



*Thèse de doctorat
présentée à l'École nationale d'administration publique
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique
pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph. D.)*

Thèse intitulée

***Analyse de l'échec de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'action
pour l'éducation pour tous en Haïti (2007-2015) à travers le prisme du
politique***

Présentée par

Joseph Jr Clorméus

© Joseph Jr Clorméus, mai 2023

La thèse intitulée

***Analyse de l'échec de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'action
pour l'éducation pour tous en Haïti (2007-2015) à travers le prisme du
politique***

Présentée par

Joseph Jr Clorméus

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

David Talbot, Professeur à l'ÉNAP et Président du jury

Jean-François Savard, Professeur à l'ÉNAP et Directeur de thèse

Maude Marquis-Bissonnette, Professeure à l'ÉNAP et évaluatrice interne

Laënnec Hurbon, Directeur de recherche au CNRS et évaluateur externe

Table des matières

Table des matières.....	iii
Liste des abréviations, sigles et acronymes	viii
Liste des tableaux.....	ix
Liste des figures	x
Remerciements.....	xi
Résumé.....	xiii
Abstract.....	xv
Introduction.....	1
Chapitre 1 : Vers une problématisation des politiques éducatives en Haïti.....	11
1.1 Le contexte global de l'éducation en Haïti.....	11
1.1.1 L'éducation haïtienne d'un point de vue historique	11
1.1.1.1 Les subdivisions temporelles	11
1.1.1.2 La construction de l'élite et de l'Occupant comme ennemis du système éducatif.....	13
1.1.2 L'éducation du point de vue légal et réglementaire.....	16
1.1.3 Les transformations structurelles du ministère chargé de l'éducation et l'évolution des différents ordres d'enseignement	20
1.1.4 Les observations fondant la nécessité d'une SNAEPT	24
1.1.4.1 L'environnement physique et les aspects démographiques	24
1.1.4.2 L'environnement politique.....	24
1.1.4.3 L'environnement économique	25
1.1.4.4 La réalité du secteur éducatif	25
1.1.4 La problématisation du public et du privé et la sectorisation de l'éducation... ..	29
1.1.4.1 La dimension publique présumée de l'éducation haïtienne : finalités, buts et mission	29
1.1.5.2 La problématique de l'offre privée de formation et l'interrogation de la dimension publique de l'appareil éducatif.....	30
1.1.5.3 L'expression publique de l'appareil éducatif à l'épreuve de la contribution du religieux	35
1.2 Problématique empirique.....	42
Chapitre 2 : Recension des écrits	61
2.1 La mise en œuvre des politiques publiques.....	61
2.2 La tradition réflexive internationale autour de la performance des politiques publiques.....	65

2.2.1 Les cadres conceptuels de l'échec et de la réussite des politiques publiques ..	65
2.2.2 Les causes de l'échec des politiques publiques	70
2.2.3 La performance des politiques dans le contexte de coproduction de services publics	79
2.3 La tradition réflexive internationale autour de la performance des politiques éducatives	82
2.4 La tradition réflexive nationale sur les politiques éducatives	89
2.4.1 Le système comme problème.....	90
2.4.2 L'explication de l'échec de la réforme Bernard	92
2.4.3 Le bilan des politiques éducatives	96
2.5 L'invisibilité du politique et les limites des recherches nationales et internationales relatives à la performance des politiques	98
Chapitre 3 : Cadre théorique de l'étude	101
3.1. Le politique dans l'optique freudienne	101
3.2 Les présupposés du politique	102
3.2.1 Le premier présupposé (relation du commandement et de l'obéissance) et sa dialectique	102
3.2.2 La fonctionnalisation du premier présupposé dans le système politico-administratif et les implications pour l'étude des performances des politiques	107
3.2.3 La relation du privé et du public et sa dialectique	109
3.2.4 La fonctionnalisation du deuxième présupposé dans le système politico-administratif et les implications pour l'étude de la performance des politiques publiques	115
3.2.5 Le troisième présupposé (la relation de l'ami et de l'ennemi) et sa dialectique	117
3.2.6 La fonctionnalisation du troisième présupposé dans le système politico-administratif et son implication pour l'étude de la performance des politiques publiques	124
3.3 La force comme moyen du politique et comme variable influençant la performance des politiques	126
3.4 L'utilisation habituelle de la thèse freudienne par les auteurs.....	129
3.5 Les critiques de la théorie freudienne.....	135
3.6 Pertinence du cadre théorique pour l'étude de la performance des politiques éducatives en Haïti	141
3.7 Modèle d'analyse et d'observation	147
3.7 Synthèse du cadre de référence de l'étude.....	156
Chapitre 4 : Cadre méthodologique et analytique.....	159

4.1 Nature de l'étude	159
4.2 Discussion ontologique	162
4.3 Discussion épistémique	164
4.4 L'entrevue semi-dirigée	166
4.5 Sélection des répondants	168
4.6 Présentation de notre guide d'entretien	171
4.7 Le contexte global de l'opération de cueillette des données	173
4.8 Codage des données	174
4.9 Validité interne et transférabilité de l'étude	178
4.10 Éthique de la recherche	180
Chapitre 5 : Présentation des résultats	182
5.1 La relation du commandement et de l'obéissance et la réalité de la mise en œuvre	182
5.1.1 Problème de circulation de l'information et de coordination	184
5.1.2 Des dysfonctionnements affectant la gouvernance du système éducatif.....	186
5.1.3 Une structure de commandement problématique dans le cadre de la SNAEPT	189
5.1.4 Un commandement autoritaire qui échappe aux acteurs	194
5.1.5 Des décideurs incapables, limités ou désintéressés	198
5.1.6 Une obéissance problématique dans le système éducatif haïtien.....	200
5.1.7 La faible prise de l'ordre sectoriel sur les contraintes du terrain	204
5.2 La relation du public et du privé face à la mise en œuvre	207
5.2.1 L'expression sectorielle du rapport de force entre le privé et le public.....	207
5.2.2 Le poids du religieux dans le système éducatif	211
5.2.3 Le poids des écoles internationales dans le système éducatif.....	215
5.2.4 La conception de l'éducation comme bien public et la place relative de l'école	216
5.2.5 Une Stratégie sans promotion pour l'orientation de l'opinion.....	219
5.3 La relation de l'ami et de l'ennemi face à la mise en œuvre	223
5.3.1 Le partenariat comme expression de l'amitié	223
5.3.2 L'inimitié comme problème	227
5.3.3 L'aide internationale comme visage partiel et flou de l'inimitié avec les bailleurs.....	228
5.3.4 La Stratégie et la mise en valeur d'une inimitié idéologique.....	229
5.3.5 L'État comme ennemi de l'éducation et de la Stratégie	231

5.3.6 Des ennemis intérieurs qui plombent les résultats	233
5.4 La force du politique dans le cadre de la mise en œuvre.....	235
5.4.1 Une force à court terme équivalente au poids des structures.....	235
5.4.2 Une force concurrencée et sous-financée	238
Chapitre 6 : Analyse des résultats	244
6.1 La relation du commandement et de l'obéissance et le défi de l'opérationnalisation de la Stratégie.....	244
6.1.1 Le système de commandement comme problème	244
6.1.2 La concurrence au commandement et les difficultés opérationnelles	247
6.1.3 Le faible degré d'institutionnalisation des structures ministérielles pour l'accueil de la Stratégie.....	249
6.1.4 Politique de commandement sans politique d'obéissance et leadership institutionnel inefficace.....	253
6.1.5 Les contradictions apparentes entre l'ordre sectoriel et l'ordre national du politique	256
6.1.6 L'ordre sectoriel du politique et la gestion temporelle de la mise en œuvre .	258
6.2 La relation du public et du privé et les difficultés de mise en œuvre	261
6.2.1 Le religieux et le défi de l'affirmation du public et des politiques sectorielles	262
6.2.2 Le traitement différentiel des écoles privées et la logique de marchandisation	265
6.2.3 Le poids relatif des intérêts privés	267
6.2.4 Le problème de la propriété du système éducatif par l'État haïtien	269
6.2.5 La construction discursive de la situation de l'éducation comme problème insoluble.....	273
6.2.6 La sectorisation de l'opinion et le problème de l'intégration de la société civile haïtienne dans la mise en œuvre	275
6.3 La relation de l'ami et de l'ennemi et la réalité de la mise en œuvre	278
6.3.1 Une culture politico-administrative opposant des hauts cadres.....	278
6.3.2 L'Exécutif et le législatif comme signature de l'inimitié sectorielle.....	280
6.3.3 Les réseaux de consultants comme visage de l'inimitié intérieure pour des hauts cadres.....	283
6.3.4 La construction limitée de l'ennemi intérieur.....	285
6.3.5 L'articulation de l'inimitié au niveau de l'ordre international.....	287
6.3.6 Le fonctionnement du partenariat à l'intérieur de la relation d'amitié	292
6.4 La force du politique et la perspective de la mise en œuvre.....	294
6.4.1 La force faible et défavorable du politique	295

