'est pas chose acquise naturellement par les acteurs administratifs, elle est l'aboutissement d'un long processus d'appropriation où des incohérences, paradoxes, conflits, inadaptation peuvent exister.

Au niveau des institutions, les *TGP d'ordre institutionnel* relèvent, selon Bartoli et *al.* (2011, p. 633), des paradoxes entre les *valeurs, le sens* attribués à l'action publique et les modes opératoires associés à la gestion de la performance publique. Pour Mazouz et *al.* (2012, p. 93) et Mériade (2019, p. 172), les *TGP institutionnelles* renvoient au sens et à la cohérence qui fondent la légitimité de la performance des organisations de l'État : la notion de *publicness* aide à saisir la difficulté pour les agents publics de faire cohabiter les valeurs publiques et les objectifs de performance organisationnelle. Pour ces auteurs, les *TGP institutionnelles* amènent à réinterroger la place de l'éthique dans un contexte d'évolution des valeurs et des croyances collectives portées par les institutions, administrations et organismes publics.

Au niveau des organisations, les *TGP d'ordre organisationnel* sont relatives aux structures d'offre en services publics et se manifestent, selon Myriade et *al.* (2019, p. 4), de manière plus conjoncturelle, en affectant surtout le partage du pouvoir et les formes de coordination de l'action publique au sein des organisations publiques et à l'extérieur de leurs frontières juridico-administratives. Pour Yatim (2014, cité par Bennani et *al.*, 2022, p. 5), les *TGP organisationnelles* « *surviennent lorsque, par exemple, la responsabilité de gestion axée sur les résultats des directeurs de programme est entravée par un obstacle institutionnel, comme*



*la centration* ». Selon Bennani et al. (2022, p. 5), les *TGP organisationnelles* sont « *générées par la juxtaposition et la superposition de deux logiques : l'une centrée sur les moyens de l'action et l'autre centrée sur les résultats* ».

Au niveau du cadre formel d'administration et de gestion, les *TGP d'ordre managérial* apparaissent, selon Coblenz et Pallez (2015, cités par Bennani et al., 2022, p. 3), en réponse à des changements initiés au niveau des procédures et des cadres de gestion de l'action publique et concernent donc les « *façons de faire* ». Pour Bennani et al. (2022, p. 5), elles sont liées « *aux effets des remises en question des règles, procédures et protocoles administratifs par de nouvelles formes concrètes d'innovation publique et par la diversité des nouveaux modes opératoires* ».

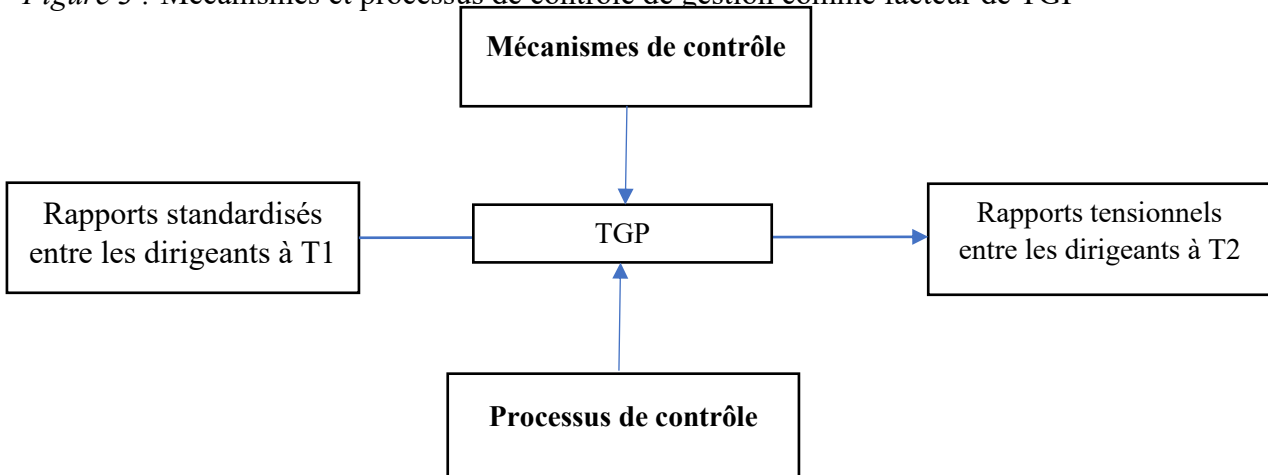
Au dernier niveau des SNGP, et pas des moindres, celui des outils de gestion, les *TGP artéfactuelles (ou instrumentales)*, selon Mériade et al. (2019, p. 4), « *concentrent les conséquences instrumentales des tensions précédentes* ». Pour Mazouz et al. (2011, cités par Mériade et al., 2019, p. 4), elles sont décrites comme des incompatibilités évidentes entre les outils de gestion effectivement utilisés et le cadre d'administration et de gestion prescrit par les lois et règlements qui balisent l'action publique. Mériade et al. (2019, p. 4) les associent aux effets contradictoires qui « *naissent des zones de contacts entre les nouveaux outils de gestion et les valeurs, les structures ou le management et se manifestent par des adaptations, des rejets ou encore des détournements instrumentaux* ».

À l'instar des études mobilisées par l'argumentaire théorique et conceptuel du présent mémoire, notre analyse des facteurs tensionnels s'effectue à partir du cadre d'analyse générale des tensions élaboré par Hudon et Mazouz (2014). Notre étude va être limitée au troisième niveau d'analyse des SNGP : les tensions managériales, qui sont associées aux mécanismes et processus de contrôle de gestion moyennant la théorie de la régulation sociale et la théorie des conventions. D'autant que les contrats et convention de performance sont dictés, entre autres, par la mise en œuvre au niveau des établissements scolaires visés par l'étude d'un nouveau cadre formel de gestion publique ; en ce sens que la GAR a une fonction de régulation et son déploiement suit des processus conventionnels (au sens de la TC).

Le choix de se focaliser sur les tensions d'ordre managérial (et non sur les tensions artéfactuelles, éthiques ou structurelles) se justifie :

- d'une part par notre proposition hypothétique qui situe les facteurs de tension au niveau des mécanismes et processus de mise en œuvre de la GAR. Parlant de mise en œuvre de la GAR, comment la GAR s'opère dans le SEEPS, nous questionnons un ensemble de processus, de modèles et d'outils de gestion normalisés pouvant servir à mettre en œuvre, planifier, exécuter, contrôler... De ce point de vue, il s'agit du niveau 3 de la grille d'analyse élaborée par Hudon et Mazouz (2014, p. 14) à savoir le cadre de gestion réputé être le cadre d'émergence des TGP d'ordre managérial.
- d'autre part les rapports dont il est question dans cette étude, entretenus par les dirigeants du SEEPS, s'opèrent dans un cadre concret de gestion qu'est le SEEPS, or Hudon et Mazouz (2014) nous apprennent que le cadre de gestion est le champ par excellence des tensions managériales.
- enfin, pour des raisons pratiques, il a semblé nécessaire au chercheur que nous sommes de circonscrire notre objectif de recherche à l'identification et à l'analyse des facteurs de tension managériaux, tout en sachant que cet aspect du phénomène (TGP) offre un terreau fertile à réflexion.

Figure 3 : Mécanismes et processus de contrôle de gestion comme facteur de TGP



De manière plus ciblée, l'étude tente d'identifier des facteurs de TGP d'ordre managérial qui « *découlent des différences entre un cadre de gestion bureaucratique (traditionnel), axé sur les moyens et procédures, et celui plus entrepreneurial de la gestion par résultats* » (Mazouz *et al.*, 2012, p. 94). Il s'agit d'identifier des facteurs de tensions associées aux mécanismes et processus de contrôle exercé par les autorités centrales, régionales et départementales de l'éducation nationale - en l'occurrence, les IGE<sup>23</sup>, DEE, IA et IEF - sur les directeurs d'établissements scolaires. Nous pensons que les mécanismes et processus de contrôle mis en place par les services nationaux et locaux génèrent des tensions que vivent les dirigeants du SEEPS.

## **Conclusion du chapitre 2**

Spécifiquement, notre étude identifie et analyse des facteurs générateurs des TGP à partir des rapports entre des dirigeants du SEEPS concernés par l'implantation de la GAR. Le cadre d'analyse nous a offert des repères théoriques, conceptuels et pratiques pour cette étude socio-dynamique des rapports entre les principaux responsables du SEEPS. En particulier, le cadre théorique et conceptuel a aidé à la sélection, au traitement et à l'analyse des données recueillies, à l'interprétation et à la validation des résultats. Il a joué un rôle important dans la conception du plan méthodologique de la recherche abordé dans le prochain chapitre.

---

<sup>23</sup> Inspection générale d'État

## CHAPITRE 3

### OPTIONS MÉTHODOLOGIQUES

#### Introduction

Le cadrage théorique et la grille conceptuelle retenue balisent le champ et la portée des analyses effectuées sur les données de l'étude proposée. A présent, il s'agit de décrire et justifier les options méthodologiques prises dans le cadre de cette recherche. Comme le soutiennent Miller et Friesen (1982), tout travail scientifique doit être mené selon une méthodologie précise afin de démontrer la cohérence, la pertinence, la commutativité, la fiabilité et la généralisabilité des résultats obtenus par le chercheur. Dans ce troisième chapitre, il est question de préciser et justifier la configuration et les options méthodologiques considérées dans le cadre de la recherche sur les facteurs de tensionnels spécifiques au SEEPS. En particulier, l'accent sera mis sur la posture épistémologique *interprétative* adoptée par le chercheur ainsi que la portée *exploratoire* et *abductive* de la démarche de recherche entreprise. Il sera donc question : - de détailler les impératifs méthodologiques que l'approche phénoménologique suppose ; - d'argumenter en quoi l'approche phénoménologique<sup>24</sup> adoptée distingue notre étude d'une approche d'enquête qualitative traditionnelle, menée par entretiens.

#### 3.1 Présentation de la démarche de recherche

La méthodologie mise en œuvre dans le cadre de la présente étude consacrée aux TGP spécifiques au système éducatif élémentaire sénégalais (SEEPS) repose sur un

---

<sup>24</sup> Nous tenons à remercier les professeurs Laurent Taskin, Denis Proulx et Bachir Mazouz, membres du comité d'évaluation du présent Mémoire, pour leurs remarques pertinentes concernant des jugements de valeur qu'ils ont décelés dans la présentation et discussion des résultats de ce mémoire et qui se révèlent être des réponses affectives (sentiments, goûts, préférences) et non l'expression d'un réel vécu. En tant que chercheur, nous sommes conscients des défis et risques méthodologiques de l'approche phénoménologique, notamment quand il s'agit de jugements de valeur. Ces derniers sont personnels et subjectifs et peuvent apparaître à travers les *récits* des répondants et/ou l'interprétation du chercheur et ne peuvent pas être aussi aisément exclus des analyses. Nous sommes également conscients que les jugements de valeur peuvent constituer des difficultés, des biais à la recherche, d'où notre attitude réceptive et positive à l'égard des considérations émises par les membres du comité d'évaluation du Mémoire.

positionnement épistémologique *interprétatif* des rapports entre des dirigeants du SEEPS. La méthode *phénoménologique* adoptée est justifiée par la portée exploratoire qualitative abductive de l'étude. Enfin, nous discutons des raisons qui justifient l'étude de cas en appui à la démarche de recherche entreprise.

### **3.1.1 Le positionnement épistémologique : le paradigme interprétatif**

Selon Wacheux (1996, cité par Essid, 2009, p. 236), l'épistémologie est la philosophie de la pratique scientifique. Mbengue (2001, *ibidem*) la présente comme le statut de la relation faite d'indépendance ou d'interdépendance entre le chercheur et l'objet de connaissance. Tout travail scientifique doit donc se fonder sur le « *quoi* » et « *comment* » apprendre sur le sujet traité pour pouvoir statuer sur les connaissances qui en résultent.

Notre recherche est adossée au courant phénoménologique. La phénoménologie oriente le chercheur vers la construction sociale d'une connaissance comprise comme étant la représentation de l'expérience cognitive des individus (Essid, 2009, p. 236). En d'autres termes, la phénoménologie a pour objectif la description d'un phénomène par celui qui le vit ou l'a vécu. Ainsi pour Wacheux (1996, p. 265, cité par Essid, 2009, p. 236), la phénoménologie est « *une introspection faite par des acteurs sur des événements antérieurs vécus, pour permettre la conscience, la connaissance puis la transmission des expériences rationalisées* ». En ce sens, notre recherche s'inspire de l'interactionnisme symbolique de Mead (1965) et de Blumer (1969) qui postulent que le comportement humain ne se comprend qu'en relation avec les significations que les personnes attribuent aux choses et à leurs actions (cités par Anadón, 2006, p. 10). Elle converge avec Ntebutse et Croyere (2016, p. 29) qui soutiennent que « *la phénoménologie suppose que l'être humain forme un tout avec son environnement, qu'il a un monde et une réalité qui lui sont propres, mais que ceux-ci ne peuvent être compris que dans leur contexte* ». Cette perspective offre des points de repère qui ont pour corollaire une centration sur le sujet, la prise en compte de la subjectivité du chercheur et des sujets, la valorisation des expériences et des potentialités des sujets et le renforcement, chez les personnes impliquées, d'une prise de conscience de leurs propres capacités (*ibidem*, p. 13). De ce fait, au lieu d'être explicative, en étudiant les faits et les significations que nos répondants donnent au phénomène étudié (TGP), la méthode

phénoménologique que nous adoptons est essentiellement descriptive et compréhensive. C'est en phase avec Anadón (2019, p. 19) qui postule que « *la phénoménologie ne s'attarde pas à expliquer les choses, mais à les comprendre* » ; ce qu'elle appelle « *l'attitude envers le savoir* ». Il s'ajoute à ces points de différenciation par rapport à d'autres approches qualitatives, le fait que notre approche phénoménologique met l'accent sur le vécu des dirigeants du SEEPS et leur expérience subjective.

*« Même si, dans les recherches d'orientation phénoménologique consultées, les critères de rigueur ne sont pas explicités, on peut affirmer que la localisation du chercheur et son empathie face au sujet sont des stratégies utilisées dans la reconstruction du phénomène tel que vécu par les participants et constituent une garantie de crédibilité de la recherche. On valorise la description détaillée des données et la place de la subjectivité dans l'interprétation »* (Anadón, 2006, p. 19).

Par conséquent, le sens profond de la phénoménologie selon Ntebutse et Croyere (2016, p. 29) « *n'est pas d'être une description réaliste du monde réel, mais bien plutôt d'être une logique, une science des significations qui n'a pas de rapport immédiat avec le monde réel du sens commun, mais qui explicite la structure de la constitution de son sens pour nous* ». Ce type d'analyse, affirment ces auteurs, va déboucher sur un récit compréhensif et non sur une démonstration comme le seraient d'autres recherches qualitatives.

En outre, notre approche phénoménologique est à la fois description (par des dirigeants du SEEPS) et interprétation (par nous, chercheur). Ce parti pris épistémologique entre en droite ligne de la conception de Van Manen (1984) de la phénoménologie. Pour cet auteur (cité par Anadon, 2006, p. 25), le terme « *phénoménologie* » englobe la perspective herméneutique, car le chercheur travaille sur deux aspects simultanément, la description phénoménologique et l'interprétation herméneutique.

Notre recherche s'inscrit donc essentiellement dans la tradition philosophique interprétative, qui a mené à la construction de notre objet de recherche et de notre problématique. Le processus d'adoption de cette approche interprétative a été décrit par Allard-Poesi et Maréchal (1999, p. 43, cités par Essid, 2009, p. 236) comme suit :

*« C'est d'abord un phénomène qui intéresse le chercheur et qu'il souhaite comprendre de l'intérieur. Et l'objet précis de la recherche s'élabore ensuite au fur et à mesure que cette compréhension se développe. S'il dispose initialement d'une idée du phénomène qu'il souhaite étudier, le chercheur interprétatif ne dispose pas de cadres ou de protocoles stricts de recherche établis initialement. Il cherche au contraire l'adaptation constante au terrain et l'empathie, qui seules, permettent le développement de cette compréhension recherchée. Dans cette perspective, l'objet se constitue dans sa forme définitive de façon quasi concomitante avec l'aboutissement de la recherche, lorsque le chercheur a développé une interprétation du phénomène qu'il a observé ou auquel il a participé ».*

En outre, selon Anadón (2006, p. 15), la recherche *qualitative/interprétative* est celle par laquelle le chercheur s'intéresse à comprendre les significations que les répondants donnent à leur propre vie et à leurs expériences. Pour cette auteure, c'est le point de vue, le sens que les répondants donnent à leurs conduites ou à leur vie qui est matière d'observation et de recherche. Cette approche met en valeur la subjectivité dans la compréhension et l'interprétation des conduites humaines et sociales. Sur ce, les données qualitatives occupent une place importante dans notre étude en s'intéressant particulièrement aux points de vue des participants qui peuvent être considérés, selon Modell (2009, cité par Anadón, 2019, p. 116), comme points de départ des nouvelles théorisations.