6.4.2 La fonction réelle de la Stratégie et le problème de la force du politique	298
6.4.3 Cohérence de la force du politique dans l’immobilisme sectoriel	300
6.5 Antinomie entre l’État réel et l’État idéal comme expression de la crise du politique	304
6.5 Synthèse de l’analyse des résultats	308
Conclusion	320
Bibliographie et références	340
Annexe 1 : questionnaire	382
Annexe 2 : organisation du système éducatif	385
Annexe 3 : Les choix stratégiques de la SNAEPT	387
Annexe 4 : Organigramme du MENFP	388
Annexe 5 : Les six Objectifs de l’Éducation pour tous définis dans le cadre du Forum mondial de l’Éducation pour tous à Dakar	389
Annexe 7 : document d’information	391

Liste des abréviations, sigles et acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
AEH	Association des économistes haïtiens
APP	Analyse des politiques publiques
BID	Banque interaméricaine de développement
CERI	Centre de recherches internationales
CNRA	Conseil national de réformes administratives
DAEPP	Direction d'appui à l'enseignement privé et au partenariat
DGI	Direction générale des impôts
DPCE	Direction de la planification et de la coopération externe
EPT	Éducation pour tous
INFP	Institut national de formation professionnelle
IST	Infections sexuellement transmissibles
MENFP	Ministère de l'Éducation nationale et de la formation professionnelle
MENJS	Ministère de l'Éducation nationale de la jeunesse et des sports
MPCE	Ministère de la planification et de la coopération externe
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs millénaires du développement
PNEF	Plan national d'éducation et de formation
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PSUGO	Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire
SACO	Social Action Consulting
SNAEPT	Stratégie nationale d'action de l'éducation pour tous
SNCRP	Stratégie nationale pour la croissance et pour la réduction de la pauvreté
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
VIH-SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine / Syndrome d'Immuno déficience acquise.

Liste des tableaux

Tableau 1 : répartition des surâgés par niveau, secteur, milieu et sexe	27
Tableau 2 : répartition des écoles fondamentales par secteur et catégorie selon le département et le milieu	31
Tableau 3 : nombre d'établissements secondaires par milieu, secteur et catégorie selon le département	42
Tableau 4 : chronologique des politiques publiques majeures adoptées	50
Tableau 5 : profil global des répondants	171
Tableau 6 : narratif sur la réalité globale du commandement dans le système éducatif ...	183
Tableau 7 : narratif sur l'état de la circulation de l'information et de la coordination sectorielle	185
Tableau 8 : narratif autour des problèmes de gouvernance du système éducatif	189
Tableau 9 : narratif autour de la structure de coordination	192
Tableau 10 : narratif autour de la dynamique de commandement	197
Tableau 11 : narratif autour du profil des leaders	200
Tableau 12 : narratif des acteurs autour de la contradiction entre le terrain et le MENFP	206
Tableau 13 : narratif autour des écoles confessionnelles	213
Tableau 14 : narratif sur la véritable politique à l'œuvre sur le terrain.....	221
Tableau 15 : narratif autour des raisons explicatives du délaissement de la SNAEPT.....	222
Tableau 16 : narratif autour de la représentation de l'État par rapport à la mise en œuvre	232
Tableau 17: la réalité de l'éducation au regard de la contextualisation des présupposés et de leurs dialectiques	241
Tableau 18 : la réalité sectorielle de la force du politique dans le cadre de la mise en œuvre	243
Tableau 19 : narratif autour du caractère insoluble du problème de l'éducation en Haïti	274
Tableau 20 : illustration de l'antinomie entre l'État idéal et l'État réel	305

Liste des figures

Figure 1 : résultat des combinaisons dialectiques	149
Figure 2 : nombre de combinaisons avec les dialectiques	149
Figure 3 : modélisation de l'échec et des perspectives d'échec des politiques publiques	155
Figure 4 : modélisation des perspectives de réussite des politiques publiques	156
Figure 5 : schéma théorique de l'analyse de la performance des politiques publiques ...	158
Figure 6 : participation électorale (par rapport aux inscrits)	277
Figure 7 : schéma théorique de l'analyse de la performance de la SNAEPT	319

Remerciements

Cette thèse est le fruit d'un travail de longue haleine qui a mobilisé beaucoup de temps et d'efforts de ma part. Cependant, elle ne serait pas achevée sans le soutien inestimable de plusieurs personnes qui m'ont encouragé à me rendre jusqu'au bout de ce processus.

J'aimerais d'abord remercier mon directeur de thèse, M. Jean-François Savard, qui a pris le temps de discuter avec moi, de me proposer des corrections et surtout de me motiver. Il a toujours eu une manière propre à lui de rendre simple et accessible ce qui paraît compliqué. Mes échanges avec lui ont été particulièrement fructueux. Son ouverture d'esprit, son sens critique et sa disponibilité ont été des indicateurs majeurs de la qualité de l'accompagnement que j'ai reçu de sa part.

Je veux prendre le temps de remercier les membres du jury de proposition de thèse qui m'ont prodigué des conseils très pertinents au moment de la soutenance du projet de thèse. En effet, M. Nelson Michaud et Mme Isabelle Bourgeois m'ont fait part de leurs angles de prise de vues par rapport à l'ensemble de ma démarche. Les membres de mon jury de thèse, M. David Talbot, Mme Maud Marquis-Bissonnette et M. Laënnec Hurbon, font l'objet de mes plus sincères remerciements d'avoir accepté de se rendre disponibles pour examiner le contenu de ma thèse et pour prendre part à sa soutenance aux fins d'évaluation.

Je dois également remercier ici ma famille, plus particulièrement Yves-Laure Barret et mes jumeaux Kevin et Keïsha Clorméus. Ceux-ci sont nés durant mon parcours doctoral et ont souvent composé avec mon absence pour les besoins de la thèse. Mon épouse a souvent pris le relais de sorte qu'ils n'eurent pas à souffrir du fait que je devais consacrer beaucoup de temps à la recherche. Je dédie donc ce travail à ma famille tout en remerciant ma tendre épouse de son support et de sa compréhension qui n'a jamais fait défaut dans ma vie.

Je ne saurais oublier ma mère, Alourdes François, qui a investi dans mon éducation depuis la maternelle jusqu'à l'université. Avec mon père qui est décédé pendant l'élaboration de la thèse, elle a pu m'inculquer le sens de l'excellence et du dépassement. Je lui suis redevable pour son support indéfectible.

Plusieurs collègues et amis ainsi que d'autres membres de la famille méritent d'être cités ici en témoignage de ma reconnaissance. De ce nombre, j'aimerais souligner mon jeune frère Lewis A. Clorméus, mon ancien professeur de deuxième cycle, Wilson Jabouin, et finalement mes chers collègues Wilner Cayo, Emerson Jean-Baptiste, Réginald Pierre et Esaïe Milfort. Leurs conseils ont toujours été très précieux à mes yeux. Ils m'ont motivé jusqu'au bout de sorte que je considère que je leur dois ce cheminement doctoral qu'ils ont pris à cœur comme si c'était le leur.

Un remerciement spécial au Centre international de documentation et d'information haïtienne, caribéenne et afro-canadienne (CIDIHCA) qui m'a permis de consulter de nombreux ouvrages sur le fait éducatif haïtien. L'accès à la base de données et aux livres du CIDIHCA m'a été très utile pour les besoins de documentation de ma thèse. Un grand merci à Frantz Voltaire, le directeur fondateur du Centre.