Le phénomène qui nous intéresse est la TGP dans le système éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS). Notre objectif est d'identifier et d'analyser des facteurs des TGP tels que vécus par les dirigeants du SEEPS. Nous accordons donc une importance particulière aux vécus et récits de vie des participants à la recherche sur la base desquels nous élaborons notre compréhension, notion privilégiée de l'herméneutique comprise comme science de l'interprétation (Anadon, 2006, p. 19 ; Thouard, 2002, p. 2). Et comme le rappellent Paillé et Mucchielli (2021, p. 147), l'analyse qualitative relève de l'herméneutique, c'est-à-dire elle est une entreprise de compréhension des logiques humaines et sociales. L'analyste s'efforce d'interpréter rigoureusement en prenant compte à la fois qui il est en tant que chercheur et porteur d'une sensibilité théorique, et ce que les textes (et les personnes qui sont à l'origine) offrent comme univers à connaître. Autrement dit, de l'avis d'Anadón (2006, p. 15), par la recherche qualitative interprétative, le chercheur s'intéresse à comprendre et interpréter les significations que les individus donnent à leurs expériences, à leurs conduites. Nous nous

inscrivons ainsi pour notre recherche dans une perspective interprétativiste. À cet effet, se référant à Thouard (2008, p. 1), notre approche herméneutique tout en s'efforçant d'échapper à l'arbitraire comme au formalisme, se déploie indépendamment de toute intentionnalité spécifique, produit une signification, atteste d'une « *intentionabilité* » et relève d'un effort interprétatif.

*« L'herméneutique intervient quand la compréhension immédiate ne suffit plus. Elle suppose un retour sur une forme de communication dont le message ne s'épuise pas dans son expression. Quand le sens n'est plus immédiatement donné, mais qu'il doit être recherché par un effort particulier, la communication et l'évidence pragmatique de l'usage des signes sont suspendues. Il y a une difficulté ou une obscurité qui s'interpose entre les signes offerts et leur compréhension. Un déchiffrement devient nécessaire, une opération spécifique, qui prendra du temps. L'herméneutique n'est pas l'affaire de gens pressés. Elle introduit la médiation d'une interprétation entre le signe et son sens, et cela selon une structure bien particulière »* (Thouard, 2008, p. 1).

C'est donc à la suite de confrontations répétées entre un texte et son interprétation qu'il est possible d'en distiller une compréhension approfondie (Anadón et Denise, 1993, p. 17). Ainsi, dans notre effort d'interprétation de nos données, nous nous intéressons à tous les sens qui émergent comme l'indiquent ces auteures : « *l'herméneutique ne se préoccupe donc pas seulement de la signification d'un texte, mais de toutes les significations qu'il soit possible d'attribuer à ce texte* » (*ibidem*, p. 17). Dans cette perspective, la connaissance herméneutique qui découle de notre étude est acquise par un effort de réflexion. Mais, elle ne se distingue, si on se fie à Thouard (2008, p. 2), de la connaissance rationnelle que par le fait qu'elle est puisée à partir des discours d'autrui, c'est-à-dire ici des dirigeants du SEEPS. Avec cette toile de fond, l'analyse qualitative des données se préoccupe de comprendre la complexité, le détail et le contexte (Anadón et Savoie-Zajc, 2009, p. 1). Pour ces dernières (*ibidem*), « *la finalité de l'analyse est de construire des lectures interprétatives, c'est-à-dire de donner du sens à des phénomènes sociaux et humains caractérisés par une grande complexité* ». De cette manière, par l'analyse qualitative des données, la connaissance est une construction (Anadón et Guillemette, 2006, pp. 2-15). Seulement, ce qu'il faut souligner est que cette connaissance dans l'approche phénoménologique herméneutique est fortement assujettie à l'interprétation du chercheur, contrairement à d'autres recherches qualitatives où chercheur et participants coconstruisent cette connaissance. De ce point de vue, soutiennent



Anadón et Guillemette (2006, p. 10-11), cette connaissance est relative, dans la mesure où elle dépend d'une autre connaissance ou est liée au point de vue du sujet.

Pour le reste, en accord avec Anadón et Denise (1993, p. 18), notre approche phénoménologique, en refusant de réduire l'expérience humaine à un ensemble de modèles plus ou moins bornés, veut redonner au phénomène lui-même une légitimité propre. Elle propose, à cet effet, de passer outre l'étape de la modélisation objective, parce qu'elle considère que cette étape ne contribue pas à grand-chose à notre compréhension de l'expérience humaine.

### **3.1.2 La méthodologie de la recherche : une démarche exploratoire et abductive**

Notre démarche de construction de connaissance a une portée exploratoire. C'est à travers l'exploration que le chercheur ambitionne à proposer des résultats de recherche susceptibles d'enrichir la connaissance. Cette démarche de recherche est définie comme un type de recherche qui s'applique aux études visant à comprendre un phénomène peu étudié ou encore à évaluer un phénomène sous un angle différent de celui sous lequel il est traité généralement. Pour reprendre les termes de Van der Maren (1996, p. 192), la recherche exploratoire viserait alors à *combler un vide* théorique ou conceptuel. Sur ce rapport, en dépit de quelques études consacrées depuis quelques années dans d'autres contextes sur les TGP (Bennani et *al.*, 2022; Mazouz et *al.*, 2019 ; Hudon et Mazouz, 2014 ; Garzon et Picard, 2012 ; Michaud, 2012), l'étude des TGP dans le contexte éducatif sénégalais reste un terrain en friche. Quelques études ont fait cas de l'existence de tensions dans le SEEPS que nous pouvons catégorisées dans les tensions de gouvernance publique ((MEN, 2018 ; PADES, 2018 ; RNSE, 2018).

Notre objectif est donc d'aboutir à des propositions concernant les facteurs de TGP tels que vécus et compris par les participants à la recherche.

La démarche de raisonnement adoptée est *abductive*, au sens où l'abduction est le mélange de l'induction et de la déduction, et procédant en parallèle et avec des allers retours, entre des observations du terrain de recherche et des connaissances théoriques mobilisées à des fins d'investigation. L'abduction se justifie par la complexité des interactions sociales (rapports entre les acteurs). Selon Catellin (2004, p. 179), la recherche abductive convient, au sens où

l'on adopte des hypothèses plausibles ou des propositions de recherche susceptibles respectivement d'être vérifiées ultérieurement, ou servir de balises pour les analyses, avec la combinaison de l'expérience et de l'information qui permettent d'appréhender la singularité des situations et des phénomènes à l'étude.

Enfin, notre méthodologie consiste à analyser des contenus d'entretiens réalisés avec des acteurs du SEEPS et de données qualitatives issues d'une série d'analyses documentaires pratiquées sur des informations, données et rapports officiels. On pourrait ainsi qualifier la démarche méthodologique de recherche entreprise exploratoire qualitative selon une posture épistémologique qui relève du paradigme interprétatif.

### **3.1.3 Une approche exploratoire qualitative des TGP**

Selon Essid (2009, p. 244), les méthodologies qualitatives sont les plus pertinentes pour répondre, en particulier, à un objet de recherche peu étudié. Ces méthodes favorisent l'exploration de nouvelles idées ou de nouvelles théories. En plus de la rareté des études menées sur le sujet et l'objet de recherche (TGP) dans le contexte sénégalais, nos investigations sont délibérément concentrées sur les vécus des dirigeants du SEEPS et leurs expériences quant à la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS. Enfin, les résultats de l'étude seront traduits et discutés de manière discursive.

Comme méthode de recherche, *l'étude de cas* est aujourd'hui reconnue à part entière. Les travaux de Yin (1989) et d'Eisenhardt (1989) ont largement contribué à en baliser le design et le déroulement. Yin (1989, p. 25) a défini *l'étude de cas* comme « *une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte réel, lorsque les frontières entre le phénomène et le contexte n'apparaissent pas clairement, et dans laquelle plusieurs sources de preuve sont utilisées* ». Eisenhardt (1989, p. 534) donne à *l'étude de cas* un rôle plus large : « *l'étude de cas est une stratégie de recherche qui se concentre sur la compréhension des dynamiques présentes dans un cadre unique et particulier* ». Dans le même sens, Wacheux (1996, p. 89, *ibidem*) considère que *l'étude de cas* est « *une analyse spatiale et temporelle d'un phénomène complexe par les conditions, les événements, les acteurs et les implications* ».

### **3.1.3.1 Pertinence de l'étude de cas multiples à des fins exploratoires**

Comme méthode de recherche, l'étude de cas permet d'analyser un phénomène d'intérêt particulier (le cas) dans son contexte naturel et sans manipulation par le chercheur (Yin, 2018, cité par Essid, 2009). À l'aide de méthode de données multiples et de la triangulation de celles-ci, elle génère une compréhension holistique, riche et en profondeur du phénomène d'intérêt et de son contexte (Benbasat, Goldstein et Mead, 1987 ; Luck, Jackson et Usher, 2006, cités par Dahl et *al.*, 2020). Particulièrement, l'étude de cas peut être utilisée à des visées descriptives, exploratoires, explicatives, ou encore pour concevoir ou tester une théorie (Gagnon, 2012 ; Hentz, 2012 ; Martinson et O'Brien, 2010, cités par Dahl et *al.*, 2020).

Dans un contexte politico-administratif et socio-économique particulier et unique vécu par les dirigeants d'écoles élémentaires sénégalaises, des *études de cas collectifs* (au sens de Stake, 1995) ou *étude de cas multiples*, selon Yin (2018), permettent d'explorer, analyser, interpréter et tenter des explications aux TGP spécifiques au SEEPS.

Pour Stake, *les études de cas collectifs* permettent la collecte de données auprès de plusieurs cas, qui par leur synthèse, permettent de comprendre le phénomène d'intérêt. Pour Yin, *l'étude de cas multiples* permet d'étudier plusieurs cas pour lesquels il y a « *réplication* » de la procédure de recherche. Pour ces deux chercheurs, cette approche a pour finalité de faire émerger des caractéristiques communes, et d'enrichir *in fine* la théorie existante (cités par Essid, 2009, p. 248).

### **3.1.3.2 Étude de cas multiples portant sur six établissements publics sénégalais d'enseignement élémentaire et mobilisant 14 dirigeants publics**

Le recrutement de 14 dirigeants publics œuvrant au sein du SEEPS visés par cette étude obéit à des critères précis.

Selon Yin (2018, cité par Dahl et *al.*, 2020, p. 98), les cas recrutés doivent permettre la réplication d'un cas à l'autre. Aussi, ils doivent, selon Gagnon (2012, *ibidem*), permettre la comparaison à d'autres situations et, donc, requérir des caractéristiques particulières, mais semblables à d'autres cas de l'objet d'étude. En plus, l'étude des rapports (unité d'étude) entre les dirigeants du SEEPS (niveau d'étude) se fait à différents niveaux organisationnels

motivant le choix de sélectionner des cas variables. Selon Yin (2018, *ibidem*), le nombre de cas à l'étude est déterminé en fonction du nombre de répliques qui permettra d'accorder une plus grande confiance aux résultats obtenus (en termes de validité). Toujours selon Yin (2018, *ibidem*), l'étude, d'au moins trois cas, offre une variation intéressante du phénomène à l'étude. Pour Martinson et O'Brien (2010, cités par Essid, 2009, p. 98), une attention particulière doit être accordée au nombre de cas étudiés. Dépendamment de la profondeur des analyses et du degré de compréhension des phénomènes explorés, c'est l'atteinte de la saturation des données qui peut amener le chercheur à cesser de considérer de nouveaux cas. Enfin, l'empathie, révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs, d'après Essid (2009, p. 38), est aussi un des critères de validité de la recherche qualitative selon le paradigme interprétatif.

Considérant, des particularités du contexte sénégalais, notamment celles qui régissent les rapports entre les dirigeants du SEEPS, nous avons cibler quatorze (14) dirigeants opérant dans et aux interfaces des six (6) établissements scolaires concernés par l'étude (Tableau 2 ci-après, p. 56).

*Tableau 2 : Récapitulatif des dirigeants concernés par l'étude sur les TGP*

Participants	Nombre	Critères de sélection
Directeur de l'Enseignement Élémentaire (DEE)	01	Être le DEE
Inspecteur d'Académie (IA)	01	Être l'IA de Rufisque
Inspecteur de l'Éducation et de la Formation, Chef de circonscription	03	Être IEF dans l'une des circonscriptions déconcentrées
Inspecteur de l'Éducation et de la Formation, Chef de district	03	Être Inspecteur chef de district (ICD)
Directeurs d'établissements scolaires	06	Être directeur d'école (Dir.) où la GAR est effective, avec une expérience de direction de 5 ans minimum, et être choisi par tirage aléatoire simple
<b>Total</b>	<b>14</b>	

## **3.2 La collecte des données qualitatives**

Cette section présente les modes de collecte des données de l'étude qui sont, selon Wacheux (1996, p.192, *ibidem*), des sources incontournables d'information (l'entretien et la documentation) lorsque l'on s'intéresse au cadre d'étude et aux comportements des acteurs en son sein.

### **3.2.1 Les modes de collecte des données**

L'entretien semi-directif est le principal outil de collecte de données que nous privilégions en rapport à notre approche de recherche qualitative. La collecte des données est faite aussi à partir de l'analyse documentaire (rapports officiels internes et externes) et de l'analyse de contenu de 14 entretiens semi-directifs réalisés au Sénégal.

#### **3.2.1.1 L'entretien semi-directif**

Le caractère exploratoire et l'approche interprétative de notre recherche nous conduisent à opter pour la technique d'entretien semi-directif. L'entretien semi-directif semble le plus adéquat quand le chercheur veut recueillir les perceptions des répondants à l'étude par rapport à un vécu. En effet, nous avons tenté d'identifier et catégoriser des facteurs de TGP à partir des réponses fournies par les dirigeants ciblés par l'étude. À ce titre, les entretiens ont permis de collecter des données reflétant leurs représentations de la dynamique des rapports en contexte de mis en œuvre de la GAR au niveau du SEEPS, tout en assurant une certaine confidentialité. Par ailleurs, le recours à des questions ouvertes semi-directives laisse un champ libre pour nos interlocuteurs.

#### **3.2.1.2 L'analyse de contenu**

Selon Bardin (1977, cité par Wanlin, 2007, p. 249), l'analyse de contenu est un ensemble d'instruments méthodologiques fondé sur la déduction et l'inférence et s'appliquant à des « *discours* » extrêmement diversifiés. C'est un effort d'interprétation qui permet, dans une approche discursive, de formuler des énoncés qui tiennent compte de la rigueur de l'objectivité et la fécondité de la subjectivité. Elle comprend trois phases : la préanalyse, l'exploitation du matériau de recherche ainsi que le traitement de l'information, l'inférence et l'interprétation (Wanlin, 2007, p. 249).

Pendant *la préanalyse*, nous avons organisé l'information contenue dans les rapports officiels et principalement l'information contenue dans les 14 entretiens semi-directifs. Nous avons procédé ainsi : 1) la lecture flottante pour prendre connaissance du matériau. C'est le moment des premières impressions. Pour Savoie-Zajc (2000, pp, 101-102), il s'agit de lire et de relire pour tenter de bien saisir le message apparent ; 2) la formulation des hypothèses et des objectifs, où nous avons repris chacun des épisodes d'observation et identifié le thème qu'il reflétait, regroupé les thèmes proches ou semblables et identifié leur substance ; 3) le repérage des indices et l'élaboration des indicateurs, où nous avons, comme l'indique Bardin (1977, *ibidem*), choisi les indices contenus dans le corpus et les avons organisés systématiquement sous forme d'indicateurs précis et fiables ; 4) la préparation du matériel, consistant selon Tesch (1990) et Savoie-Zajc (2000), (*ibidem*) en les opérations de découpage du corpus en unités comparables, de catégorisation pour l'analyse thématique.

Pendant *l'exploitation du matériau de recherche*, phase centrale de l'analyse de contenu, nous avons, comme le suggèrent Robert et Bouillaguet (1997, cités par Wanlin, 2007, p. 249), appliqué, au corpus de données, des traitements autorisant l'accès à une signification différente répondant à la problématique, mais ne dénaturant pas le contenu initial. C'est la phase de codage, de décompte ou d'énumération. Autrement dit, nous avons élaboré des grilles de catégories et les avons remplies selon l'unité d'analyse retenue et l'unité de numération.