Je me sens redevable à l'égard de ceux qui, en Haïti, m'ont communiqué les coordonnées de leurs contacts haut placés dans la sphère publique. Ceux-ci ont collaboré avec moi en acceptant que je leur passe mes entrevues. Un grand merci à tous les anciens collègues du MENFP qui m'ont encouragé à fournir un éclairage sur la performance des politiques éducatives. C'est avec beaucoup de joie et d'humilité que je leur dédie ce travail.

Résumé

Plusieurs travaux ont révélé que la Stratégie nationale d'action de l'éducation pour tous (SNAEPT) en Haïti n'a pas pu aboutir au regard des objectifs programmatiques définis au moment de sa conceptualisation. Au contraire, la mise en œuvre fut bloquée de sorte que le processus d'implantation ne fut pas effectif. Il s'agit pourtant d'un instrument majeur appelé à fixer le cadre normatif de l'action publique pour la période allant de 2007 à 2015. Son échec est la réalité inquiétante avec laquelle les différents acteurs de la sphère éducative doivent composer en dépit des expertises techniques et des importantes ressources mobilisées. Nous avons voulu découvrir, à travers le référentiel freudien du politique, les raisons qui expliquent cet échec en partant des points de vue émis par les hauts cadres du MENFP. Ainsi, ce travail propose un cadre d'analyse et d'observation qui permet d'articuler une nouvelle compréhension de la performance des politiques publiques en tenant compte de l'imputabilité du politique.

Les données recueillies ont prouvé que toutes les trois relations du politique et leurs dialectiques respectives étaient négatives. La relation du commandement et de l'obéissance ne fut pas favorable à la mise en œuvre. Plusieurs facteurs montrent clairement que le ministère ne commandait que partiellement et que l'obéissance, comme élément du présupposé du politique, était limitée par le contexte d'autorégulation sectorielle qui s'affirme en dehors du contrôle systématique de l'État. L'ordre global et sectoriel s'est plutôt révélé fragile à l'image du chaos politique qui prévalait à l'époque de la mise en œuvre de la SNAEPT. Quant à la relation du privé et du public, elle ne fut pas équilibrée de manière à favoriser une mise en œuvre réussie puisque les faits démontrent une capture de l'État par le privé. Les opinions comme dialectique de cette relation ne soutinrent pas le processus d'opérationnalisation. Dans l'ensemble, elles furent négatives et limitées au secteur de l'éducation qui ne faisait pas la promotion nationale de la Stratégie. La relation de l'ami et de l'ennemi jouait également contre la performance de cet instrument dans la mesure où le ministère n'eut pas de dispositif institutionnel d'amitié et d'inimitié. Les hauts cadres agissaient selon leur conviction sans être endossés par le ministère de l'Éducation nationale. La lutte qui prévalait visait des intérêts particuliers qui furent préjudiciables à la

mise en œuvre de la Stratégie. Ces problèmes furent amplifiés du fait que le politique ne fournit pas la force matérielle nécessaire au déploiement de cet instrument. La force déployée comme moyen du politique fut faible et donc insuffisante pour permettre de réaliser les vœux réformistes de la SNAEPT. Elle fut favorable au statu quo et contribua conséquemment à l'immobilisme sectoriel grâce à une fonctionnalisation limitée du politique en faveur de la réussite de l'instrument. L'échec fut donc rendu inévitable et participa pleinement de la crise du politique mettant en évidence l'antinomie entre l'État réel évoluant en mode repli et l'État idéal sur le terrain de la mise en œuvre. Celle-ci fut bloquée, laissant ainsi un vide opérationnel qui fut opportunément rempli par d'autres instrument alternatifs.

Mots clés : performance politique publique ; le politique, relation du commandement et de l'obéissance ; ordre politique ; relation privé et public, opinion ; relation ami et ennemi, lutte politique, force du politique ; échec des politiques; force du politique; crise du politique; mise en œuvre des politiques.

Abstract

Several studies have revealed that the National Action Strategy for Education for All (SNAEPT) in Haiti could not succeed regarding the programmatic objectives defined at the time of its conceptualization. On the contrary, implementation was blocked, so that the implementation process was not effective. It is, however, a significant instrument called upon to set the normative framework for public action from 2007 to 2015. Its failure is the worrying reality with which the various actors in the educational sphere must come to terms, despite the technical expertise and significant resources mobilized. Through the freudian referential of the political, we wanted to discover the reasons which can be at the base of this failure starting from the points of view of the senior executives of the MENFP. Thus, this work proposes an analysis and observation grid that allows for a new understanding of the performance of public policies considering the accountability of the political.

The data collected have proven that all three political relations and their respective dialectics are negative. The relationship between command and obedience was not conducive to implementation. Several factors clearly show that the Ministry was only partially in charge, and that obedience, as part of the presupposition of the political, was limited by the context of sectoral self-regulation which is asserting itself outside the systematic control of the State. The global and sectoral order was somewhat fragile, reflecting the political chaos that prevailed at the time of the implementation of the SNAEPT. The private and public relations was not balanced in a way that supports successful implementation since the facts show that the State has been captured by the private sphere. Opinions as a dialectic of this relation did not support the operationalization process. Overall, they were negative and limited to the education sector which did not promote the Strategy nationally. The relationship of friend and foe also worked against the performance of this instrument insofar as the ministry did not have an institutional device of friendship and enmity. Senior executives acted according to their convictions without being really endorsed by the Ministry of National Education. The prevailing struggle was aimed at vested interests that were detrimental to the implementation of the Strategy. These

problems were amplified by the fact that the political does not provide the material force necessary for the deployment of this instrument. The force deployed as a means of the political was weak and, therefore insufficient to allow the reformist wishes of SNAEPT to be carried out. It favored the status quo, and consequently contributed to sectoral immobility thanks to a limited functionalization of the political in favor of the instrument's success. Failure was thus made inevitable and fully participated of the crisis of the political, highlighting the antinomy between the real State evolving in retreat mode and the ideal State in the implementation field. This was blocked, leaving an operational vacuum that was opportunely filled by other alternative instruments.

Keywords: public political performance; the political, relationship of command and obedience; political order; private and public relationship, opinion; friend-enemy relationship; political struggle; political strength; policy failure; force of the political; crisis of the political; policy implementation.

Introduction

Cette thèse s'intéresse à la performance de la Stratégie nationale d'éducation pour tous (SNAEPT). Elle scrute en ce sens l'articulation, dans le contexte haïtien, entre les moyens déployés par l'État haïtien et le niveau de résultats de cette politique sectorielle. Plus précisément, elle discerne la manière dont des éléments du politique offrent un éclairage sur les causes de l'échec de la SNAEPT. À la base de ces préoccupations se trouve le constat endossé par le ministère de l'Éducation à l'effet que les objectifs officiels de cet instrument n'ont pas connu les aboutissements prévus dans ses attributions (MENFP, 2018). Certains rapports soulèvent des interrogations sur son degré d'effectivité, arguant qu'il n'y eut qu'un timide début d'implantation compte tenu notamment des limitations liées aux structures opérationnelles qui accueillait ce processus (MENFP, 2010 ; 2018). Pourtant, la Stratégie a démarré avec beaucoup d'espoir et de promesses dans le contexte d'un système éducatif qui venait de connaître plusieurs décennies de mise en œuvre d'instruments normatifs d'éducation. Plusieurs rapports soulignent le fait que leurs implantations furent souvent apparentes ou interrompues (MENFP, 1998; 2010; 2018). Haïti représente donc, sur le plan éducatif, une sorte de laboratoire de l'échec des politiques.

En effet, malgré les quelques acquis liés à leurs effets différentiels, lorsqu'il s'agit de leur performance globale, les résultats des politiques éducatives se veulent généralement décevants (MENJS, 1995 ; MENFP, 2007, 2018). Il ne s'agit donc guère d'extrapolation lorsque nous affirmons que celles-ci ont un problème récurrent de mise en œuvre que plus de quatre décennies d'expérimentation peuvent mettre en exergue. Il n'est pas superflu, dans ces conditions, de remettre sérieusement en question les assises matérielles offertes à leur développement. À cet égard, l'analyse du processus d'opérationnalisation, à l'aide des paramètres contextuels, peut aider à découvrir le schème d'intelligibilité de cette tradition d'échec.

Avant même d'entreprendre l'analyse des instruments politiques normatifs qui servent de cadre de référence national, il importe de comprendre que leur déploiement repose

fortement sur l'appui dont ils font l'objet (Warner et Buuren, 2017). Dans le cas haïtien, ils ont une dimension sociétale que précisent leur nature et leur portée opérationnelle ainsi que des promesses d'endossement sur le plan national et international (INFP, 1974 ; MENJS, 1998 ; MENFP, 2007). Pour cela, des aménagements financiers et structurels sont réalisés en vue de leur opérationnalisation au nom de l'intérêt général. Ils sont pourvus de différents axes qui précisent les orientations sectorielles reflétant des dimensions de l'intérêt général (INFP, 1974 ; MENJS, 1997 ; MENFP, 2007). Ils sont également dotés d'un plan de mise en œuvre (MENJS, 1997, MENFP, 2008) qui articule les étapes de l'intégration spatiotemporelle de leurs objectifs conformément aux vœux du politique. Cela permet d'ailleurs de comprendre les différents aspects de leur implantation ainsi que les hypothèses causales à la base de leur performance. La démarche de conceptualisation, dans son ensemble, met en évidence une certaine rationalité qui informe la manière dont les acteurs comptent opérer la translation des orientations prévues sur le terrain. Si la phase d'élaboration tend vers la réussite, la phase de la mise en œuvre, quant à elle, patine à chaque fois en laissant quand même des acquis qui sont loin de correspondre aux résultats escomptés. Le système éducatif haïtien conserve, en dépit de tout, les traces indélébiles des différents chantiers inachevés aménagés par les interventions publiques.

Ces observations participent d'ailleurs d'un consensus chez plusieurs auteurs qui constatent, malgré les échecs continus, des transformations progressives dans le secteur de l'éducation. À juste titre, ces auteurs soulignent le fait que le système a connu, avec le temps, des évolutions adaptatives (Tardieu, 2016 ; Jacob et Mathurin, 2018). Celles-ci rendent compte des efforts de conformité déployés par les acteurs pour mieux arrimer le système avec la réalité nationale et pour rejoindre également les normes régionales. Autrement dit, le cadre conceptuel de l'échec ne renvoie pas à l'inaction totale ou ne réfère pas à la nullité des effets des politiques sectorielles. Néanmoins, nous avons observé le fait que, malgré des acquis facilement repérables, les diagnostics sectoriels (MENJS, 1995 ; 1998 ; MENFP, 2007) successifs révèlent que certains objectifs traduits dans les axes opérationnels des politiques sont demeurés au rang de besoins systémiques depuis au moins

quatre décennies. Conséquemment, ils sont devenus des cibles permanentes des politiques subséquentes faute d'avoir été atteints ou fait l'objet d'opérationnalisation¹.

À cet égard, depuis les années quatre-vingt, les chercheurs et les consultants soulignent, à chaque fois, à peu près les mêmes catégories de problèmes, le plus souvent liés à la réalité sombre et complexe de la gouvernance nationale. Celle-ci constitue le prisme principal à travers lequel s'opère la lisibilité du système éducatif dont la normalité fonctionnelle soulève bien des défis pour le processus d'implantation. Dans des travaux majeurs réalisés sur le secteur, la gouvernance, à la fois sectorielle et nationale, représente pourtant le cadre global de l'application des politiques éducatives en Haïti (MENFP, 2007). Elle apparaît à la fois comme une justification de la mise en œuvre et une condition de la réussite de la Stratégie. Elle représente la principale matrice d'explication de l'état des lieux du secteur pour les chercheurs et les consultants intéressés à comprendre le niveau de résultats des politiques sectorielles (Jacob et Mathurin, 2018 ; Tardieu, 2016).

Il n'est donc pas surprenant que des travaux qui décrivent la réalité du secteur et expliquent la performance du système éducatif montrent que les politiques sectorielles dépendent fortement de la réalité de la gouvernance (Jacob et Mathurin, 2018 ; SACO, 2016 ; MENFP, 2010). Celle-ci, tout en servant d'analyseuse de leur niveau de réussite, bénéficie, du moins théoriquement, de la mise en place des politiques pour son renforcement prévu dans les axes opérationnels. Nous voyons cela pour la Réforme Bernard (INFP, 1974), pour le PNEF (MENJS, 1998), pour la SNAEPT (MENFP, 2007), pour le Plan opérationnel (MENFP, 2010), et aujourd'hui encore pour le Plan décennal (MENFP, 2018). Ce double registre caractérisé par l'interdépendance de la mise en œuvre de l'instrument et de l'amélioration de la gouvernance dévoile une perspective de construction continue du système éducatif pendant qu'il est en marche. Ce pari risqué participe donc du choix des concepteurs de ces dispositifs institutionnels de politique éducative en Haïti. Leur conscience de cette interdépendance se traduit dans une sorte d'orthodoxie à travers des demandes claires qui témoignent de leur intention quant à la manière de rendre opérantes les interventions prévues. Malheureusement, le pari des experts, manifestement, n'a pas

¹ Voir le Plan opérationnel (MENFP, 2010) et le Plan décennal (MENFP, 2018).

réussi. Ce constat alarmant est synthétisé dans le discours du ministère de l'Éducation nationale. Celui-ci affirme lui-même :

Aujourd'hui, Haïti se retrouve une fois de plus à un tournant décisif où chacun des acteurs du système éducatif doit se rendre à l'évidence que, malgré les efforts consentis depuis la Réforme Bernard en passant par les différents plans et stratégies élaborés tels que le PNEF, la SNA-EPT jusqu'au Plan opérationnel de 2010-2015, l'objectif de développement du millénaire pour l'éducation ni les objectifs de 2000 à Dakar n'ont été atteints (MENFP, 2018, p. 15).

Pour ainsi dire, malgré les efforts apparents ou réels dans le secteur éducatif haïtien, les résultats escomptés sont loin d'être atteints. La Stratégie participe malheureusement de cette sombre réalité puisqu'elle a aussi connu le même sort que son ancêtre, le Plan national d'éducation et de formation (PNEF) qui a tout simplement échoué (MENFP, 2010 ; 2018). Son faible niveau de performance mérite donc d'être sérieusement analysé puisque chaque échec implique une difficulté additionnelle de faire progresser la société haïtienne vers les objectifs consensuels en phase avec les besoins cruciaux du développement national. Faut-il rappeler ici le fait que, comme ses prédécesseurs, la Stratégie fût appelée à incarner les assises politiques de l'éducation pour la société haïtienne dans le cadre d'une nouvelle mise en œuvre du PNEF qui a souffert d'effectivité (MENFP/AEH, 2005). L'horizon temporel 2007-2015 fût fixé pour son déploiement qui actualise les préoccupations ambitieuses du Plan. Cette nouvelle chance insinuait, qu'après dix ans de tâtonnement, en reconduisant la politique il fut envisageable de mieux faire pendant huit années additionnelles. Ce nouveau délai correspond plus ou moins aux temps régionaux des politiques éducatives charpentées par le programme mondial de l'Éducation pour tous (EPT) qui prévoit toujours une structure temporelle pour leur exécution. Le MENFP s'est donc doté d'un instrument actualisé certes, mais gardant essentiellement la même portée que sa politique antérieure. Malheureusement, avant même l'échéance prévue pour la fin des opérations de mise en œuvre, les traces matérielles de la continuité opérationnelle de la Stratégie diminuèrent.

D'autres instruments sont donc venus s'épanouir par la suite comme référentiel dans le contexte post-sismique qui imposa de nouvelles hypothèses sur la base desquelles d'autres

politiques nationales ont pu s'édifier. Ces nouveaux instruments² ont pu permettre de tenir compte du nouveau portrait du secteur éducatif ravagé par les nombreuses pertes en ressources matérielles et humaines et de la nouvelle dynamique politico-économique. Sans surprise, au même titre que ses prédécesseurs, la Stratégie a eu une piètre performance. Dès lors, il n'est pas superflu de se préoccuper du support dont elle a pu bénéficier réellement pour son effectivité dans la mesure où cette constante d'échec au niveau des politiques éducatives cause de la consternation. Une pédagogie particulière de la compréhension des mécanismes à la base des résultats doit découler de cette expérience regrettable.