Pendant *le traitement, l'interprétation et l'inférence*, nous avons en premier temps traité les données brutes de manière qu'elles soient significatives et valides. Comme l'indique (Bardin, 1977, *ibidem*), nous avons condensé et mis en relief les informations apportées par l'analyse. En deuxième lieu, nous avons interprété les résultats, c'est dire, selon (Robert et Bouillaguet, 1997, *ibidem*, p. 251), « *pris appui sur les éléments mis au jour par la catégorisation pour fonder une lecture à la fois originale et objective du corpus étudié* ». En troisième lieu, il s'est agi par le biais de l'inférence de justifier la validité de ce qu'on a avancé à propos de l'objet étudié en exposant les raisons de la preuve (Robert et Bouillaguet, 1997, *ibidem*, p. 251), ce qui a pu servir de base à une autre analyse ordonnée autour de nouvelles dimensions théoriques ou pratiquées grâce à des techniques différentes (Bardin, 1977, *ibidem*).

En résumé, dans l'analyse du corpus des données, nous avons privilégié une approche *d'open coding*, c'est-à-dire une analyse thématique de type inductive qui a consisté « à repérer dans des expressions verbales ou textuelles des thèmes généraux récurrents qui apparaissent sous divers contenus plus concrets » (Mucchielli, 1996, p. 259, cité par Khalil et Duzert, 2014, p, 8). L'identification des thèmes s'est faite progressivement et en parallèle avec la lecture des données collectées (Corbin et Strauss, 1990, *ibidem*). Plus concrètement, l'ensemble des entretiens a été retranscrit et nous avons réduit les phrases et les paragraphes transcrits en de simples étiquettes où chacune renvoyait à un sens bien précis. Les données « indexées » ont été réexaminées à plusieurs reprises et classifiées au fur et à mesure dans des catégories « *because code definitions are iterative, applying codes is often cyclical rather linear* » (Gibson et Brown, 2009, p. 136, *ibidem*). L'ensemble des catégories a été défini de façon itérative et justifié par des verbatim.

### **3.3 La méthode d'analyse adoptée**

Nous avons adopté la méthode d'analyse qualitative assistée par NVIVO (Plard et Martineau, 2019). Pour Wanlin (2007, p. 265), le recours à un logiciel permet de soutenir les moments de codage et de traitement des données. Trois moments peuvent être retenus dans notre opération d'analyse des données : 1) la transcription des verbatim ; 2) le traitement des informations recueillies et 3) l'interprétation des données de l'étude de cas multiples.

1) La **transcription des verbatim** : Les 14 entretiens que nous avons réalisés sont enregistrés et sauvegardés dans un fichier au fur et à mesure qu'ils se déroulaient. Il y avait principalement trois zones où se sont déroulés les entretiens correspondant à trois circonscriptions scolaires (IEF). Raison pour laquelle les entretiens se sont faits à des intervalles nécessitant des allers-retours du chercheur et sur plusieurs jours. Mais, il faut retenir que chaque verbatim a été transcrit dans les trois jours suivants l'entretien, au plus tard. Le chercheur a transcrit lui-même : il procédait par écoute séquentielle du verbatim suivie de la transcription de la partie écoutée. Ce qui a rendu la tâche fastidieuse, parce qu'il a fallu à chaque fois reprendre une séquence de contenu audio, revenir en arrière. C'est pourquoi nous avons pris du temps pour la transcription de certains verbatim qui ont duré plus d'une heure. Surtout que les conditions de réalisation des entretiens étaient un peu

difficiles. Nous avons trouvé les répondants à leurs lieux de travail, les conditions d'enregistrement étaient parfois difficiles occasionnant par moment des interférences.

2) Le **traitement des informations recueillies** : Nous avons constitué notre corpus de recherche dans NVIVO 12. La première étape a été l'étape de structuration et d'organisation des données. Dans cette étape, nous avons importé les entretiens transcrits. Nous avons opté pour l'analyse thématique du corpus de recherche selon le procédé de Paillé et Mucchielli (2021, p. 269) consistant au repérage, au regroupement et subsidiairement, à l'examen discursif des thèmes abordés dans un corpus. L'opération d'encodage a commencé avec la création de thèmes tels qu'abordés par les questions posées (le guide d'entretien) ou qui émergeaient automatiquement de la lecture des verbatim. Nous avons ainsi créé 10 nœuds de codes exprimant les thèmes (les thèmes centraux) et un onzième nœud pour les attributs des répondants. Les thèmes retenus sont : *connaissance de la GAR ; motivations de l'implantation de la GAR ; efficacité de la GAR ; implication des dirigeants ; réaction des dirigeants envers la GAR ; nouveautés liées à la GAR ; opinions des dirigeants sur la GAR ; difficultés rencontrées ; tâches réalisées ; gestion des tâches*. Après cela, nous avons procédé à la lecture lente des entretiens et, par rapport à chaque thème, nous avons glissé ou transposé les réponses pertinentes ou unités de sens. Comme l'indique Averseng (2011, p. 377, cité dans Plard et Martineau, 2019, p. 15), le procédé de codage ou d'encodage dans Nvivo correspond donc à la segmentation du contenu d'un entretien « *en unités d'analyse (mots, phrases, thèmes...)* et à les intégrer au sein de catégories sélectionnées [des thèmes dans notre cas] *en fonction de l'objet de recherche* ». Nous avons procédé par la suite à l'organisation et au classement des nœuds en les structurant sous forme d'une *arborescence* aussi nommée *arbre thématique*. Cela a consisté, selon Plard et Martineau (2019, p. 18), à la déclinaison d'un nœud dit *Parent* (thème principal) à un nœud dit *Enfant* (sous-thème du nœud principal). C'est la structuration hiérarchique des nœuds sous la forme de thèmes centraux regroupant des thèmes associés, complémentaires, divergents, etc. (Cf. Annexe A : Récapitulatif des thèmes et sous-thèmes de l'analyse thématique). Les thèmes, sous-thèmes et unités de sens nous ont offert une grille de lecture et d'analyse à l'aide de laquelle, nous avons pu créer un treizième nœud que nous avons nommé *facteurs de tension*. Nous avons associé à ce dernier nœud trois sous-nœuds notamment 1) le sous-nœud nommé *facteurs liés*



aux mécanismes de contrôle : 2) le sous-nœud nommé *facteurs associés aux processus de contrôle* et 3) le sous-nœud nommé *facteurs émergents de la perception des dirigeants*. Une analyse plus poussée a mené à décliner chacun des trois sous-nœuds précités en trois nœuds *Enfant* à savoir : ●*facteurs de tension liés aux mécanismes de coordination et de pilotage* ; ●*facteurs de tension liés aux mécanismes de mesure et de partage des résultats* ; ●*facteurs de tension liés aux mécanismes de planification* (Cf. Annexe A : Récapitulatif des thèmes et sous-thèmes de l'analyse thématique). Une fois que nous avons réalisé l'ensemble des opérations de codage, nous avons passé à la phase d'analyse, d'interprétation et de rédaction des résultats de recherche.

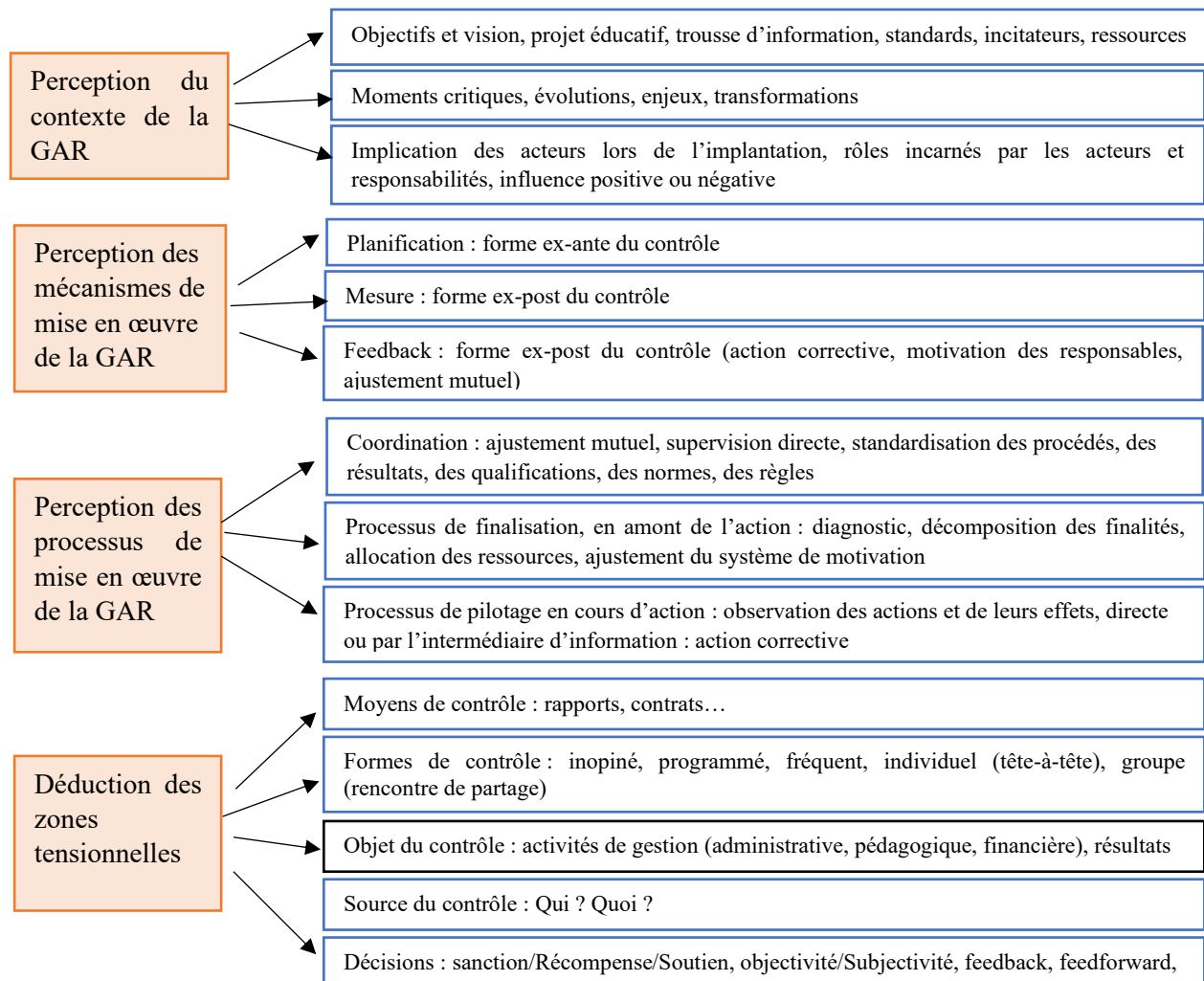
4) **L'interprétation des données qualitatives de l'étude de cas multiples** : Nous avons interprété les résultats, c'est-à-dire, selon (Robert et Bouillaguet, 1997, *ibidem*, p. 251), « [pris] appui sur les éléments mis au jour par la catégorisation pour fonder une lecture à la fois originale et objective du corpus étudié ». Cette opération s'est faite de manière factuelle et subjective. Après l'analyse de contenu, l'interprétation factuelle suit logiquement (Walcott, 1994, cité par Andreani et Conchon, 2005, p. 15). Elle a consisté, si on se réfère à Andreani et Conchon (2005, p. 15), au commentaire des résultats (le point de vue des dirigeants du SEEPS) en fonction des hypothèses de recherche. Comme nous sommes dans une démarche déductive, notre interprétation « *subjective* » en tant que chercheur a constitué une partie intégrante des résultats au même titre que les données elles-mêmes. Sur ce, Andreani et Conchon (2005, p. 15) soutiennent que la subjectivité du chercheur sert à améliorer la compréhension des faits et à dire « *le vrai* ». Le processus d'interprétation subjective a suivi deux phases : une phase de déconstruction des données et une phase de reconstruction des résultats. Dans la phase de déconstruction des données, nous nous sommes « démarqués », comme l'enseigne Feldman (1994, *ibidem*), de la transcription et des analyses minutieuses, pour rechercher ce que les résultats signifient aux yeux des objectifs de l'étude. Autrement dit, selon Andreani et Conchon (2005, p. 16), nous avons observé un retrait par rapport aux données pour leur donner un sens et les expliquer. C'est ce que ces auteurs appellent « *une démarche discursive de reformulation et d'explication du sens* » (*ibidem*). Dans la phase de reconstruction des résultats, nous sommes allés au-delà de la recherche et

de l'explication du sens, pour bâtir un raisonnement et une argumentation sur les résultats. Andreani et Conchon (*ibidem*) expliquent la notion de reconstruction par le fait que « *l'interprétation produit une argumentation et développe ses propres idées* ».

### **3.4 Le cadre conceptuel et la démarche méthodologique encadrant la collecte et l'analyse de données**

La figure n°4 ci-dessous indique les étapes, niveaux et unités d'analyse : ce sur quoi nous sommes basés pour construire le guide d'entrevue qui a permis d'identifier et d'analyser des facteurs de TGP en contexte de conception et mise en œuvre de la GAR dans le secteur éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS). En effet, la collecte des perceptions des participants s'est faite à l'aide d'un guide d'entrevue comportant des questions ouvertes. Le cadre conceptuel encadrant la collecte et l'analyse de données comporte quatre parties. La première partie porte sur la perception du contexte de la GAR. La deuxième partie porte sur la perception des mécanismes de mise en œuvre de la GAR. La troisième partie concerne la perception des processus de mise en œuvre de la GAR. La quatrième partie est question de la déduction des zones tensionnelles selon une approche herméneutique. Il s'agit de faire émerger, selon Ameigeiras (2009, p. 38), « *une série d'interrogations directement liées aussi bien au défi de comprendre les situations depuis la perspective des sujets en jeu qu'à celui de construire des interprétations valides des signifiés sociaux qui y sont présents* ».

Figure 4 : Démarche encadrant la collecte et l'analyse de données



### 3.5 L'éthique de la recherche

Les règles d'éthique et de déontologie du comité d'éthique de la recherche de l'Université Laval (CERUL) sont respectées et une autorisation de collecter les données a été accordée par le Comité d'éthique de la recherche de l'ENAP. La participation des principaux responsables du SEEPS à cette recherche a été volontaire. Les informations fournies sont restées confidentielles. Durant tout le processus de la cueillette des données, nous avons été

dans l'obligation d'utiliser des codes pour pouvoir identifier les différents participants. Il a été entendu que les renseignements recueillis lors de l'entrevue sont confidentiels et que seul le chercheur et probablement le professeur encadreur ont accès à l'enregistrement et/ou au contenu des transcriptions. Le matériel de recherche (enregistrements numériques et transcriptions codées) ainsi que le formulaire de consentement des participants à la recherche sont conservés séparément sous clé par le chercheur responsable pour la durée totale de la recherche. Les enregistrements ainsi que les formulaires de consentement sont détruits après la fin de cette recherche.

### **Conclusion du chapitre 3**

Notre mémoire est une étude de cas multiples portant sur six établissements publics sénégalais d'enseignement élémentaire et mobilisant 14 dirigeants publics. Sa démarche méthodologique repose sur un positionnement épistémologique interprétatif eu égard à son objectif d'identifier et analyser des facteurs de TGP associés à l'implantation de la GAR au niveau d'analyse qui est celui du SEEPS. À portée exploratoire, notre étude ambitionne de proposer des résultats de recherche susceptibles d'enrichir la connaissance sur la gestion des TGP en questionnant les rapports entre les dirigeants du SEEPS (unité d'analyse). Considérant la rareté des études menées sur le sujet et l'objet de recherche (TGP) dans le contexte sénégalais, l'approche qualitative adoptée trouve toute sa pertinence. La collecte des données est faite principalement à partir de l'analyse thématique de contenu de 14 entretiens semi-directifs réalisés au Sénégal assistée par NVIVO. Le guide d'entretien a été l'outil principal de collecte des données et a été élaboré à partir du cadre conceptuel et la démarche méthodologique encadrant la collecte et l'analyse de données. Le chapitre suivant présente et discute les résultats de la recherche.

## CHAPITRE 4

### PRÉSENTATION ET DISCUSSION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

#### Introduction

La GAR est implantée dans le SEEPS en vue de contribuer, selon MEN (2013, p. 20), à « *mettre en place les conditions faisant de l'amélioration de la qualité le pivot du management du système éducatif* ». En investissant sur le capital humain à travers un système éducatif performant, l'État du Sénégal compte créer des ressources humaines capables de participer à la réalisation du développement économique du Sénégal. Cela entre en droite ligne de la perspective (Collerette et Mazouz, 2020) que la GAR permet de développer des manières de penser et de faire susceptibles de favoriser la réussite éducative des élèves. Cependant, à l'instar des projets de changement (Long et Franklin, 2004 ; McHugh, 1997, cités par Hudon et Mazouz, 2014, p. 13), la GAR au niveau du SEEPS pourrait être sujette de TGP. Lesquelles sont, d'une part, associées à des mécanismes de contrôle (hypothèse 1), d'autre part, perçues au niveau des processus de contrôle (hypothèse 2), mis en place par les niveaux administratifs centraux et locaux du système éducatif. La présente étude a pour objectif général de *contribuer à la connaissance utile à la gestion des tensions* qui caractérisent les programmes de réformes engagées par les États et leurs gouvernements. Pour objectif spécifique, elle vise à *identifier et analyser des facteurs de tension associés à l'implantation de la GAR* au niveau d'analyse qui est celui du SEEPS. L'intérêt de cette approche des TGP réside dans l'amélioration de la gestion des tensions de gouvernance du SEEPS. Ce chapitre présente et discute les résultats de l'étude au regard des hypothèses et à la lumière des références théoriques et conceptuelles de la recherche.