Ces considérations nous portent à analyser la réalité de la mise en œuvre en vue de fournir un éclairage sur les circonstances entourant le déploiement de la SNAEPT. En tant que citoyen haïtien, cette situation qui sous-tend l'idée que des ressources ne sont pas utilisées de manière efficace et efficiente au point que nous puissions parler de gaspillage nous paraît inquiétante pour l'avenir du pays le plus pauvre de son hémisphère. À cet égard, rappelons ici le fait que, quand des politiques d'envergure échouent, le ministère de l'Éducation ne peut être l'unique acteur à se sentir interpellé et responsabilisé. La société haïtienne dans son ensemble devrait comprendre les raisons à la base de leur échec. Celui-ci signifie que de nombreuses promesses sur des enjeux essentiels ne sont pas tenues alors que les problèmes s'accroissent et se sédimentent avec le temps dans un pays en déliquescence. En réalité, avec les résultats de la Stratégie, tout un peuple passe à côté des consensus définis pour un changement sociétal échafaudé à travers le prisme de l'éducation qui arbitre des finalités citoyennes. L'échec peut être révélateur d'incohérence (Caputo et Radford, 2022; Farson et Jones, 2021), de problèmes d'appui (Warner et Buuren, 2017) d'incapacité (SACO, 2016) ou de paradoxes dans la gouvernance (Jacob et Mathurin, 2018). Dans tous les cas, il met en évidence le fait que beaucoup d'investissements inefficaces et inefficaces sont dirigés dans le secteur. Les immenses ressources déployées au niveau national et international autant que les promesses qui ont la prétention de tenir compte des besoins réels du secteur n'ont pas pu amener les changements espérés. Plusieurs travaux, en plus de souligner les gaspillages de ressources et l'augmentation des coûts lorsque les

² Citons, entre autres, le Pacte national d'éducation, le Plan opérationnel 2010-2015, le PSUGO, le Plan décennal.

implantations ne sont pas réussies mettent relief également d'autres problèmes. Citons, entre autres, l'augmentation des inégalités (Bard 2023) et la diminution de la confiance dans les gouvernements (Weimer et Vining, 2020). Tout cela nous interpelle et nous pousse à étudier le processus de la mise en œuvre pour mieux comprendre les raisons qui fondent le niveau de performance de la SNAEPT qui fut carrément bloquée à une phase embryonnaire alors que l'étape de la programmation fût franchie. Autant dire que cette étude revêt une pertinence sociale.

Cette pertinence tient compte aussi du fait que notre pays vit depuis quelque temps une désarticulation progressive qui le conduit définitivement vers une phase d'effondrement (Corten, 2008; Diamond, 2013). Sur ce plan, nous voulons rappeler le fait que lorsqu'un État adopte une politique et entend intervenir sur des problèmes ponctuels pour lesquels la mise en œuvre offre une perspective d'enrayement ou de réduction, il est clair que sa démarche soit toujours teintée de certaines valeurs qui déterminent d'ailleurs ses orientations majeures (Sabatier, 2022; Fischer, 2022). Ces valeurs se veulent des référentiels importants à partir desquels l'État articule une série de réponses à une somme de préoccupations (Dryzek, 2022). Une politique publique, dans ses aspects responsifs, est la traduction d'un ensemble de valeurs. Pour Diamond (2013), dans le cadre de l'effondrement d'une société, il faut regarder les réponses apportées aux problèmes nationaux, car elles reflètent les valeurs à partir desquelles l'action publique est engagée. Étant donné qu'Haïti est cataloguée comme un État qui s'effondre progressivement (Corten, 2008; Diamond, 2013), les réflexions sur l'échec des politiques éducatives d'envergure gardent une importance cruciale parce que les valeurs qui les guident se veulent structurantes pour la mise en œuvre. Elles peuvent freiner le pays dans sa trajectoire vers l'effondrement ou en être un accélérateur tout simplement. D'où la nécessité de travailler sur l'État qui met en œuvre des politiques et les échoue. Des valeurs de justice sociale et d'humanisme guident notre travail dont le choix témoigne d'une conception de l'éducation comme le moteur du changement social, économique et politique.

C'est la raison pour laquelle il nous a paru important d'articuler la réflexion sur la performance de la Stratégie, sachant que lorsque celle-là est faible ou insignifiante, dans le

contexte haïtien, elle peut avoir pour conséquence la continuation du processus d'effondrement de la société. L'éducation représente un secteur dynamique et crucial pour lequel ce type de préoccupation est plus qu'important parce qu'elle mobilise, par sa portée populationnelle, toutes les forces vives de la société. Il s'agit d'une responsabilité à la fois citoyenne et intellectuelle de découvrir l'intelligibilité des facteurs occasionnant depuis plusieurs décennies un niveau de performance regrettable des politiques sectorielles.

Cette recherche revêt également une pertinence disciplinaire. Jusqu'à présent, il y eut plusieurs efforts de diagnostic qui semblent avoir livré un état des lieux du secteur et, ce faisant, une ébauche des différents problèmes qui ont pu rythmer le processus de mise en œuvre de la SNAEPT (MENFP, 2010 ; 2017). Tout un ensemble hétéroclite de travaux sur la performance des politiques éducatives offre certainement plusieurs avenues réflexives pour une compréhension articulée des raisons susceptibles d'expliquer l'échec des instruments sectoriels. Nous situons la matrice d'explication de l'échec de la Stratégie à l'intérieur du prisme du politique. Dans le cadre de notre modèle, les résultats procèdent de l'interaction entre le politique et la Stratégie. Cette étude devra donc permettre d'apprécier leur articulation de sorte que le moyen que le politique déploie soit étudié sur le plan de la pertinence compte tenu des exigences plurielles d'une implantation réussie.

L'ambition même de fournir une grille freudienne à l'interprétation de l'échec de cet instrument impose un recul réflexif sur la fécondité de cette approche conceptuelle. Point n'est besoin de dire ici que notre trajectoire analytique n'est pas informée par la prétention originelle de la théorie freudienne du politique ni par les façons habituelles de l'opérationnaliser d'autant plus que nous nous intéressons au secteur éducatif. Généralement, une vision polémologique est privilégiée par les auteurs qui utilisent Freud (Fitzi, 2022; Freedon, 2020 ; Williams, 2020; Boucher, 2021; Calabrese, 2021). Sur ce plan, cette thèse est à même de démontrer que cette approche résolument transversale peut permettre de jeter un regard nouveau sur les politiques publiques en général et les politiques éducatives en particulier. Il s'agit d'ailleurs d'une première application dans cette optique à laquelle la réalité particulière d'un État fragile soulève des préoccupations légitimes quant au fonctionnement de certains présupposés. À cet égard, l'implication des cadres du

politique dans notre démarche analytique est d'un intérêt capital. Les travaux récents ne mettent pas assez d'accent sur leurs intentions et leurs stratégies lorsqu'ils pilotent des politiques vers l'échec ou le succès (Mackie, 2015, p. 301).

Pour saisir la démarche intellectuelle de cette recherche, il importe de comprendre que l'approche théorique qui nous sert de référentiel met une emphase particulière sur la force comme moyen du politique (Freund, 1981). La réalisation des objectifs officiels de la SNAEPT dépend, si nous nous appuyons sur la théorie freudienne, de la manière dont la force du politique a été déployée dans le cadre de l'implantation en vue de favoriser la performance de l'instrument. Cette approche théorique insiste sur le fait que le politique utilise toujours le régime de la force pour se fonctionnaliser. Le politique est compris, dans le cadre conceptuel de Freund (1981), comme une essence et, à ce titre, comporte des présupposés qui se contextualisent dans le temps et dans l'espace avec leurs particularités propres. Ces présupposés sont au nombre de trois : la relation du commandement et de l'obéissance dont la dialectique est l'ordre, la relation du privé et du public dont la dialectique est l'opinion et finalement la relation de l'ami et de l'ennemi dont la dialectique est la lutte. En d'autres termes, le politique a pour fondement ces trois relations qui commandent chacune sa propre dialectique et trouve ses modalités d'action dans la force qui lui fournit les moyens opérationnels d'atteindre ses visées. Ces visées ici sont la performance de la SNAEPT. La force se déploie donc en interaction avec les trois relations pour favoriser un certain niveau de performance.