#### 4.1 Facteurs de tension associés aux mécanismes de contrôle

L'étude a identifié trois types de facteurs de tension d'ordre *managérial* associés aux mécanismes de contrôle :

- les facteurs de tension liés aux mécanismes de coordination et de pilotage ;

- les facteurs de tension liés aux mécanismes de mesure ;
- les facteurs tension liés aux mécanismes de planification.

#### **4.1.1 Facteurs de tension liés aux mécanismes de coordination et de pilotage**

Les analyses montrent que des directeurs d'école (Dir) occupent deux fonctions : la fonction de directeur et la fonction d'enseignant craie en main, et cette situation génère une tension. À ce sujet, ces catégories de directeurs (Dir-4 et 6) appelés directeurs non déchargés soulignent qu'ils sont toujours entre le marteau de la gestion administrative et l'enclume de la gestion pédagogique. On leur demande de se dédoubler alors que ce dédoublement est problématique, ils ne peuvent pas être au four et au moulin.

*« On nous demande de se battre sur deux fronts et c'est trop difficile, gérer l'école administrativement, gérer les enseignants, faire des visites de contrôle, en même temps faire cours à temps plein dans une classe », dit le Dir-4.*

Le Dir-6 affirme quant à lui que la plupart du temps,

*« ces directeurs non déchargés délaissent la direction pour se consacrer totalement à la classe ».*

Cela suggère un potentiel de tension parce que, d'après le Dir-4, ces directeurs non déchargés *« ne sont généralement pas à jour par rapport à leurs responsabilités de directeurs d'école ».*

Les entretiens révèlent également la tension générée par le mode de pilotage des ressources de l'école marqué par l'immixtion du comité de gestion d'école (CGE)<sup>25</sup> à qui il a été attribué

---

<sup>25</sup> *« Le Sénégal, à travers sa politique de déconcentration et de décentralisation, a pris l'option stratégique d'impliquer et de responsabiliser les collectivités locales et les communautés dans la gestion de l'éducation pour atteindre l'objectif majeur d'une éducation de qualité pour tous. C'est dans cette optique que sont institués les comités de gestion d'école »* (CGE) (MEN, 2012, p. 2).

*« Le CGE est l'organe clé de gestion de l'école. C'est une organisation ayant pour objectif d'améliorer l'accès, la qualité et la gestion de l'éducation à travers la participation de la communauté, des collectivités locales et des autres partenaires. [Le CGE est ainsi un] « cadre fédérateur de l'ensemble des interventions au niveau de l'école »* (MEN, 2012, p. 3).

la gestion financière de l'école au détriment du directeur d'école. Depuis son institutionnalisation, le CGE est devenu l'organe clé de gestion de l'école (MEN, 2012, p. 3)

*« reléguant dès lors le directeur au second plan », selon le Dir-3.*

Le directeur ne gère plus les fonds alloués à l'école, cependant c'est lui qui doit rendre compte à la hiérarchie de la gestion des finances de l'école, précise le Dir-4. Cela est exacerbé par la propension de la hiérarchie (l'IEF notamment) à tout mettre sur le dos du directeur, ajoute-t-il. Les Dir-3 et 4 trouvent ce fait incompréhensible et paradoxal car, disent-ils, il ne faudrait pas être plus royaliste que le roi. Pour le Dir-2,

*« on veut porter l'entière responsabilité de la gestion financière des écoles aux directeurs, il faut donc leur confier les budgets, sinon des manquements seront toujours relevés dans la gestion financière en cas de contrôle ».*

Ce mode de pilotage de la gestion financière des écoles élémentaires sénégalaises où le CGE gère les fonds et le directeur d'école rend compte génère donc une tension.

#### **4.1.2 Facteurs de tension liés aux mécanismes de mesure et de partage des résultats**

Deux facteurs de tension associés aux mécanismes de mesure et de partage des résultats ont été notés.

Premièrement, il s'avère que le non-respect des délais d'émission des rapports génère une tension entre les responsables du SEEPS. Dans l'acte de gestion, les responsables doivent périodiquement envoyer des rapports à leurs supérieurs hiérarchiques pour faire la situation concernant une période de gestion précise. Ces rapports sont des moyens de contrôle qui permettent aux inspecteurs de contrôler à distance, note l'ICD-2<sup>26</sup>. Ces lenteurs et retards provoquent une tension dans la mesure où, au niveau de la chaîne hiérarchique, quand cela bloque quelque part dans un maillon, cela se répercute sur toute la chaîne.

*« Je n'accepterais pas qu'un responsable faillisse et fasse faillir tous les autres »,* ajoute l'ICD-2.

---

<sup>26</sup> Inspecteur Chef de District.

Il se justifie en ces termes :

« *personne ne voudrait endosser la responsabilité d'une faute commise par autrui* ».

Deuxièmement, le « *lynchage*<sup>27</sup> », lors des réunions de restitution (ou partage des résultats), génère une tension entre inspecteurs et directeurs d'école. Selon l'IEF-2<sup>28</sup>, chaque début d'année, se tient une séance de partage des résultats où sont conviés les acteurs clés : les directeurs d'école, les comités de gestion d'école, les parents d'élèves, les syndicats, les partis sociaux, les Collectivités locales, entre autres. Le pôle d'inspecteurs affiche les résultats de chaque école qui sont ensuite appréciés et discutés. À la fin de la rencontre, des recommandations sont faites et les engagements renouvelés pour de meilleurs résultats. Pour les Dir-5 et 6, au lieu d'être une occasion de discuter des résultats et d'entrevoir des pistes de remédiations, ces séances de partage perdent tout leur sens en se transformant en séances de « *lynchage* (critique véhémence). L'IEF-1 soutient que les directeurs d'école qui critiquent les séances de partage des résultats, sont ceux dont leurs écoles n'ont pas atteint le seuil de performance. Deux avis contradictoires qui reflètent bien cette situation tensionnelle.

#### **4.1.3 Facteurs de tension liés aux mécanismes de planification**

Ce type de facteurs comprend deux facteurs de tension notamment les planifications harmonisées (PH) et les plans d'action volontariste (PAV).

Les P.H génèrent une tension dans la mesure où elles imposent la même progression et le même rythme partout. Elles ne tiennent pas compte des aléas et des spécificités d'une école ou d'une classe par rapport à une autre école ou classe, selon le Dir-4. La conséquence est, d'après le Dir-6, en voulant suivre les planifications à la lettre, la qualité des enseignements-apprentissages en pâtit. Il ne sera pas possible d'accompagner l'élève suivant ses besoins spécifiques. Et malheureusement, les IEF organisent des évaluations harmonisées et les épreuves sont confectionnées selon la progression des PH, sans tenir compte des retards

---

<sup>27</sup> Le terme peut paraître excessif, mais nous avons choisi d'employer le terme utilisé par des responsables du SEEPS qui ont fait cas de cela. Il s'agit de la façon de partager les résultats, marquée par la propension à la critique. Autrement dit, les séances de partage des résultats se transforment souvent en des occasions de critiques, de reproches parfois de manière vive.

<sup>28</sup> Inspecteur de l'Éducation et de la Formation, Chef de circonscription



accusés pour diverses contraintes. Quand il y a des résultats non conformes aux attentes, le directeur d'école reçoit des critiques de l'IEF, affirme le Dir-3. Et pourtant, dit-il, il y a des réalités que le directeur ne peut pas contrôler qui ne favorisent pas l'atteinte des résultats. Il cite comme exemples les absences du personnel enseignant (maladie, maternité, grève) et certains retards. Tant dis que le Dir-4 relève que les PH ont un caractère imposant, alors que chaque établissement est spécifique, de ce point de vue les PH peuvent ne pas être la solution, « *nous ne pouvons pas aller avec la même cadence* », souligne-t-il.

L'ICD-2 voit le contraire en affirmant que les PH sont d'excellents moyens de contrôle du travail dans sa progression et dans son contenu. Les directeurs ne peuvent pas justifier les échecs par la rigidité des PH, ils doivent trouver des solutions pour combler les retards et les absences.

Les plans d'action volontariste (PAV) suscitent aussi une tension. En effet, depuis le désengagement de l'État concernant le financement des plans de travail annuel (PTA), le directeur et la communauté, dans le cadre du Comité de gestion d'école (CGE), donnent leur accord de principe de mettre en place un PAV et de trouver au sein de la communauté des bonnes volontés capables de financer les activités du PAV. Les PAV sont élaborés et mis en œuvre dans le SEEPS, ils sont centrés sur des activités d'amélioration de l'accès à l'éducation, de la qualité des enseignements apprentissages et de la gestion du système éducatif, ils sont annuels (MEN, 2012, p. 2). Selon l'IEF-3, le PAV est un instrument de planification. En début d'année, il y a beaucoup de problèmes à résoudre au niveau des écoles, il n'est pas possible de tout résoudre à la fois. Il faut donc prioriser, et à partir des priorités qu'il faut dégager les activités à mener qui doivent être annuelles. Le PAV sert donc d'instrument de contrôle. La réalité, selon le Dir-5, est que la mise en œuvre de certains PAV rencontre beaucoup de problèmes et les objectifs ne sont pas atteints, généralement faute de moyens, parce que les partenaires ciblés ne répondent pas favorablement. Comme il s'agissait d'un processus d'engagement, les évaluateurs, notamment l'IEF, donnent souvent tort au directeur en tant que responsable moral en brandissant l'idée qu'ils se sont engagés volontairement. Par conséquent, souligne le Dir-2,

*« tout échec dans la mise en œuvre du PAV est imputé à la responsabilité des directeurs d'école. Ce que ces derniers n'acceptent pas et le manifestent à chaque fois qu'ils en ont l'occasion »,* ajoute-t-il.

#### **4.2 Facteurs de tension associés aux processus de contrôle**

Trois de types de facteurs de tension d'ordre *managérial* associés aux processus de contrôle émergent de l'étude :

- les facteurs liés à la standardisation des résultats ;
- les facteurs liés aux processus de coordination ;
- les facteurs liés au processus de finalisation.

##### **4.2.1 Facteurs de tension liés à la standardisation des résultats**

La standardisation des résultats génère deux types de facteurs de tension. Le premier facteur de tension est relatif à l'uniformisation de la cible de résultats. Le Dir-3 pense que demander les mêmes résultats partout,

*« c'est faire semblant d'ignorer les spécificités qui existent entre les structures ».*

L'évaluation ne devrait pas

*« se limiter seulement à quantifier les résultats, mais devrait prendre en compte les efforts fournis, la progression réalisée par rapport à une situation de référence »,* affirme le Dir-4.

Mais, selon le Dir-2,

*« malheureusement, les résultats sont appréhendés le plus souvent en termes de chiffres et cette façon de voir les résultats ne permet pas de saisir les progrès effectués, elle inhibe la volonté et n'encourage pas ».*

Appréhender les résultats sous ce seul angle, reconnaît l'IEF-3,

*« ne favorise pas une bonne analyse des résultats, certes dans toutes leurs dimensions, mais on ne saurait occulter l'importance des chiffres dans une évaluation ».*

L'ICD-3 pense que

*« l'uniformisation de la cible de résultats n'est pas un problème en soi, mais c'est dans la volonté affichée par certains directeurs où il faut situer le problème ».*

Les analyses révèlent donc que certains responsables du SEEPS ne s'accordent pas concernant la standardisation des résultats. Ce désaccord par rapport à la standardisation des résultats constitue donc une source de tension. Le second facteur de tension est le classement par ordre qui se fait dépendamment de l'atteinte de la cible de résultats.

Selon le Dir-2,

*« on compare les écoles, on applaudit les responsables chez qui les résultats ont été meilleurs, quant aux autres, on réprimande, parfois véhément, sans pour autant analyser les résultats en tenant compte du niveau d'amélioration d'un point A à un point B ».*

Selon le Dir-6,

*« si on n'avait les mêmes conditions partout, si les écoles partaient avec les mêmes chances de réussite, les classer ce serait pertinent et acceptable ».*

Pour l'IEF-2,

*« même si certains directeurs trouvent que le classement des écoles peut être humiliant, c'est ce qui se fait partout, au niveau des académies, au niveau national, on classe toujours par rapport aux résultats ».*

C'est pourquoi, dit-il,

*« les inspections de l'éducation et de la formation (IEF) et les inspections d'académie (IA) insistent beaucoup sur les résultats, parce qu'elles ne voudraient pas être les dernières de la classe ; elles sont évaluées par rapport à leurs résultats au même titre que les directeurs d'école ».*

Pour étayer son propos, l'IEF-2 dit ceci :

*« quand ça tape en haut, ça tape en bas, forcément ; la pression c'est à tous les niveaux ». Cette pression vécue par les directeurs d'école, « ils [les inspecteurs de l'éducation] la vivent à leur niveau, et c'est comme ça », ajoute-t-il.*

Ce classement par ordre suivant les résultats obtenus par les écoles est donc problématique si nous nous rapportons aux arguments opposés avancés plus haut.

#### **4.2.2 Facteurs de tension liés aux processus de coordination et de pilotage**

Les facteurs associés aux processus de coordination constituent un autre type de catégorie de facteurs générateurs de tension. Dans cette catégorie, il faut souligner d'abord la tension générée par les pratiques informelles. Les pratiques informelles font référence à toute information véhiculée qui ne passe pas par les canaux formels. Par exemple, selon le Dir-5 et l'IEF-1, la hiérarchie fait souvent des commandes ou sollicite des rapports en urgence ou demande qu'il lui soit fait le point sur une situation donnée, souvent en dehors des heures normales de travail. Les responsables qui ont fait cas de ces pratiques à caractère informel soutiennent que cela leur cause énormément de pression et parfois ils n'hésitent pas à montrer leur courroux. C'est le cas aussi du Dir-1 qui dit qu'il lui arrive

*« de revenir à l'école la nuit, pour chercher et envoyer un document qu'on lui demande en urgence et c'est stressant ».*

Il soutient que ces pratiques informelles

*« sont souvent sources de stress et de pression pour les directeurs d'école ; même à la maison ils ne peuvent pas avoir la quiétude et la tranquillité nécessaires, car ils sont à tout temps sollicités pour telle ou telle chose ».*

Ensuite, nous pouvons classer dans le type de facteurs associés aux processus de coordination, le problème de disponibilité de l'information qui suscite également la tension.

D'ailleurs, souligne le Dir-6 :

*« on a un problème d'information et de formation, ce qui explique nos difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la GAR ».*

Le Dir-1 abonde dans le même sens :

*« on a un problème de management des ressources humaines, on a un problème de management tout court, ensuite de correspondance administrative également, ça c'est autant de problèmes qu'il faut résoudre »,* précise-t-il.

Le Dir-2 note qu'il a besoin d'être formé. C'est dans ce cas de figure seulement, ajoute-t-il, *« qu'on pourra lui porter la responsabilité d'un échec ».*

Sans quoi, insiste ce dernier,

*« dans le processus de mise en œuvre de la GAR, il y aura trop de tâtonnements, et la mise en œuvre se fera à géométrie variable et sera émaillée de problèmes car les résultats ne vont pas suivre ».*

L'analyse révèle cela comme étant un facteur potentiel de tension. Enfin, le manque de cohérence et de continuité peut être relevé comme facteur générateur de tension appartenant à la catégorie type de facteurs associés aux processus de coordination. Dans la coordination, l'IEF-1 et l'ICD-2 soulignent le manque de cohérence et de continuité qui commence au niveau central et se répercute à la base.

*« On note des incohérences depuis le haut et on demande à ceux qui sont en bas d'être performants »,* signale le Dir-3.

*« Ces incohérences font naître le doute que la réforme va continuer »,* déclare l'ICD-2.

Ce dernier de préciser qu'

*« ils [les responsables à la base] ne peuvent pas être performants dans ce contexte ».*

#### **4.2.3 Facteurs liés au processus de finalisation**

En plus des catégories de types de facteurs précédentes, l'étude révèle également une autre catégorie de type de facteurs de tension à savoir le type de facteurs associés aux processus de finalisation. Deux facteurs générateurs de tension se rapportent à ce dernier type de

facteurs liés aux processus de contrôle. Il s'agit en premier du processus d'allocation des ressources qui génère une tension par ses lenteurs et par sa lourdeur. En effet, selon les directeurs interrogés, l'ICD-2 et 3, l'IEF-1 et l'IA, le constat fait est que les ressources qui doivent accompagner les plans d'action et le fonctionnement des structures, arrivent toujours en retard, ou n'arrivent presque pas.

*« Le processus de décaissement est très lent parce qu'il implique deux à trois personnes (l'IEF, le président et le trésorier du CGE, par exemple), et il faut courir derrière ces personnes pour leur mettre la main dessus »,* fait remarquer le Dir-4.

*« Les responsables sont toujours sous la pression et la hantise des moyens »,* si nous empruntons les termes du Dir-2.

Nonobstant cela, précise-t-il,

*« il leur est demandé d'atteindre les résultats ».*

On ne peut pas réussir la GAR sans la mise à disposition des moyens et des ressources à temps, note l'ICD-2. Celui-ci signale en outre que,

*« dès fois le budget dégagé pour une année en cours n'est disponible qu'à la fin de l'année »*

à cause des difficultés notés en haut relativement au processus de décaissement. Et les mêmes problèmes sont notés au niveau central, réagit le DEE, selon qui, certains responsables du SEEPS leur impute la responsabilité des difficultés observées dans la diligence des moyens. Le second facteur de tension est l'absence d'ajustement du système de motivation. Les Dir-2, 3 et 5 dénoncent la faiblesse de l'indemnité de fonction, ou selon l'ICD-2,

*« la motivation des responsables est un intrant non négligeable ».*

En effet, pour ces responsables du SEEPS, la GAR a apporté une surcharge de travail. Ils travaillent sous pression, ils travaillent en fonction des besoins de leur établissement scolaire ou de l'IEF, en fonction des commandes du niveau académique, en fonction des commandes

du niveau central. Ils sont toujours sollicités et font d'énormes efforts pour satisfaire toutes les sollicitations. Malgré tout cela :

*« le contrôle se focalise sur les trains qui n'arrivent pas à l'heure, le moindre tort est motif d'accablement, de grief »*, dénonce le Dir-3.

Pourtant, constate le Dir-5 :

*« malgré l'absence d'une motivation conséquente, les directeurs d'école s'évertuent tant bien que mal à être performants, mais les efforts qu'ils fournissent ne sont jamais mis en relief lors des contrôles »*.

### **4.3 Facteurs de tension émergents de la perception des dirigeants du SEEPS**

L'étude a catégorisé deux types de facteurs d'ordre *managérial* de tension émergents de la perception des dirigeants du SEEPS de la GAR :

- les facteurs de tension liés aux préjugés défavorables à l'égard de la GAR ;
- les facteurs de tension liés au pilotage à vue de la GAR dans le SEEPS.

#### **4.3.1 Facteurs de tension liés aux préjugés défavorables à l'égard de la GAR**

Cette catégorie regroupe trois types de facteurs de tension d'ordre *managérial*. Le premier facteur de tension en rapport avec les préjugés défavorables à l'égard de la GAR est le manque d'adhésion ou la réticence de certains dirigeants du SEEPS à la réforme. En effet, les Dir-2 et 3 et l'ICD-2 ne sont pas enchantés par la GAR dans le SEEPS parce que, disent-ils, ils n'ont pas été impliqués dans le processus d'implantation de la GAR. L'ICD-2 considère que :

*« cette absence d'implication a eu pour conséquence le manque d'information et de formation de certains dirigeants du SEEPS sur la GAR »*.

Selon ce dirigeant :

*« il y a une relation de cause à effet entre implication et performance, si tout le monde est impliqué, les résultats suivent »*.

Le Dir-2 se dit peu convaincu de la réussite de la GAR dans le SEEPS parce que, affirme-t-il :

« beaucoup de dirigeants n'ont *pas la formation requise sur la GAR* ».

Les préalables ne sont pas mis en place notamment la communication, l'information et la formation sur la GAR, note le Dir-3. Ces dirigeants plus ou moins réticents disent ne pas s'investir totalement pour le fait qu'ils ne sont pas outillés, autrement dit, qu'ils n'ont pas reçu une formation sur la GAR. L'ICD-2 va plus loin en affirmant que :

« *sans une adhésion réelle des responsables, de tous les acteurs, la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS sera émaillé de problèmes* ».

Pour lui :

« *le SEEPS n'est pas encore prêt pour la GAR ; si on y ajoute des dirigeants qui ne sont pas impliqués par défaut de connaissances sur la GAR, cela rend difficile la mise en œuvre de la GAR* ».

Le deuxième facteur de tension lié aux préjugés défavorables est que la GAR suscite une « peur » chez certains dirigeants du SEEPS, parce qu'ils la préjugent comme une réforme très contraignante (Dir-1, 4, 5 et 6). Cette « peur » provoque chez le Dir-1 et 6 une sorte de rejet de la GAR. Le Dir-1 mentionne

« *trop de contraintes dans la mise en œuvre de la GAR* ».

Parlant de contraintes, il fait allusion comme le Dir-6 aux contrats de performance, à l'exigence de résultats. L'exigence de résultats et les sanctions qui sont déclarées, notent ces dirigeants du SEEPS, engendrent la crainte chez eux vis-à-vis de la GAR.

Enfin, l'analyse a révélé la tension générée par la surcharge de travail constatée avec la GAR. En effet, les Dir-1 et 5 notent un supplément de travail avec l'avènement de la GAR dans le SEEPS. Pour le Dir-4 :



*« la mise en œuvre de la GAR draine énormément de tâches à faire en rapport avec la gestion administrative et financière de même que pédagogique, et il faut toujours être à jour dans sa gestion ».*

Avec la GAR dans le SEEPS, la fonction de directeur d'école est devenue plus exigeante, relève-t-il :

*« les directeurs d'école sont maintenant trop sollicités, des rencontres par-ci, des rapports à envoyer par-là, autant de pressions ».*

Cette pression et cette surcharge de travail supplémentaires font que la fonction de directeur n'enchantent plus selon le Dir-6 :

*« les directeurs d'école demandent de plus en plus une mutation dans les lycées et collèges pour devenir surveillants généraux, c'est moins contraignant ».*

#### **4.3.2 Facteurs de tension liés au pilotage à vue du SEEPS**

L'analyse a permis de catégoriser un autre type de facteurs de tension qui concerne le pilotage à vue constaté dans la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS. Se classent dans cette catégorie, la tension générée par l'absence de mesures d'accompagnement, celle suscitée par la mise en œuvre à géométrie variable de la GAR dans le SEEPS, celle émergente du non-respect de l'État de ses engagements et celle engendrée par une réforme qui s'essouffle.

L'absence de mesures d'accompagnement pour soutenir la mise en œuvre de la GAR génère une tension. L'analyse a montré un certain nombre de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS dues à l'absence de mesures d'accompagnement. L'IEF-1, le Dir-3 et l'ICD-2 déplorent les conditions difficiles dans lesquelles ils travaillent et qui n'aident pas dans la réalisation des objectifs de performance qu'ils se sont fixés. L'ICD-2 note que :

*« le budget est insuffisant par rapport aux problèmes que les structures rencontrent et les dotations arrivent toujours en retard, ce qui bloque les activités ».*

L'IA et l'IEF-1 abondent dans le même sens. Ce dernier trouve qu'

*« il est difficile pour les responsables de structure d'être à jour dans la gestion des affaires courantes, parce que la logistique fait défaut ».*

Les Dir-1, 3 et 6 ont fustigé également le manque de supports informatiques, de matériel de bureau pour la facilitation de l'élaboration des rapports, le problème de l'électricité qui est noté dans certains établissements scolaires. Les trois IEF, les trois ICD et l'IA interrogés et le DEE également ont quasiment tous fait des doléances pour la mise à disposition de véhicules de service pour faciliter leurs déplacements dans le cadre de visites de contrôle et d'encadrement. Toutes ces difficultés notées constituent une source de pression supplémentaire selon ces dirigeants du SEEPS.

L'analyse a également montré la tension émergente de la mise en œuvre de la GAR à géométrie variable dans le SEEPS. En effet, si l'on en croit les Dir-1 et 3, la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS se fait à plusieurs vitesses. Selon ces chefs d'établissement scolaire, dans une même circonscription scolaire, on peut voir des écoles qui pratiquent la GAR correctement, alors que dans d'autres ce n'est pas le cas. Ils donnent l'exemple des contrats de performance qu'on trouve dans certaines écoles, alors que dans d'autres il n'y en a pas. Ce paradoxe crée de la polémique et de la controverse selon le Dir-1.

*« Soit on uniformise l'application de la GAR dans tout le SEEPS, soit on passe à autre chose »*, rétorque le Dir-3.

L'étude dévoile aussi, concernant le type de facteurs associés au pilotage à vue du SEEPS, la tension générée par le non-respect par l'État du Sénégal de sa part d'engagement en ce qui concerne les contrats de performance. En effet, selon l'ICD-1, le Dir-1 et le DEE, l'État du Sénégal n'honore pas souvent ses engagements, par exemple, en termes d'allocation de ressources pour soutenir les plans d'action pour la qualité. Ces responsables soutiennent qu'ils sont évalués par rapport à leurs performances, en d'autres termes, les contrats qu'ils ont signés sont une sorte d'exigence de résultats. Pour eux, l'État leur exige des résultats, alors qu'il ne met pas à leur disposition les moyens adéquats, ce qu'ils appellent le non-respect du contrat par l'État. Si l'État ne met pas les responsables dans des conditions de

performance, attendre d'eux des résultats probants est matière à tension. En effet, selon l'ICD-3,

*« depuis deux ou trois ans, l'État du Sénégal ne finance plus les plans de travail annuels (PTA). Il demande maintenant aux écoles et aux comités de gestion d'école (CGE) d'élaborer des plans d'action volontariste (PAV) et d'aller trouver les moyens ».*

Pour le Dir-4 :

*« C'est souvent un casse-tête pour le CGE et l'équipe pédagogique de mobiliser toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre du PAV, c'est d'autant plus stressant que des partenaires vous donnent leur accord de principe pour financer telle ou telle activité, mais la mise à disposition des ressources à temps pose toujours problème. C'est cette pression des moyens que nous vivons constamment que les missions de suivi ne comprennent pas, ils vous diront que c'est vous qui vous êtes engagés volontairement ».*

Ce désengagement de l'État symbolise le pilotage à vue et constitue un paradoxe pour le Dir-5 :

*« l'État veut de la qualité, des résultats, et il agit dès fois en contradiction avec sa politique de gestion axée sur les résultats ».*

Il ressort enfin de l'analyse que la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS est en train de s'essouffler, et cette situation génère de la tension. Autrement dit, l'engouement de départ laisse de plus en plus la place à la lassitude. Selon le Dir-2 :

*« maintenant tous les directeurs d'école sont démotivés ».*

Pour les Dir-2, 4 et 6, les premières années de mise en œuvre de la GAR étaient marquées par l'élaboration de contrats de performance (CDP), mais depuis deux à trois ans, on ne parle plus de CDP dans le SEEPS. Selon l'IEF-2 et l'ICD-3, un laxisme est en train de gangréner la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS. La faillite, souligne le Dir-4, c'est depuis le niveau central, c'est pourquoi il ne va pas accepter :

*« d'être le dindon de la farce ».*

Autrement dit,

« *personne ne va lui obliger de se casser la tête* », reprend-il.

Le tableau 3 ci-dessous fait la synthèse des facteurs de tension identifiés dans le SEEPS. Les résultats présentés dans cette section-ci sont discutés dans la section qui suit.

*Tableau 3* : Synthèse des facteurs de tension identifiés dans le SEEPS

<b>Facteurs de tension liés aux mécanismes de contrôle</b>		
<i>Facteurs de tension d'ordre managérial liés aux mécanismes de coordination et de pilotage</i>	<i>Facteurs de tension d'ordre managérial liés aux mécanismes de mesure et de partage des résultats</i>	<i>Facteurs de tension d'ordre managérial liés aux mécanismes de planification</i>
<i>FT 1.</i> Cumul de la fonction de directeur à celle d'enseignant	<i>FT 1.</i> Non-respect des délais d'émission des rapports	<i>FT 1.</i> Planifications harmonisées
<i>FT 2.</i> Immixtion du CGE dans la gestion financière de l'école	<i>FT 2.</i> Lynchage lors des réunions de partage des résultats	<i>FT 2.</i> Plans d'action volontariste
<b>Facteurs de tension liés aux processus de contrôle</b>		
<i>Facteurs de tension d'ordre managérial liés à la standardisation des résultats</i>	<i>Facteurs de tension d'ordre managérial liés aux processus de coordination et de pilotage</i>	<i>Facteurs associés d'ordre managérial au processus de finalisation</i>
<i>FT 1.</i> Uniformisation de la cible de résultats	<i>FT 1.</i> Pratiques informelles	<i>FT 1.</i> Processus de décaissement
<i>FT 2.</i> Classement par ordre des établissements scolaires	<i>FT 2.</i> Problème de disponibilité de l'information	<i>FT 2.</i> Absence d'ajustement du système de motivation
	<i>FT 3.</i> Manque de cohérence et de continuité	
<b>Facteurs de tensions de la perception des dirigeants du SEEPS</b>		
<i>Facteurs de tension d'ordre managérial liés aux préjugés défavorables</i>	<i>Facteurs de tension d'ordre managérial liés au pilotage à vue</i>	
<i>FT 1.</i> Réticences de certains dirigeants du SEEPS	<i>FT 1.</i> Absence de mesures d'accompagnement	
<i>FT 2.</i> GAR, réforme qui fait peur	<i>FT 2.</i> Mise en œuvre à géométrie variable de la GAR	
<i>FT 3.</i> Surcharge de travail	<i>FT 3.</i> Non-respect de l'État de ses engagements	
	<i>FT 4.</i> GAR, réforme qui s'essouffle	

*FT* : facteur de tension

N.B : Le tableau précise uniquement des facteurs de tension car notre étude s'intéresse uniquement aux facteurs de tensions (et non aux tensions en elles-mêmes).

### **4.3 Discussion des résultats de l'étude**

Pour rappel, notre étude porte sur les TGP dans le système éducatif élémentaire public sénégalais (SEEPS). Son objectif est d'*identifier* et d'*analyser des facteurs de tensions liés aux mécanismes et processus de mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS*. Son but est de *contribuer à la connaissance utile à la gestion des tensions qui caractérisent les programmes de réformes engagées par les États et leurs gouvernements*. Nous avons présenté un certain nombre de facteurs de tension dans la section précédente. Dans la présente section, nous interprétons ces résultats issus de l'analyse thématique des données en suivant trois propositions de recherche.

#### **Proposition de recherche N°1 : les TGP dans le SEEPS sont associés aux mécanismes de contrôle**

Toute action de régulation s'appuie sur des mécanismes. Pour rappel, les mécanismes sont un ensemble de conventions dont les gestionnaires font usage pour assurer le bon fonctionnement de leurs organisations (Langevin et Naro, 2003, p.p. 1-4). Ce sont les dispositifs de la traduction définie par Callon (1986) comme la totalité des négociations, des aventures, des actes de persuasion, des calculs et de la violence par lesquels une entité a le droit d'agir. En ce sens, les mécanismes sont des procédés et des techniques de contrôle de gestion qui permettent aux responsables de diriger, évaluer et récompenser. C'est dans cet ordre que Clegg (1987, p. 404, cité par Silva, 2003, p. 6), stipule que le contrôle comporte trois objectifs : « (1) *diriger les tâches ; (2) évaluer le travail réalisé ; et (3) récompenser et punir les travailleurs* ». Ce sont donc les mécanismes qui permettent d'opérationnaliser le contrôle, conçu par Anthony (1998, p. 9) comme la façon par laquelle on s'assure de l'implémentation des stratégies. D'ailleurs, le contrôle tel que nous l'avons conceptualisé, est réalisé, d'une part à travers la standardisation des procédés, du savoir et des qualifications, d'autre part est fondé sur la standardisation des résultats et permet d'agir sur les comportements et les performances. Cependant, les résultats de l'étude montrent que les mécanismes de contrôle peuvent être à l'origine de tensions. Si Silva (2003, p. 18) parle d'aspects fonctionnels et d'aspects dysfonctionnels en parlant du contrôle social, notre étude permet une autre lecture de ces aspects dysfonctionnels du contrôle. En effet, notre étude

ouvre la perspective de saisir et d'analyser les aspects dysfonctionnels des mécanismes de contrôle en termes de facteurs de tension. À la différence de Silva (2003), notre étude amène à concevoir les mécanismes de contrôle à la fois dans leur traduction et dans leur portée, mais également dans leurs limites. Sachant que c'est dans la mise en œuvre des programmes de réformes que les dirigeants politiques et administratifs impliqués réalisent tant les potentialités que les limites des options, méthodes, procédés et outils préconisés (Hudon et Mazouz, 2014, p. 11). En ce sens, les facteurs de tension liés aux mécanismes de contrôle trouvent leur explication. En se fondant sur l'analyse, il apparaît que les stratégies employées dans le SEEPS sont appréciées différemment, ne produisent pas les effets escomptés ou rencontrent tout simplement des résistances. Cela peut être compréhensible si l'on se situe dans le jeu des acteurs au sein des organisations fortement basé sur des négociations faites de querelles et de compromis (TRS et TC). Cet éclairage, nous permet de pousser l'analyse critique des facteurs de tension identifiés par l'étude liés aux mécanismes de contrôle.