Dans ce registre analytique, la combinaison des trois présupposés avec leurs dialectiques respectives donne du ton à la mise en œuvre, notamment en influençant la performance des politiques. Toutefois, ultimement, la force du politique est celle qui équilibre les différents apports aux résultats, soit en termes positifs, soit en termes négatifs. En effet, la force augmente ou diminue les effets respectifs ou conjugués de l'ordre, de l'opinion et de la lutte, donc détermine à son tour, en dernier ressort, l'efficacité de la politique. C'est la force influençant chacune des trois dialectiques dans leurs diverses interactions avec la politique qui permet de conclure, dans notre modélisation, s'il prévaut une perspective favorable ou défavorable à la performance globale de la SNAEPT. En d'autres termes l'échec de ce

dernier est expliqué à partir du prisme du politique.

Ce travail s'articule autour des objectifs suivants :

- Cerner la vision du niveau de performance de la SNAEPT chez les hauts cadres de l'administration centrale du Ministère. En d'autres termes, nous essayons de découvrir leur explication de la piètre performance de l'instrument;
- Comprendre la volonté réelle de l'État en ce qui concerne la réussite du processus de mise en œuvre de la SNAEPT. Nous voulons savoir si l'État a effectivement appuyé le processus de manière à favoriser sa réussite sur le terrain;
- Analyser le support offert à l'étape de la mise en œuvre pour favoriser la réussite de l'instrument. Nous souhaitons voir comment la nature du support offert sur le plan de l'adéquation et de la pertinence pour la performance de l'instrument;
- Fournir des éléments d'explication sur l'échec de l'instrument.

Il faut dire au départ que l'étude comporte certaines limites. D'abord, notre façon d'approcher l'échec des objectifs officiels de la SNAEPT, en mobilisant les paramètres du politique, ne représente guère l'unique itinéraire analytique qu'un chercheur peut emprunter. La tradition réflexive engagée dans des travaux sur la performance des instruments de politique publique témoigne de la récurrence d'autres manières d'envisager notre problématique. Parmi les exemples, citons : le modèle de l'agent principal, le rôle des employés de première ligne, l'analyse stratégique d'inspiration crozérienne qui met en valeur les jeux d'acteurs et l'existence d'un système d'action concret, l'approche par les référentiels. Ces approches permettent également d'édifier les assises théoriques d'une réflexion organisée sur le niveau des résultats des politiques. Mais notre démarche ne les convoque point. Celle-ci propose, au contraire, un regard sur l'implantation à travers le prisme du politique méthodologiquement saisi à partir de la vision des hauts cadres sur la performance de la SNAEPT. Conséquemment, les apports des théories susmentionnées ne sont pas mis à contribution dans notre exercice réflexif. Ce qui en limite certainement la portée sans nuire pour autant à la qualité du travail.

En outre, puisque nous sommes préoccupés par l'administration centrale du MENFP nous avons limité la recherche aux principaux cadres. La vision des autres acteurs qui évoluent dans les autres cadres scalaires de la politique n'a pas été mise en relief dans cette étude. Aussi, devons-nous souligner le fait que les directeurs départementaux, les inspecteurs, les enseignants, et les directeurs d'écoles qui font partie de la mise en œuvre ne sont pas interrogés. Par ailleurs, en nous limitant aux hauts cadres du secteur éducatif, nous n'avons pas pris en compte les divers points de vue des acteurs affiliés aux structures de la présidence et du parlement qui ont certainement interagi avec les principaux acteurs du MENFP. Nous devons faire valoir aussi le fait que nous ne sommes pas intéressés aux structures qui s'occupent de l'Université ou encore de la formation professionnelle. En effet, nous limitons nos considérations analytiques à l'enseignement fondamental et du secondaire et aussi à la petite enfance.

Cette étude comporte plusieurs chapitres. Le premier chapitre traite de la problématique de l'étude et expose donc, de manière ordonnée, la manière dont le problème de recherche se construit. Le deuxième présente la recension des écrits qui permet d'établir un état des lieux des recherches effectuées sur la performance des politiques publiques en général et des politiques éducatives en particulier. Les travaux sur le fait éducatif haïtien ont été également rapportés pour permettre d'apprécier comment les différents auteurs s'expliquent l'échec des politiques éducatives au niveau national. Le cadre théorique de notre étude est exposé dans le troisième chapitre de l'étude. La théorie du politique d'inspiration freudienne y est développée pour faire ressortir les présupposés et les dialectiques du politique ainsi que la force comme moyen du politique. Dans le quatrième chapitre de l'étude, nous exposons les discussions ontologiques, épistémologiques et méthodologiques qui permettent de comprendre comment cette étude s'est opérationnalisée. Le cinquième chapitre concerne la présentation des résultats relatifs à notre cueillette de données. Le dernier chapitre consiste en l'analyse des résultats recueillis.

Chapitre 1 : Vers une problématisation des politiques éducatives en Haïti

Ce chapitre s'intéresse à l'état des lieux des politiques éducatives en Haïti et entame la réflexion sur les conditions ayant présidé à la mise en place de la SNAEPT. Elle fournit donc un portrait de la réalité éducative à laquelle est destinée cette politique. Elle explore finalement les préoccupations relatives à la performance de cet instrument.

1.1 Le contexte global de l'éducation en Haïti

Nous voulons établir ici, dans une double perspective diachronique et synchronique, un état des lieux des connaissances sur le fait éducatif haïtien. Ce travail illustrera la systématicité des nombreuses réflexions qui se déploient dans la multidisciplinarité et dans l'intersectorialité sur la problématique de l'éducation haïtienne dont le contenu se veut très dense et très varié.

1.1.1 L'éducation haïtienne d'un point de vue historique

L'ensemble des textes historiques met en relief plusieurs subdivisions temporelles qui peuvent aller, suivant les chercheurs, de la période coloniale aux années 2000 (Brutus, 1948 ; Tardieu, 1990 ; Pamphile, 1988 ; Job, 1977 ; Madiou, 1998, Manigat, 2007 ; Dorsainville, 1972 ; Delisle, 2005 ; Féquière, 1906 ; Tardieu, 2005 ; 2015). L'histoire dégage une constante : une élite contrôle le domaine de l'éducation.

1.1.1.1 Les subdivisions temporelles

L'ensemble des textes historiques met en relief plusieurs subdivisions temporelles qui peuvent aller, suivant les préoccupations des chercheurs, de la période coloniale aux années 80 (Brutus, 1948 ; Tardieu, 1990 ; Pamphile, 1988 ; Job, 1977 ; Madiou, 1998, Manigat, 2007, Dorsainville, 1972 ; Delisle, 2005 ; Féquière, 1906). Brutus (1948) et

Fouchard (1988) font partie des rares historiens à s'intéresser, dans le cadre de leurs travaux, à l'ère coloniale caractérisée par la prohibition de toute forme d'instruction pour les esclaves. Fouchard (1988), dans son essai sur la problématique de l'instruction à l'époque, désigne ces derniers comme *les marrons du syllabaire*. Plusieurs d'entre eux, a-t-il découvert, sont parvenus à lire, mais la manière d'y arriver compte tenu des circonstances ouvertement hostiles à leur instruction demeure encore inconnue bien qu'il tente de dégager certaines hypothèses qu'aucun autre historien n'a essayé d'infirmer ou de confirmer plus tard. La période coloniale est manifestement peu couverte sous cet angle précis quoiqu'elle essentielle pour comprendre les mécanismes symboliques cachés qui participent du rapport au savoir et qui informent les choix sociétaux en faveur de la massification de l'éducation ou de sa réservation à des élites.

Cela dit, la question éducative est surtout posée après la période de l'esclavage. Pour cette tranche de l'histoire, les auteurs se sont intéressés à la période de l'indépendance jusqu'à la fin de l'Occupation américaine (Brutus, 1948 ; Tardieu, 1990, Pressoir, 1935 ; Job, 1977 ; Madiou, 1972 ; Moore, 1972) ou encore seulement à l'Occupation américaine répartie sur deux décennies (Pamphile, 1988) et finalement après l'Occupation américaine (Tardieu, 1990). Malheureusement, force est de constater qu'il n'existe pas vraiment une historiographie récente du développement du système éducatif haïtien même si certains travaux offrent une capture de son état des lieux actuel (MENFP, 2010 ; MENFP/MPCE, 2005) et que Tardieu (2015) présente quelques analyses récentes. Reprenant l'ensemble des réalisations sur le registre historique dans un esprit synthétique, Dorvilier (2012) opère une périodisation intéressante qui illustre trois grands moments de l'éducation en Haïti.