Des facteurs de tension (difficultés d'émission des rapports, non-respect des délais d'envoi des rapports) associés aux mécanismes de mesure et d'évaluation pose le problème général des lenteurs administratives qui gangrènent le SEEPS. La gestion du SEEPS conserve toujours une structure rigide, le circuit administratif est souvent long et compliqué. Il y a lieu de reconfigurer l'Administration du SEEPS, car comme le pensent Hudon et Mazouz (*ibidem*), « *les succès comme les échecs sont, d'une manière ou d'une autre, attribués à la capacité des dirigeants publics à reconfigurer les structures ...* ». Il est important de souligner les difficultés qu'ont certains dirigeants surtout en informatique qui occasionnent également ces lenteurs. Ce qui pose avec acuité le problème de la formation qui devrait accompagner les programmes de réforme dans le SEEPS. Ce problème met au goût du jour l'absence de mesures d'accompagnement qui devraient suivre l'implantation des réformes. Un autre élément déclencheur de tension (lynchage lors des séances de partage) lié aux mécanismes de mesure et d'évaluation se rapporte globalement à la reddition des comptes et à l'évaluation des dirigeants du SEEPS. Les procédés utilisés pour évaluer les résultats ne s'intègrent pas dans la perspective de Collerette et Mazouz (2020). Ces auteurs suggèrent dans le cadre de la GAR un fonctionnement qui permette de surveiller en cours de cycle la

progression des résultats, et qui incite à introduire des correctifs si requis (2020, p. 143). Le procédé d'évaluation dans le SEEPS se limite dès fois à quantifier les résultats sans tenir en compte des efforts fournis, la progression réalisée par rapport à une situation de référence. Ce type de facteurs de tension liés aux mécanismes de mesure et d'évaluation laissent supposer que l'opérabilité de la GAR est un défi à relever dans le SEEPS, tel que préconisé par Collette et Mazouz (2020) pour une mise en œuvre réussie de la GAR.

Certains facteurs de tension rattachés aux mécanismes de coordination et de pilotage laissent apparaître des matières de faire qui persistent encore dans la gestion du SEEPS. Lesquelles sont révélatrices d'incohérences par rapport à une gestion du SEEPS qui se veut axée sur les résultats. Le cumul de la fonction de directeur à celle d'enseignant, l'attribution de la gestion financière des écoles élémentaires aux CGE au détriment des directeurs d'école ne devraient pas exister dans le contexte de mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS. Il faut ajouter dans les incohérences le volontarisme qui s'invite dans la gestion du SEEPS avec l'avènement des plans d'action volontariste. Ces incohérences font naître ce que Maignan et *al.* (2018, p. 131) appellent les tensions de performance. Celles-ci « *apparaissent quand les organisations cherchent à atteindre des buts variés et en conflit, ou lorsqu'elles essaient de répondre à des attentes incohérentes...* » (*ibidem*).

### **Proposition de recherche N°2 : les TGP dans le SEEPS sont associés aux processus de contrôle**

Les analyses ont montré l'existence de facteurs de tension liés aux processus de contrôle mis en place dans le SEEPS. Pour rappel, dans cette catégorie de facteurs de tension, on distingue trois facteurs tensionnels processuels : les facteurs de tension liés à la standardisation des résultats, les facteurs de tension liés au processus de coordination et les facteurs de tension liés au processus de finalisation.

La standardisation des résultats est un processus utilisé dans le SEEPS dans le but d'uniformiser les cibles de résultats dans le SEEPS. Les analyses ont montré que la standardisation des résultats est une formule peu appréciée par des dirigeants du SEEPS par son sens et ses répercussions. Le contrôle par la standardisation a été décrié par le fait que

c'est une méthode de contrôle qui ne privilégie que le résultat final. Les efforts pour y arriver ne sont donc pas pris en compte quand il faut apprécier les résultats. Ce type de contrôle donne plus d'importance à la sanction qu'à l'accompagnement. D'autant que le classement par ordre des structures qui s'en suit suivant les résultats obtenus par les structures génère aussi une tension. En effet, le contrôle basé sur la standardisation n'entre pas dans le sens du contrôle tel que conçu par (Méric, 2011, p. 108) :

*« La lecture processuelle du contrôle dépasse la contingence instrumentale de ce dernier. Il ne s'agit donc pas d'étudier dans le détail les systèmes d'information, le reporting, le budget, les tableaux de bord, etc. mais l'enchaînement d'activités finalisées dans lesquelles ils s'inscrivent ».*

Le contrôle par la standardisation des résultats est également en contradiction avec la perspective de Silva (2003) et de Collerette et Mazouz (2020). Pour Silva (2003, p. 2), le contrôle est un processus, en cela il permet la réduction d'incertitude. Pour cela, il ne doit pas attendre la fin pour se constituer en une opération de statuer des résultats. Il doit être présent durant tout le processus de construction des résultats. Silva (2003, p. 4) part du principe de l'impossibilité d'une rationalité totale de la part de l'organisation pour soutenir que le contrôle doit permettre à ce que les *« problèmes et les réponses se construisent parallèlement »*. Collerette et Mazouz (2020) théorisent l'importance d'utiliser les résultats des élèves pour améliorer le système scolaire. Pour eux les résultats scolaires constituent des interpellations qui doivent guider l'action et la prise de décisions dans le sens d'améliorer la réussite scolaire. En nous fondant sur ces auteurs, nous estimons que les tensions générées par la standardisation des résultats posent deux défis à la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS : le *« défi de l'opérabilité la GPR »* et le *« défi de la perspective développementale versus coercitive »* (Collerette et Mazouz, 2020, pp. 143-144).

La forme de régulation aussi peut expliquer quelque part la tension générée par la standardisation des résultats. Nous avons constaté la prégnance de la régulation de contrôle où le contrôle s'exerce à partir de l'extérieur et est imposant. Nous pensons que la tension aurait été plus insignifiante si la régulation autonome était la plus appliquée dans le SEEPS. Cette forme de régulation qui s'effectue à l'intérieur d'un groupe social par les acteurs eux-mêmes. De même que les répercussions tensionnelles de la standardisation des résultats



auraient été minimales avec la régulation conjointe. Pour rappel, la régulation conjointe privilégie la négociation. Si bien que nous pensons que les mécanismes et les processus de contrôle seraient beaucoup plus élaborés et réduiraient la probabilité de survenance des tensions de cette catégorie.

Les analyses ont révélé des manières de faire se rapportant aux processus de coordination mis en place dans le SEEPS qui génèrent des tensions. Ces facteurs de tension ont pour noms pratiques informelles, problème de disponibilité de l'information, manque de cohérence et de continuité. La GAR est considérée comme un cadre formel de gestion permettant à une organisation donnée l'alignement stratégique et la cohérence des décisions opérationnelles (Collerette et Mazouz, 2020, p. 140). L'implantation de la GAR dans le SEEPS devrait répondre au besoin d'autonomie, au sens et à la cohérence qui fondent la légitimité de la performance des organisations de l'État (Mazouz et al., 2012, p. 96 ; Méride et al., 2019, p. 173). Si nous constatons des pratiques contraires à ces principes, il y a lieu de se poser des questions. D'abord, rappeler que la GAR dans le SEEPS devrait amener à adopter des pratiques innovantes, plus efficaces et efficientes comme le soulignent Mazouz et al. (2012) :

*« Le nouveau management public et son corollaire, la gestion de la performance ou la culture des résultats, incitent les acteurs publics à adopter des pratiques innovatrices, plus efficaces, plus responsables, plus performantes, qui bousculent les normes, les routines et les habitudes constitutives du modèle bureaucratique et de la culture administrative traditionnelle » (Mazouz et al., 2012, p. 98).*

Ensuite, considérer que les pratiques notées qui ne militent pas en faveur de la performance sont dues au manquement de préparation du SEEPS à accueillir la GAR. Autrement dit l'implantation de la GAR au niveau du SEEPS s'est faite dans la précipitation. D'ailleurs Mazouz et al. (2012) nous avaient prévenus par rapport à ces genres de pratiques et de comportements dus à la rapidité et à la radicalité des tentatives de changements.

*« Ce nouveau management public, comme toute tentative de changement trop rapide ou trop radicale opéré au niveau institutionnel, expose les organisations publiques à des risques liés à des comportements individuels ou collectifs peu souhaitables parce que perçus comme menaçants pour l'organisation ou la collectivité » (Mazouz et al., 2012, p. 98).*

En dernier lieu, l'étude a montré une autre catégorie de facteurs de tension dus aux processus de contrôle mis en place dans le SEEPS. Il s'agit du type de facteurs de tension associés au processus de finalisation. Dans ce type de facteurs sont logées la tension attribuée au processus de décaissement et la tension émergente de l'absence d'ajustement du système de motivation. Ces tensions sont donc liées aux incidences financières de la GAR. Elles sont dues à la présence de facteurs problématiques, tels que les difficultés budgétaires (Larry, 1998, cité par Bennani et *al.*, 2022, p. 4), et leurs répercussions, telles que des perceptions ou des comportements contradictoires au sein des organisations publiques en transformation continue (Ashcraft et Trethewey, 2004; Goodsell, 2003; Reay et Hinings, 2009, *ibidem*). Dans le SEEPS, il se pose un problème de conciliation des pressions budgétaires et la quête de la performance. C'est dans ce contexte de restriction budgétaire qu'est évoquée également la nécessité d'ajuster le système de motivation.

### **Proposition de recherche N°3 : les TGP émergent de la perception des dirigeants du SEEPS à l'égard de la GAR**

De manière générale, les facteurs émergents de la perception des dirigeants du SEEPS ont pour dénominateur commun les limites de la traduction de la GAR. Pour rappel, Callon et Latour (1981, cités par Drevet, 2017, p. 14) définissent la traduction comme « *l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force* ». Il s'avère nettement que les traducteurs, c'est-à-dire les porteurs de la réforme, n'ont pas pris le temps nécessaire à l'implantation de la GAR dans le SEEPS. Nous pensons que la mise en œuvre d'une telle réforme devrait se soucier de l'adhésion et de la mobilisation des acteurs, mais également de leur information. La perception très diversifiée des dirigeants du SEEPS de la GAR montre à quel point est importante la « *conviction partagée* » si nous nous référons à la TRS et à la TC. D'autant que, sans cette « *conviction partagée* », il est difficile de relever le « *défi de la légitimité* » de la GAR (Collerette et Mazouz, 2020, p. 142). Il ressort clairement des analyses que la transition vers la GAR opérée dans le SEEPS s'est faite dans la précipitation. Ce qui explique en partie les difficultés relevées par les dirigeants du SEEPS concernant la mise en œuvre de

la GAR, qui se reflètent à bien des égards par des tensions. En effet, des facteurs de tension (réticences de certains dirigeants du SEEPS ; GAR, réforme qui fait peur ; surcharge de travail) relèvent de préjugés défavorables de certains dirigeants du SEEPS sur la GAR. Ces tensions issues des préjugés, nous les rattachons, d'une part dans la catégorie de tensions émanant de « *choc d'idées, de principes ou d'actions* » (Bennani et al., 2022, p. 4), d'autre part à celles que « *génère toute forme de résistance aux changements induits par des réformes administratives* » (Mazouz, B., Garzon, C. et Picard, P. (2012, p. 25). Dans la perspective de ces auteurs, la résistance aux changements se traduit par des comportements déviants.

Ainsi, la présence de deux catégories de dirigeants du SEEPS, ceux qui sont favorables à la GAR et ceux qui sont plus ou moins réticents, n'est pas sans conséquence. La première conséquence évidente est l'esprit de collaboration et l'esprit de « confrontation » présents à la fois dans la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS. Le rapport confrontation et collaboration n'est rien d'autre qu'une tension. C'est ce que nous apprend l'étude de Montreuil (2018) sur les tensions organisationnelles où l'ambiguïté entre la collaboration et la confrontation a été abordée. Par leur caractère contradictoire, la collaboration et la confrontation tendent à s'inscrire en tension l'une avec l'autre et à susciter à la fois un inconfort (Montreuil, 2018, p. 70). La deuxième conséquence est que les représentations des dirigeants du SEEPS de la GAR déterminent leurs attitudes et comportements. Les dirigeants qui ont des préjugés favorables sur la GAR ont bien accueilli la réforme qu'ils trouvent salubre et venant à son heure. Pour eux, la GAR, telle que pensée et réfléchi par Collettere et Mazouz (2020), peut aider le SEEPS à devenir performant. Ce sont ceux-là qui ont soutenu que la GAR dans le SEEPS est efficace. En outre, ils notent plus de décentralisation et de déconcentration et une implication plus grande de la communauté éducative dans la gestion du SEEPS. Pour eux, la GAR a permis véritablement la régulation du système éducatif. Un point de vue qui recoupe l'assertion de Collettere et Mazouz (2020, p. 141) selon laquelle la GAR a une fonction de régulation.

Tandis que les répondants réticents ont émis naturellement des réserves, des critiques. Ce sont eux qui ont décrié le pilotage à vue du SEEPS. Ceux-là doutent de la possibilité du Sénégal à mener dans la durée la GAR, et d'ailleurs ils constatent déjà un certain essoufflement, une certaine lassitude, du laxisme qui refait surface dans la gestion du SEEPS

qui retourne petit à petit dans ses travers. Dans ce contexte, ils estiment qu'on ne peut pas parler de l'efficacité de la GAR dans le SEEPS. Car toutes les promesses qui entouraient l'implantation de la GAR en termes d'organisation, de régulation et de mesures d'accompagnement par rapport à la formation des responsables et à la mise à disposition des moyens et des intrants ne sont pas respectées. Les facteurs de tension liés au pilotage à vue du SEEPS (absence de mesures d'accompagnement, mise en œuvre à géométrie variable de la GAR, non-respect de l'État de ses engagements) sont d'énormes difficultés, structurelles et conjoncturelles qui gangrènent le SEEPS. Ces difficultés impactent négativement aussi bien le management pédagogique que le management des ressources matérielles et financières, ainsi que le management des ressources humaines. Ce sont les mêmes difficultés qu'ont relevées Bennani et *a.l.* (2022, p. 3) dans le contexte des réformes administratives engagées en Tunisie : la présence de facteurs problématiques, tels que les difficultés budgétaires et leurs répercussions, telles que des perceptions ou des comportements contradictoires.

La grille d'analyse empirique développée par Mazouz et Hudon (2014) fixe les niveaux d'émergence des TGP en les catégorisant par type. Notre étude va au-delà de la catégorisation par type, elle s'inscrit dans une perspective prophylactique et « *thérapeutique* » des TGP. En ce sens, à la lumière de la grille d'analyse de Hudon et Mazouz, elle propose une autre grille d'analyse des TGP en catégorisant les facteurs de tension, sachant que la connaissance des facteurs des TGP aiderait à une saine gestion de celles-ci.

#### **4.4 Limites et pistes de recherches futures**

Les données récoltées et leur analyse ont permis d'atteindre les objectifs de recherche fixés et de répondre à la question de recherche globale. Ainsi, il y a lieu de croire que les méthodes de recherche utilisées étaient adaptées aux besoins de l'étude. Elles ont favorisé la compréhension du phénomène à l'étude, et ce, dans toute sa complexité, tel qu'il était souhaité. Ancrées dans un paradigme interprétativiste, les données ont été obtenues grâce à l'interprétation que nous avons eue du phénomène à l'étude. Les données sont donc issues d'un processus de collecte et d'analyse de données qui met en exergue la subjectivité du chercheur. Toutefois, l'étude présente des limites.

Une objection peut être faite concernant la confirmabilité des résultats. Au sens que les dirigeants du SEEPS n'ont pas été appelés à confirmer nos interprétations au fur et à mesure que celles-ci étaient tirées. Mais, notre approche phénoménologique interprétative admet bien le déploiement de la subjectivité du chercheur que nous sommes.

D'une part, le fait que l'outil de recherche ne permet pas une interprétation statistique des données peut être pris comme une limite avec la présence des hypothèses. Nous avons pris le soin de préciser dans la méthodologie de recherche que nos hypothèses ne sont que des amorces, des intentions explicites pour entrer en contact avec notre objet d'étude.