La scolarisation ségrégative allant de 1804-1915 marquera la première période. Durant la première moitié de cette période, l'éducation ne fut pas priorisée au niveau des politiques publiques (Dorvilier, 2012, p. 44). Toutefois, les grandes intentions en matière éducative furent encadrées. Cela se voit notamment avec Dessalines à travers les dispositions légales réglementant le fait scolaire haïtien enchâssé dans la Constitution de 1805 et une loi qui vise l'installation d'une école populaire dans chaque division militaire de l'empire (ibid.,

p. 44). Christophe, quant à lui, va appréhender l'école dans une perspective de rupture avec la France en faisant d'elle un instrument techno-idéologique (ibid.).

La deuxième période, celle de la scolarisation pseudo fonctionnelle, va de 1915 à 1980. Il y eut un remodelage du système éducatif pour lui permettre de répondre « à la nécessité du modèle de production protocapitaliste à dominante agricole instaurée par les occupants » (ibid., p. 50). Après le départ des Occupants, le ministre Dartigue s'est employé à effectuer des modifications du système éducatif malgré la réticence des élites qui veulent rétablir le modèle français. En 1952, Salomé, cité par Dorvilier (2012, p. 51), indique que 90,4 % de la population du milieu rural comptaient parmi les analphabètes tandis que dans les grandes villes ce taux ne dépassait pas 60 %. Les disparités entre milieu urbain et rural se sont accentuées au point d'être des préoccupations de politiques publiques même si des changements substantiels sur ce point n'ont pas eu lieu.

La troisième période, celle de la scolarisation pseudo démocratique, prévaut depuis 1980. Le constat d'échec social des périodes antérieures et aussi les contingences internationales expliquent la nécessité pour Haïti de s'attirer des capitaux étrangers et de développer, conséquemment, ses bassins de compétence. La réforme Bernard constitue en ce sens une tentative de rupture avec les périodes précédentes en ce qu'elle constitue une volonté marquée de moderniser le système éducatif en vue de son adaptation à la nouvelle réalité économique (ibid, p. 52). Le PNEF (1998-2007), la SNAEPT (2007-2015), le Plan opérationnel (2010-2015) et le Plan décennal d'éducation et de formation (2017-2027) représentent les dernières politiques publiques majeures du secteur éducatif.

1.1.1.2 La construction de l'élite et de l'Occupant comme ennemis du système éducatif

L'histoire d'Haïti fait donc évoluer dans une dualité permanente des élites et une masse préoccupée sérieusement, mais progressivement par les enjeux de la scolarisation (Joint, 2006 ; Tardieu, 1990 ; Brutus, 1948). Les élites en question se sont constituées après l'indépendance en remplaçant les colons. Disposant d'un plus grand capital économique,

culturel et social, après l'indépendance, elles ont accaparé des zones de pouvoir pour composer les classes dominantes d'Haïti. Cette entreprise qui va amener à de nouvelles configurations du pouvoir a dû nécessiter l'évincement des esclaves des démarches de distribution des richesses du pays. De façon unanime, les auteurs reconnaissent que cette époque favorisera la mise en place d'un modèle inégalitaire qui reproduit le modèle social colonial (Joint, 2006 ; Job, 1977 ; Brutus, 1948). Au niveau du système éducatif, cette situation favorisera l'aménagement de certains déterminismes qui vont peser lourd et longtemps sur l'équilibre du système (Bruyninckx et Pilon, 2010, p. 235).

Il s'ensuit que traiter de l'histoire de l'éducation en Haïti amène inévitablement les auteurs à des réflexions variées sur la dimension de l'inégalité qui se veut protéiforme et même consubstantielle au développement du système éducatif qui évolue en congruence parfaite avec le système social (Jean, 1988 ; Casimir, 1972). Dès le début de la nation, l'élite est accusée d'accaparer le pouvoir (Joint, 2006, p. 11 ; Bruyninckx et Pilon, 2010, p. 235). Sous l'égide de Boyer, et même plus tard, cette élite travaillait contre l'éducation de la majorité de la population. Elle se retranchait derrière une vision ségrégative qui exclut toute perspective égalitaire : « Il a tenu volontairement et systématiquement les masses rurales dans l'ignorance la plus totale afin de pouvoir gouverner plus facilement et de consolider les intérêts des élites » (Dorvilier, 2012, p. 47).

Les travaux d'ordre historique livrent généralement un procès aux élites (Brutus, 1948 ; Tardieu, 1990, Pressoir, 1935 ; Job, 1977 ; Madiou, 1972 ; Moore, 1972) qui ont mis en place des dispositifs institutionnels de blocage de la démocratisation de l'offre éducative (Joint, 2006 ; Louis, 2007 ; Morose, 1970 ; Jean, 1988 ; 2008 ; Ridoré, 2009). Les élites sont accusées, entre autres, d'instrumentaliser le système scolaire afin de reproduire les rapports de domination et d'exploitation qui informent la division sociale du travail en Haïti. Il s'agit d'empêcher, à tout prix, « la généralisation du savoir, garantir le maintien du processus d'exploitation et la perpétuation de la structure des classes que le système scolaire sépare, oppose les effectifs » (Jean, 1988, p. 43). La tâche de l'élite consistait à entretenir la conscience des classes subalternes à l'idée de la supériorité de la culture française (Jean, 1988, p. 43). Dès le début de la nation, l'élite est accusée d'accaparer le

pouvoir (Joint, 2006, p. 11 ; Bruyninckx et Pilon, 2010, p. 235). Le manque d'instruction des masses populaires reflétait dès lors « une volonté des élites qui ne s'astreignait pas uniquement à une régénération intellectuelle, mais également à une régénération agricole qui passerait par la conservation de la première source de prospérité de l'État, celle de la culture, active sur l'île depuis sa colonisation » (Sainte-Claire, 2016, p. 125).

Plusieurs travaux recensés montrent un deuxième ennemi. Il s'agit des États-Unis de la période de l'Occupation. Pamphile (1988) s'est intéressé très spécifiquement aux deux décennies de l'Occupation américaine en Haïti. Durant cette période, observe-t-il, de nouvelles politiques éducatives furent adoptées, dans un contexte d'ingérence où le modèle américain servira de référentiels et, conséquemment, entrera en conflit avec le modèle national importé de la France. Il faut dire que leur démarche de scolarisation se déployait aux dépens des cultures nationales des peuples en question au centre de la politique extérieure américaine se trouve les objectifs d'américanisation. Cette ingérence se traduira en Haïti par des nominations de cadres américains dans le système éducatif, par les influences exercées sur les législations, par son contrôle serré des finances publiques et enfin par sa capacité de décider de la viabilité des programmes scolaires (Pamphile, 1988, p. 77 ; Brutus, 1948 ; Tardieu, 1990). Devant la résistance articulée par l'opposition nationaliste qui voulait préserver l'héritage éducatif du pays, les officiels américains se sont employés à réduire tout obstacle et à consolider leur autorité par tous les moyens (Pamphile, 1988, p. 82).

L'Occupant n'accordera des subventions généreuses qu'aux écoles placées sur sa surveillance même si les trésors publics démontrent une augmentation substantielle des revenus (Pamphile, 1988, p. 214). Ce surplus ne sera pas destiné à financer l'éducation et d'autres projets de développement, mais plutôt à éteindre, avant son échéance, la dette contractée par l'Occupant au nom d'Haïti (Pamphile, 1988, p. 216). Il y eut une sous-priorisation de l'éducation. Cette occupation se veut donc l'expression d'une grande violence qui pèsera très fort sur le développement du système. Pamphile (1988) va souligner cette situation dans ses travaux après avoir montré l'influence d'une vision des Occupants très marquée par le racisme et ignorant les réalités culturelles haïtiennes et les

traditions éducatives nationales, d'autres constats alarmants. Par exemple, comme retombée éducative, sa recherche révèle que les politiques en éducation ont alimenté, pendant cette période, un état de conflits culturels entre Haïtiens et Américains. Ces conflits sont transportés également sur le terrain du clergé français confronté eux aussi à l'impérialisme culturel. Commentant les impacts de cette situation sur l'état actuel du secteur de l'éducation, Bélaïse (2013) nous livre ses propos : « Dans l'histoire de l'école haïtienne deux points de vue se sont toujours opposés et qui relèvent des deux principales influences qu'a subies ce pays. D'un côté, l'humanisme français que certains ont trouvé inadapté, de l'autre côté, le pragmatisme états-unien fondement d'une éducation à une conscience continentale » (Bélaïse, 2013, p. 163).