D'autre part, l'étude a fait face à une réalité : le contrôle est plus prégnant au niveau Directeurs d'école-IEF qu'aux autres niveaux notamment le niveau IEF-IA et le niveau IA-DEE. Cette réalité pourrait constituer une limite à l'étude dans la mesure où l'essentiel des réponses découlent du niveau écoles-IEF. Cependant, les données recueillies ont permis de répondre à la question de recherche.

Notre étude de cas multiples a permis une compréhension holistique, riche et en profondeur des rapports (unité d'étude) entre les dirigeants du SEEPS (niveau d'étude). Mais, elle n'a pas permis une interprétation statistique des données. Par rapport à cette limite, il serait pertinent de mener une étude complémentaire sur le même objet et le même contexte qui permettrait une analyse quantitative et une lecture processuelle des tensions.

#### **Conclusion du chapitre 4**

La dynamique des rapports (tensionnels) entre les dirigeants publics est approchée par le truchement de leurs vécus relativement à la mise en œuvre de la GAR au Sénégal, notamment au niveau des mécanismes et des processus de contrôle mis en place par les niveaux administratifs, centraux et locaux du SEEPS. L'approche phénoménologique menée sous le prisme théorique de la régulation sociale et des conventions a permis d'identifier et catégoriser trois facteurs de tension : ceux liés aux mécanismes de contrôle, aux processus de contrôle et aux représentations des dirigeants du SEEPS de la GAR. Il apparaît que les facteurs de tension relevés sont liés généralement aux façons de faire et aux changements initiés au niveau des procédures et du cadre de gestion que constitue le SEEPS, mais sont liés

également aux *effets des remises en question des règles, procédures et protocoles administratifs*. Par conséquent les tensions émergentes de ces facteurs sont d'ordre *managérial* et sont liées aux mécanismes (*coordination et de pilotage, mesure et partage des résultats, planification*) et processus (*standardisation des résultats, coordination et pilotage, finalisation*) de contrôle, mais également émergent de la perception des dirigeants du SEEPS. Ils se conçoivent comme des facteurs problématiques qui pourraient gangréner la mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS, mais dont la connaissance peut se révéler comme une première étape de la gestion de ces tensions.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans les organisations publiques, les réformes inspirées par le *New Public Management* (NPM) cherchent à atteindre l'amélioration de la rentabilité et de la satisfaction des citoyens associée à une diminution des règles et procédures (Bartoli, 2008). C'est dans ce cadre qu'il faut situer l'implantation des approches de gestion axée sur les résultats de l'action publique. Mais en réalité plusieurs difficultés, appelées facteurs problématiques par Bennani et *al.* (2022), sont notées dans la mise en œuvre de ces réformes. Ces difficultés, Mazouz et Hudon (2014) les appréhendent sous l'angle des tensions de gouvernance publique (TGP). Face à ce constat, une question s'impose : *Les réformes engagées par les gouvernements sont-elles devenues synonymes de rapports sous tension entre les dirigeants publics ?*

La présente étude porte sur les rapports entre les dirigeants du système éducatifs élémentaires publics sénégalais (SEEPS). L'objectif général est de ***contribuer à la connaissance utile à la gestion des tensions*** qui caractérisent les programmes de réformes engagées par les États et leurs gouvernements. De manière spécifique, l'étude vise à ***identifier et analyser des facteurs de tension associés à l'implantation de la GAR*** au niveau du SEEPS.

L'intérêt de notre approche des TGP consiste à contribuer à offrir des perspectives conceptuelles et pratiques pour une saine gestion des TGP, particulièrement celles associées à l'implantation de la GAR dans le secteur national de l'éducation et de la formation.

Pour délimiter la portée de notre étude et baliser nos analyses, nous avons formulé une proposition générale : les tensions de gouvernance publique d'ordre managérial émergent des vécus et perceptions des responsables du système éducatif élémentaire relativement aux mécanismes et processus de contrôle mis en place par les niveaux administratifs centraux et locaux du système éducatif sénégalais.

Dans un premier temps, nous avons présenté le contexte de l'étude et circonscrit la problématique. Au niveau du contexte, nous avons montré les évolutions successives qui ont abouti à l'implantation de la GAR à l'élémentaire au Sénégal. Dans la problématisation, nous

avons souligné les difficultés opératoires et culturelles que soulève la gouvernance scolaire par résultats. Dans le sens que la GAR développe des *manières de penser* susceptibles de favoriser la persévérance, la qualification et la réussite éducatives des élèves, mais qui sur le plan opérationnel questionnent les *manières de faire*. Enfin, nous avons évoqué, à la lumière de l'étude de Collerette et Mazouz (2020), les défis de gestion à relever pour une mise en œuvre réussie de la GAR à l'école. Ce faisant, nous avons relevé, des différentes études consacrées au sujet, que la mise en œuvre de la GAR en milieu scolaire est sujette à des rapports tensionnels entre les dirigeants politiques et responsables publics.

Le peu de résultats empiriques et de connaissances valides disponibles sur les facteurs tensionnels ne garantit pas une gestion sans risques spécifiques à la mise en œuvre de la GAR. D'où l'intérêt de circonscrire les facteurs de TGP, du moins dans le contexte de mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS, en questionnant les *rapports entre ses principaux dirigeants et responsables nationaux, locaux et d'établissements scolaires*. Ce raisonnement nous a amenés à formuler un questionnement spécifique aux facteurs tensionnels, initialement catégorisés par Hudon et Mazouz (2014) : *Quels sont, d'après l'expression des vécus des dirigeants et responsables du SEEPS, les facteurs de TGP managériales associées à l'implantation de la GAR dans le système éducatif élémentaire public sénégalais ?*

Pour répondre à cette question de recherche, nous avons présenté et discuté des références théoriques, procédé à un essai de cadrage conceptuel et méthodologique de notre recherche. La théorie de la régulation sociale (TRS) et la théorie des conventions (TC), les concepts de *contrôle*, de *règle* et de *négociation*, de *tension de gouvernance* ont servi de cadre pour l'analyse et l'interprétation de nos résultats, selon une posture épistémologique qui relève du paradigme interprétatif. Il inscrit notre recherche dans le courant phénoménologique herméneutique. Ce faisant, nous avons pris la précaution de justifier et expliquer la présence de nos propositions hypothétiques de recherche dans une méthodologie phénoménologique.

Un guide d'entretien a été élaboré à partir de l'analyse documentaire et a servi à la cueillette de données de l'étude. L'analyse de contenu a été pratiquée sur des entretiens semi-directifs réalisés au Sénégal auprès de 14 dirigeants et responsables d'établissements scolaires. Nous avons opté pour le codage par thèmes (les thèmes centraux) tels qu'abordés par les questions



posées (le guide d'entretien) ou émergents automatiquement de l'analyse. Nous avons également pris des précautions concernant la confidentialité et l'anonymat des répondants à l'étude. L'analyse des résultats a été effectuée grâce au recours à l'outil d'analyse qualitative NVIVO 12.

Dans un deuxième temps, nous avons présenté les résultats de notre étude selon le cadre conceptuel retenu pour l'étude (Cf. Figure 4, p. 63). Les analyses ont permis de catégoriser trois catégories de facteurs de tension : ceux associés aux mécanismes de contrôle, ceux aux processus de contrôle et ceux émergents des vécus et de la perception des dirigeants du SEEPS (Cf. Tableau 3, p. 80 : Synthèse des facteurs de tension identifiés dans le SEEPS).

Notre étude permet d'avoir une autre lecture des mécanismes de contrôle. Si des études (Silva, 2003) ont relevé l'existence d'aspects fonctionnels et d'aspects dysfonctionnels du contrôle, notre étude va au-delà de la simple constatation. Elle amène à concevoir les mécanismes de contrôle à la fois dans leur traduction et dans leur portée, mais également dans leurs limites. Il apparaît que les limites (ou aspects dysfonctionnels) font des mécanismes de contrôle des sources potentielles de tension.

En plus, notre étude renforce l'idée que la lecture processuelle du contrôle doit dépasser la contingence instrumentale de ce dernier (Méric, 2011). En effet, notre étude montre qu'il y a autant d'*incertitudes* dans les mécanismes de contrôle en tant qu'instruments que dans les mécanismes de contrôle en tant que processus. Par conséquent, le déploiement des mécanismes de contrôle fait émerger également des tensions relativement aux façons de faire et aux changements initiés au niveau des procédures et du cadre de gestion. C'est dans ce cadre que les facteurs de tensions liés aux mécanismes de contrôle dans le SEEPS peuvent être particulièrement rattachées au type de tensions d'ordre *managérial*. Des effets des remises en question des règles, procédures et protocoles administratifs opérés dans le cadre de gestion que constitue le SEEPS, eu égard aux difficultés opératoires et culturelles, se sont révélés aussi être des facteurs de tension que nous inscrivons également dans le type de tension d'ordre *managérial*. Enfin, l'étude montre que la perception des dirigeants du SEEPS à l'égard de la GAR constitue un facteur de tensions. Cette divergence conceptuelle et

perceptuelle des acteurs concernant la GAR se manifeste, d'autre part par des tensions d'ordre *managérial*.

Notre étude de cas multiples a donc permis une compréhension holistique, riche et en profondeur des rapports (unité d'étude) entre les dirigeants du SEEPS (niveau d'étude) dans toute leur complexité. En allant plus loin que Hudon et Mazouz (2014), dont leur grille d'analyse des TGP s'est limitée à la classification des TGP en quatre types selon leur niveau d'émergence, notre étude propose une catégorisation par facteurs. Nous en retenons que les mécanismes et processus de mise en œuvre de la GAR dans le SEEPS sont différemment appréciés, émaillés de difficultés, de dysfonctionnements et d'incertitudes pouvant être compris comme facteurs tensionnels. Un aspect très restrictif de la grande problématique des TGP que d'autres études futures pourraient approfondir. Par exemple, il serait pertinent de mener une étude complémentaire sur le même objet et le même contexte qui permettrait une analyse quantitative et processuelle.

Au demeurant, l'étude révèle sans nul doute que les ressentis des dirigeants et responsables du SEEPS cristallisent à bien des égards leurs opinions et leurs réactions vis-à-vis de la mise œuvre de la GAR et déterminent leurs attitudes et comportements. La manière dont chaque acteur vit, exprime, perçoit et ressent se manifeste dans les rapports tensionnels vécus par des répondants à l'étude. Ce qui conforte plus que jamais notre choix d'opter pour une étude phénoménologique des TGP.

À l'instar de tout travail scientifique, notre étude comporte des limites. Une limite d'ordre pratique concerne l'unité et la validité de la connaissance issue des résultats de l'étude. À la raison que les dirigeants du SEEPS n'ont pas été appelés à confirmer nos interprétations au fur et à mesure que celles-ci étaient tirées. Les impliquer dans la validation des construits de la recherche aurait été un plus à l'étude, mais l'approche phénoménologique admet les limites de la posture interprétative et des biais de la subjectivité du chercheur.

Une autre limite méthodologique est le fait que l'outil de recherche ne permet pas une interprétation statistique des données. Avec la présence des propositions hypothétiques, une analyse quantitative aurait aidé à confirmer ou infirmer les hypothèses. Pour lever cette

équivoque, nous avons pris le soin de préciser dans la méthodologie de recherche que nos hypothèses sont plutôt des propositions traduisant des intentions pour entrer en contact avec notre objet d'étude.

## BIBLIOGRAPHIE

### ➤ Articles et ouvrages scientifiques

- Amable, B. et Askenazy, P. (2003). Introduction à l'économie du savoir, Contribution pour le rapport UNESCO. *Construire des sociétés du savoir*, [en ligne], (page consultée le 30 juin 2021).
- Ameigeiras, A. (2009). L'herméneutique dans l'approche ethnographique. Du labyrinthe de la compréhension au défi de l'interprétation. *Recherches qualitatives*, 28(1), 37-52.
- Anadón, M. (2006). La recherche dite « qualitative »: de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents. *Recherches qualitatives*, 26(1), 5-31.
- Anadón, M. (2019). Les méthodes mixtes: implications pour la recherche « dite » qualitative. *Recherches qualitatives*, 38(1), 105-123.
- Anadón, M. et Denise, C-T. (1993). La recherche qualitative en éducation : réflexion sur ses fondements, ses méthodes et ses pratiques. Vol. 8. p. 1-27.
- Anadón, M., & Guillemette, F. (2006). La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive. *Recherches qualitatives*, 5(1), 26-37.
- Anadón, M., & Savoie-Zajc, L. (2009). Recherches qualitatives. *L'analyse qualitative des données*, 28(1), 1-7.  
*analysis* (2nd edition) Oxford, Oxford University Press.
- Andreani, J. C., & Conchon, F. (2005). Méthodes d'analyse et d'interprétation des études qualitatives: état de l'art en marketing. *Actes du 4e Congrès international sur les tendances du marketing en Europe, 2005*, 21-22.
- Anthony R. N. (1988). *The Management Control Function* Boston, The Harvard Business School Press, 216 p., traduction française: *La fonction contrôle de gestion* Paris, Publi-Union, 1993.
- Baldé, I. (2020). La gestion axée sur les résultats dans les politiques publiques d'éducation au Sénégal. *International Journal of Management Sciences*, 3(4).
- Bartoli, A. (2008), « Les outils du management public : fausses pistes et vrais outils », dans *Le management public en mutation*, Paris : L'Harmattan, p. 73-94.
- Bartoli, A., Keramidas, O., Larat, F. et Mazouz, B. (2011). Vers un management public éthique et performant. *Revue française d'administration publique*, n° 140 (4), 629-639.
- Bartoli, A., Keramidas, O., Larat, F., Mazouz, B. (2012), « Éthique et performance en management public », *Revue française d'administration publique*, n°140.
- Bennani, K. S., Mazouz, B., & Ben Hassine, A. (2022). Tensions de gouvernance publique— une approche par les artefacts de gestion. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 88(4), 829-845.
- Berard, F. (2010). Tarification à l'activité et nouvelle gouvernance. *Éthique & Santé*, 7(3), 141-147.
- Bouchez, J-P. (2012). *L'économie du savoir : Construction, enjeux et perspectives*, 1<sup>re</sup> édition. De Boeck Supérieur.
- Bouchikhi, H. (1998). Living with and building on complexity: A constructivist perspective on organizations. *Organization*, 5(2), 217-232.

- Brassard, A., Lusignan, J. et Pelletier, G. (2013). La gestion axée sur les résultats dans le système éducatif du Québec: du discours à la pratique. *L'école à l'épreuve de la performance*, 141-155.
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique (1940/1948-)*, 36, 169-208.
- Cameron, K. S. et Quinn, R. E. (1988). Organizational paradox and transformation. In *Paradox and Transformation. Toward a Theory of Change in Organization and Management*, sous la dir. de Robert E. Quinn et Kim S. Cameron, p. 1-18. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.
- Canet, R. (2004). Qu'est-ce que la gouvernance. *Conférences de la Chaire MCD*, 16.
- Carassus, D., Favoreu, C., Gardey, D. et Marin, P. (2012). La caractérisation et le management des déviations organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique: application au contexte public local français. *Management International/International Management/Gestión Internacional*, 16(3), 102-117.
- Catellin, S. (2004). L'abduction : une pratique de la découverte scientifique et littéraire. *Hermès, La Revue*, (2), 179-185.
- Collerette, P. et Mazouz, B. (2017). La stratégie de mise en œuvre et les facteurs de succès d'une gestion par résultats. Le cas des institutions scolaires. Dans Mazouz, 2017. *Gestion par résultats: concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, chapitre, pp. 125-141, PUQ.
- Collerette, P. et Mazouz, B. (2020). La gouvernance des institutions scolaires par résultats. *Administration Education*, 2020/1 N° 165, 139-146.
- Dahl, K., Larivière, N. et Corbière, M. (2020). L'étude de cas. *Méthodes qualitatives, quantitatives et mixtes, 2e édition: Dans la recherche en sciences humaines, sociales et de la santé*.
- De Terssac G, 2003, (s/d), *La théorie de la régulation sociale de Jean Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte.
- De Terssac, G. (2012). La théorie de la régulation sociale : repères introductifs. *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, (45).
- De Vaujany, F. X. (2006). Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion: vers un dépassement de l'opposition conception-usage. *Management Avenir*, (3), 109-126.
- Drevetton, B. (2017). Les outils du contrôle de gestion: des vecteurs de valeurs pour l'organisation publique ? *Comptabilité-contrôle-audit*, 23(3), 9-28.
- Dutercq, Y. et Cuculou, S. (2013). La performance comme outil de gouvernance: quelles conséquences sur le travail des enseignants de l'école primaire. *L'école à l'épreuve de la performance*, 195-210.
- Eisenhardt K., (1989), "Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review*, vol. 14, pp.532 – 550.
- Essid, M. (2009). *Les mécanismes de contrôle de la performance globale: le cas des indicateurs non financiers de la RSE* (Doctoral dissertation, Université Paris Sud-Paris XI).
- Foray, D. (2009). Understanding smart specialisation. *The Question of R&D Specialisation*, JRC, European Commission, Director General for Research, Brussels, 19-28.

- Gomez, P. Y. et Taskin, L. (2015). Articuler la théorie de la régulation sociale et l'approche conventionnaliste en gestion pour comprendre l'échec d'un projet de changement organisationnel ? @ *GRH*, (1), 99-128.
- Gomez, P-Y. (1996). Le gouvernement de l'entreprise. *Modèles économiques de l'entreprise et pratiques de gestion*. Paris, Inter-Éditions-Masson.
- Gomez, P-Y. (2006). Informations et conventions : le cadre du modèle général. *Revue française de gestion*, no 160, p. 217-240.
- Hentz, P. (2012). Case study: The method. In P. L. Munhall (dir.), *Nursing research: A qualitative perspective* (5e éd., p. 359-369). Sudbury, MA: Jones & Bartlett Learning.
- Hermet, G., Kazancigil, A. et Prud'homme, J.F. (2005). *La gouvernance - Concepts et applications*. Karthala Éditions.
- Hudon, P. A. et Mazouz, B. (2014). Le management public entre « tensions de gouvernance publique » et « obligation de résultats » : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique. *Gestion et management public*, 3(4), 7-22.
- Khalil, C. et Duzert, A. (2014). Entre autonomie et contrôle: quelle régulation pour les systèmes de gestion des connaissances ? *Systèmes d'information management*, 19(1), 51-76.
- Lacroix, I. et St-Arnaud, P. O. (2012). La gouvernance: tenter une définition. *Cahiers de recherche en politique appliquée*, 4(3), 19-37.
- Langevin, P. et Naro, G. (2003). Contrôle et comportements: une revue de la littérature anglo-saxonne. *Identification et maîtrise des risques: enjeux pour l'audit, la comptabilité et le contrôle de gestion*, CD-Rom.
- Létourneau, A. (2009). Les théories de la gouvernance. Pluralité de discours et enjeux éthiques. *Vertigo-la revue électronique en sciences de l'environnement*, (Hors-série 6).
- Löning, H., Malleret, V., Méric, J. et Pesqueux, Y., Chiapello, È., Michel, D. et Solé, A. (2008). *Contrôle de gestion-3e éd: Organisation, outils et pratiques*. Dunod, Paris.
- Maignan, M., Arnaud, C. et Chateau Terrisse, P. (2018). La gestion des tensions organisationnelles dans les coopératives multisociétaires à vocation sociale: Le cas d'une Société Coopérative d'Intérêt Collectif dans le secteur du logement social. *Management international*, 22(2), 128-143.
- Maroy, C., Mathou, C. et Vaillancourt, S. (2017). Les enseignants québécois à l'épreuve de la « gestion axée sur les résultats ». Une étude qualitative dans quatre établissements secondaires. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 10(3), 539-557.
- Martin, D. P. et Picceu, C. (2007). Outils de gestion et pilotage dynamique de l'action collective. *Finance, contrôle, stratégie*, 10(3), 75-110.
- Mazouz, B. (2012). « *Gestion par résultats* ». Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique. (Edition), p.1.
- Mazouz, B. (2017). *Gestion par résultats: concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*. PUQ.
- Mazouz, B. et Leclerc, J. (2008). *Gestion intégrée par résultats: concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*. PUQ.
- Mazouz, B. et Tardif, M.J.B. (2010). « À propos de la performance: l'Arlésienne de la sphère publique », dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, 2e édition, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 31-62.

- Mazouz, B., Garzon, C. et Picard, P. (2012). Les déviances dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance. *Management international/International Management/Gestión Internacional*, 16(3), 92-100.
- Mazouz, B., Mbenda, S. P. M., Sogbossi, B., Peter, S. J. G., Bekono, E. R., & Beaupré, R. (2022). Le management public en Afrique. Qu'en disent les fonctionnaires publics africains francophones ?. *Revue internationale des sciences de l'organisation*, (2), 35-82.
- Mériade, L., Rochette, C. et Talbot, D. (2019). Vers un management des tensions de gouvernance publique dans les établissements de santé ? *Innovations*, (3), 169-199.
- Méric, J. (2003). Les processus de contrôle dans une entreprise structurée par projets: une étude clinique. *Cahier de recherche*.
- Méric, J. (2011). Processus de contrôle et organisation par projets : une étude de cas. *Revue Recherches en Sciences de Gestion-Management Sciences-Ciencias de gestión*, n° 86 p. 105 à 124.
- Michaud, V. (2012). *Médiation des tensions dans une coopérative de solidarité : Des chiffres et des lettres*. Chaire de recherche du Canada en économie sociale, ESG UQÀM.
- Miller, D. & Peter H. Friesen (1982) The Longitudinal Analysis of Organizations: A Methodological Perspective Author(s): *Management Science*, Sep., 1982, Vol. 28, No. 9, pp. 1013-1034.
- Montreuil, C. (2018). Une exploration des tensions organisationnelles constitutives de l'expérience de la participation publique.
- Morais, S. (2013). Le chemin de la phénoménologie: une méthode vécue comme une expérience de chercheur. *Recherches qualitatives*, 15, 497-511.
- Niang, F. (2014). L'école primaire au Sénégal: éducation pour tous, qualité pour certains. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, (13), 239-261.
- Ntebutse, J. G., et Croyere, N. (2016). Intérêt et valeur du récit phénoménologique: une logique de découverte. *Recherches en soins infirmiers*, (1), 28-38.
- Orléan A. (1989). « Pour une approche cognitive des conventions économiques », Collectif, *Économie des conventions*, *Revue économique*, n° 2, mars 1989, p. 241-272.
- Paillé, P., et& Mucchielli, A. (2021). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales- 5e éd.* Armand Colin.
- Paquette, D. (2007). Le rôle du cadre de référence théorique dans une recherche monographique constructiviste. *Recherches qualitatives*, 27(1), 3-21.
- Plard, M., et& Martineau, A. (2019). Analyse qualitative assistée par Nvivo. Structurer et analyser un corpus de recherche dans Nvivo.
- Proulx, J. (2019). Recherches qualitatives et validités scientifiques. *Recherches qualitatives*, 38(1), 53-70.
- Quemener, Y. et Fimbel, É. (2012, May). Mise en œuvre, usages et appropriation des outils de gestion: apports de la théorie de la régulation sociale. In *Comptabilités et innovation* (pp. cd-rom).
- Reynaud Jean Daniel (1997), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A Colin, coll. « U », 2° édition, 1993; 1° édition, 1989, 314 p.
- Reynaud, J. D. (1989). Les règles du jeu. *L'action collective et la régulation sociale*, 2, 270.
- Reynaud, J. D. (1988), « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, XXIX, pp. 5-18.

- Richebé, N., Favereau, O., Livian, Y., Bréchet, J. P., Taskin, L., Havard, C., ... et Raullet-Croset, N. (2020). La théorie de la régulation sociale-Hommage à Jean-Daniel Reynaud. *Revue française de gestion*, 46(291), 105-128.
- Rivière, A., Commeiras, N., et Loubes, A. (2013). Tensions de rôle et stratégies d'ajustement: une étude auprès de cadres de santé à l'hôpital. *Journal de gestion et d'économie médicales*, 31(2), 142-162.
- Sakho, I. (2019). *Instrumentation en évaluation de compétences en lecture et écriture: Modèle d'épreuve d'évaluation certificative en 6e année du primaire en contexte d'APC*. Éditions universitaires européennes.
- Sall, C. (2013). *L'implantation du nouveau curriculum basé sur l'approche par compétences telle que vécue par les enseignants de la première étape du primaire au Sénégal /mémoire présenté comme exigence partielle de la maîtrise en éducation par Coumba Sall ; [directrice de recherche, Sophie Grossmann]*.
- Sané, M.V.L. (2014). *La gestion axée sur les résultats : le cas de son implantation dans cinq écoles secondaires en milieu défavorisés sur l'île de Montréal*, thèse de doctorat en éducation, Université du Québec à Montréal, Montréal.
- Savoie-Zajc, L. (2000). L'analyse de données qualitatives: pratiques traditionnelle et assistée par le logiciel NUD•IST. *Recherches qualitatives*, 21, 99-123.
- Silva, R. C. D. (2003). Les nouveaux mécanismes du contrôle organisationnel. *Cadernos Ebape. br*, 1, 01-23.
- Sindzingre, A. (2000). La dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique subsaharienne: éléments d'économie politique. *AUTREPART-BONDY PARIS-*, (13), 51-70.
- Stohl, C. et Cheney, G. (2001). Participatory processes/paradoxical practices: Communication and the dilemmas of organizational democracy. *Management Communication Quarterly*, 14(3), 349-407.
- Tesch, R. (1990). *Qualitative Research: Analysis Types and Software Tools*. New York: The Falmer Press.
- Thévenot, L., & Boltanski, L. (1991). De la justification. Les économies de la grandeur. *P.:* Gallimard.
- Thouard, D. (2002). Qu'est-ce qu'une « herméneutique critique »?. *Methodos. Savoirs et textes*, (2). p.2.
- Tournier, C. (2007). Le concept de gouvernance en science politique. *Papel político*, 12(1), 63-92.
- Van der Maren, J. M. (1996). *Méthodes de recherche pour l'éducation*. Presses de l'Université de Montréal et de Boeck.
- Walker, RM, Damanpour, F. et Devece, Californie (2011). Innovation managériale et performance organisationnelle : L'effet médiateur de la gestion de la performance. *Journal de recherche et de théorie en administration publique*, 21 (2), 367-386.
- Wanlin, P. (2007). L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens: une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels. *Recherches qualitatives*, 3(3), 243-272.
- Yin R.K. (1989), *Case Study Research - Design and Methods*, Second Edition, Applied Social Research Methods Series, vol. 5, Newbury Park (CA), Sage Publications.



## ➤ **Rapports officiels et textes législatifs**

- JICA, (2012). Rapport d'analyse du secteur de l'éducation de base – Sénégal. *Agence japonaise de coopération internationale (JICA)*.
- MEN, (2012). *Guide de Formation des Comités de Gestion d'École (CGE) à l'élaboration d'un Plan d'action volontariste (PAV)*. Dakar, Ministère de l'Éducation Nationale.
- MEN, (2012). *Projet d'amélioration de l'environnement scolaire – Phase II (PAES 2). Modèle de comité de gestion (CGE) fonctionnel*, Dakar, Ministre de l'Éducation nationale.
- MEN, (2013). *Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence – Secteur Éducation-Formation (PAQUET) 2013-2025*, Dakar, Ministre de l'Éducation nationale.
- MEN, (2018). *Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'équité et de la Transparence – Secteur Éducation-Formation (PAQUET-EF) 2018-2030*, Dakar, Ministre de l'Éducation nationale.
- PADES, (2018). *Document de présentation du programme d'appui au développement de l'éducation au Sénégal 2019-2023*. Ministère de l'Éducation.
- Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN – PASEC, (2016). *Performances du système éducatif sénégalais : Compétences et facteurs de réussite au primaire*. PASEC, CONFEMEN, Dakar.
- PSE, (2014). *Plan Sénégal Émergent*. République du Sénégal.
- RNSE, (2018). *Rapport national sur la situation de l'éducation (RNSE) : édition 2018*. Ministère de l'Éducation, Direction de la planification et de la Réforme de l'Éducation (DPRE).

## ➤ **Journaux et site web**

- Les Échos (2016). La chine passe la barre du million de brevets déposés en un an, [en ligne], et (pages consultées le 30 juin 2021). <https://www.lesechos.fr/2016/11/la-chine-passe-la-barre-du-million-de-brevets-deposes-en-un-an-232082>.
- OCDE (1996). « *L'économie fondée sur le savoir* », [en ligne], et (pages consultées le 30 juin 2021). [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(96\)102&docLanguage=Fr](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(96)102&docLanguage=Fr).
- Thouard, D. (2008). Herméneutique et objectivité. [https://shs.hal.science/halshs-00433760/file/Simmel\\_Objectivite.pdf](https://shs.hal.science/halshs-00433760/file/Simmel_Objectivite.pdf).
- Tremblay, M.-S. (2012). « Contrôle », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca).

## ANNEXES

### ANNEXE A : Récapitulatif des thèmes et sous-thèmes (encodage thématique)

Thèmes	Sous-thèmes
<b>Connaissance de la GAR</b>	Gestion des ressources Résultats comme point de départ et point d'arrivée Contrat Nouveau paradigme ou une politique Congruence entrer moyens, actions et résultats Exigence de résultats
<b>Motivations de l'implantation de la GAR</b>	Inadéquation entre moyens et résultats Échecs scolaires Mesure de l'impact des investissements Évaluation de la gestion Exigence de l'État et des Bailleurs Meilleure gestion des ressources
<b>Efficacité de la GAR</b>	Oui, pourquoi ? Non, pourquoi ? Mitigé, pourquoi
<b>Implication des dirigeants</b>	Oui, comment ? Non, pourquoi ?
<b>Réaction des dirigeants</b>	Favorables, pourquoi ? Défavorables, pourquoi
<b>Des manières de faire nouvelles ou systématisation avec la GAR</b>	Mise en place de budget de fonctionnement Reddition des comptes Systématisation de la planification Cycle de gestion Manuel de procédures Projets de circonscription éducative Comité de gestion d'école Contrats de performance Outils de suivi et d'évaluation Plans d'action volontariste Plans de remédiation Rapportages Évaluation Implication et participation active de la communauté et des partenaires Émulation
Thèmes	Sous-thèmes
<b>Opinions des dirigeants sur la GAR</b>	Impact positif Manquements

	Inefficacité ou absence des mesures d'accompagnement Surcharge de travail
<b>Difficultés rencontrées</b>	Conditions de travail difficiles Directeurs non déchargés Disponibilité des ressources Manque de cohérence Manque d'information et de formation Mobilisation de la communauté Trop de pression
<b>Tâches réalisées</b>	Comptabilité et reddition des comptes Plans de remédiation Rapports périodiques Contrôle suivi encadrement
<b>Gestion des tâches</b>	Élaboration de PAV Élaboration de planifications Élaboration de tableaux de bord Élaboration de projets de circonscription scolaire Élaboration de PTA Création de district Reddition des comptes Contrôle et suivi des activités Rapports d'activités
<b>Thèmes</b>	<b>Sous-thèmes</b>
<b>Facteurs de tensions</b>	Facteurs de tension liés aux mécanismes de contrôle
	Facteurs de tension liés aux processus de contrôle
	Facteurs de tension émergents des perceptions des dirigeants du SEEPS

## **ANNEXE B : Guide d'entretien**

Pourriez-vous, s'il vous plaît, vous présenter en précisant votre fonction et votre rang administratif dans la hiérarchie scolaire ?

Que signifie la gestion axée sur les résultats (GAR) à l'élémentaire pour vous ?

Qu'est-ce qui a motivé l'implantation de la GAR à l'élémentaire au Sénégal ?

La GAR à l'élémentaire est-elle efficace ? Pourquoi ?

Avez-vous été impliqué dans le processus d'implantation de la GAR ? Concrètement qu'est-ce que vous avez fait ?

Comment les responsables du milieu scolaire ont réagi envers l'implantation de la GAR ?

Qu'est-ce que la GAR a apporté comme nouveautés dans la gestion des établissements scolaires au niveau élémentaire ou rendu systématique ?

Que pensez-vous des nouveautés que la GAR a introduites ou des pratiques rendues systématiques dans la gestion des établissements scolaires au niveau élémentaire ?

Percevez-vous des difficultés dans la mise en œuvre de ces nouveautés ? Si oui, lesquelles ?

Quelles sont les tâches que vous réalisez dans le cadre de la GAR liées à votre fonction ?

Comment ces tâches sont planifiées ? exécutées ? coordonnées ? contrôlées & suivies ? et évaluées ?

Quels problèmes et difficultés rencontrez-vous dans la planification des tâches ? leur exécution ? coordination ? contrôle & suivi ? évaluation ?

Avez-vous quelque chose à ajouter ?

*Mémoire*

*présenté à l'École nationale d'administration publique  
dans le cadre du programme de Maîtrise en administration publique  
pour l'obtention du grade de Maître ès science (M. Sc.)*

Mémoire intitulé

**Étude sur les facteurs de tension de gouvernance publique : une approche  
phénoménologique portant sur les dirigeants des écoles élémentaires sénégalaises**

Présenté par

Moussa CISS

Mai, 2023

© Moussa CISS, 2023