1.1.2 L'éducation du point de vue légal et réglementaire

Les constitutions haïtiennes et le reste de la législation demeurent des documents de haute importance qui permettent d'apprécier, d'un point de vue légal et réglementaire, les principales orientations du système éducatif. Malheureusement, dans le contexte haïtien, trop peu de travaux sont consacrés à les analyser eu égard à leurs dispositions sur l'éducation. Il est même recommandé, étant donné le vaste défi que représente la législation haïtienne, d'essayer au moins de systématiser l'existant et de promouvoir son application spatiotemporelle :

Une première tâche qui s'impose est celle de récupérer les textes préexistants en matière de législation éducative afin de donner cohérence aux initiatives en cette matière. Un deuxième défi est celui d'impulser l'application des lois et des normes. Finalement, il serait important de faire un fichier de toutes les références que les lois d'autres secteurs font au sujet de l'éducation » (MENJS, 1997, p. 14).

Dans son analyse pionnière des constitutions du 19^e siècle, Délima (2012) remarque que deux tendances ont marqué les préoccupations des chefs d'État et des constituants. La première concerne l'exclusion et de la fermeture. Elle s'explique du fait que l'éducation et l'instruction se dispensaient en faveur des enfants de ceux qui ont servi les gouvernements et leur patrie. Elle exclut automatiquement les couches défavorisées qui n'étaient pas considérées parmi les bénéficiaires de l'instruction publique gratuite. Comme tendance, l'exclusion confirme les observations de plusieurs auteurs qui se sont penchés sur les

premières gestations politiques de la nation en matière éducative (Brutus, 1948; Pamphile, 1988 ; Sainte-Claire, 2016 ; Tardieu, 2015). La deuxième tendance, relevée par Délima (2012), marque l'inclusion et l'ouverture qui permettent d'étendre l'éducation à tous les enfants au lieu de privilégier des catégories sociales particulières. Il y eut donc des changements qui ont fait évoluer une législation qui se voulait très restrictive vers un processus de démocratisation de l'accès. Plusieurs dispositions légales joueront en faveur de la démocratisation de l'enseignement fondamental. Haïti deviendra l'un des premiers pays à témoigner, dans ses textes de loi, une ouverture en faveur de l'éducation pour tous.

Bruyninckx et Pilon (2010, p. 236) soulignent, quant à eux, le fait que le droit à l'éducation en Haïti a rencontré plusieurs entraves. Elles sont liées, entre autres, à l'histoire sociopolitique chaotique du pays et à la grande précarité de l'économie nationale. L'État, observent-ils, n'arrive pas à répondre à la forte demande éducative tandis que l'offre scolaire, en plus de son insuffisance par rapport aux besoins de scolarisation massive qui s'intensifient au fil des années, présente des déficiences énormes, étant donné que les conditions de son déploiement ainsi que son contenu, varient d'une clientèle à l'autre. Cela n'est guère surprenant vu qu'au départ l'éligibilité était largement conditionnée par des critères économiques puisque les prix des fournitures ne pouvaient pas être abordés par des enfants d'agriculteurs aux revenus précaires (Sainte-Claire, 2016, p. 117). Une logique économique, fondée sur la domination des mieux nantis, régentait donc les choix éducatifs et privilégiait l'approche marginale qui a prévalu à travers l'économie coloniale dont elle se veut la transposition. Pour Brutus (1948, p. 506), la place du colon a été prise par les affranchis qui ont gardé le système économique organisé autrefois autour des besoins du colon plutôt que de celui de l'esclave producteur. Son avis est repris plus tard par plusieurs auteurs (Delisle, 2005 ; Tardieu, 1990). La morale coloniale a donc dicté les idées hégémoniques sur la formation des institutions de manière à déterminer encore la destinée de la nation. Dans la sphère éducative, cela impliquait que tous n'avaient pas accès à l'éducation (Job, 1977 ; Hurbon, 2004). Dans ces conditions, l'instruction publique devint « une source de privilège à laquelle seuls ceux qui étaient élus par les chefs politiques pouvaient accéder » (Sainte-Claire, 2016, pp. 124-125).

Sur le plan légal, note Sainte-Claire (2016, p. 117), la Constitution de 1816, ayant vu le jour sous la présidence de Pétion, va poser les jalons d'une instruction publique exempte des problèmes d'inégalité économique, sociale et sexuelle (Sainte-Claire, 2016, p. 116). Du point de vue de la réglementation, une forme d'égalitarisme scolaire rentre en vigueur. Les luttes intestines, la précarité des conditions économiques ainsi que les disparités d'ordre géographique et social vont compromettre, malgré tout, l'accessibilité à l'éducation (Délima, 2012 ; Sainte-Claire, 2016 ; Tardieu, 2015). Durant la même période, sous le royaume de Christophe, la monarchie rivale, les distinctions économiques et sociales ne s'inscrivaient pas dans le quotidien des citoyens (Brutus, 1948, p. 118). Cependant, le gouvernement de Boyer réserva l'accès à l'éducation aux fils des citoyens qui ont rendu service à la patrie (ibid., p. 120). Il faut dire que le terme « fils » ici ne relève pas du langage anthropologique. Il exclut clairement les femmes. Toutefois, le terme enfant, au niveau des constitutions, incluait aussi les femmes (Sainte-Claire, 2016, p. 120).

Pour le secondaire également, des articles de loi et de constitutions assez clairs limitent les possibilités d'accès. Ils favorisent de façon explicite un processus de sélection pour les enfants dont les pères tinrent des rôles d'ordre militaire et civique dans la mise en place de la patrie. Sainte-Claire (2016, p. 117) affirme : « La branche militaire du pays, qui favorisa, entre autres, l'obtention de l'indépendance un peu moins d'une quinzaine d'années plus tôt, continuait de garder un poids conséquent dans la construction de l'identité nationale haïtienne et préconisait, comme l'indique Mimi Sheller, un modèle militarisé et masculin de citoyenneté ». Les rares dispositions légales inclusives pour les filles conditionnaient l'accessibilité à un groupe prédéterminé de filles dont l'utilité de leurs pères, pour la patrie, était reconnue (ibid., p. 121). Les discriminations de genre, au profit des garçons, marquaient la période, vu que la mentalité d'alors consistait à retenir les filles à la maison tandis que les garçons étaient considérés comme supérieurs et dignes d'être envoyés à l'école (Job, 1977, p 5). Les décideurs préparaient le cadre pour une citoyenneté différenciée basée sur le genre. Il y eut des conséquences pour l'universalité de l'enseignement vers laquelle les textes de loi s'inscrivent. Sur ce plan, il est important de noter qu'à cette époque, l'instruction publique perdit tout caractère universel. Car la dénomination plurielle « enfants » ne fit jamais réellement allusion ni aux filles ni aux

enfants des deux sexes de la classe agricole, candidats boiteux aux vues de la mission régénératrice. Elle caractérisait plutôt une classe sociale prédéfinie, à travers laquelle une distinction entre les sexes demeurait toujours (Job, 1977 ; Sainte-Claire, 2016).

Les constituants du 20^e siècle, quant à eux, montrent un intérêt marqué pour l'universalité de l'éducation, la gratuité, la liberté de l'enseignement, le rôle de l'État eu égard au contrôle et à la régulation du secteur éducatif (Délima, 2012, p. 260). Cependant, cette tranche de l'histoire des Constitutions met en relief une volonté de constituer, autour des chefs d'État, un cordon de sécurité, en vue de la protection de leurs pouvoirs (ibid., p. 260). La Constitution de 1987 marqua une certaine rupture avec les autres périodes en ce sens qu'elle met l'accent sur une éducation orientée vers le développement et l'intégration sociale (ibid.). D'autres lois favoriseront la violation de cette Constitution dans la mesure où elles s'attèleront à promouvoir une élite spécifique constituée par des hommes et chargée de la renaissance du pays (Job, 1977 ; Sainte-Claire, 2016). À juste titre, l'analyse de Jean (1988, p. 19) sur l'accessibilité de l'éducation rend compte d'une rupture entre les dispositions juridiques, qui consacrent l'obligation et la gratuité de l'école, et les pratiques de sélection-élimination qui bloquent l'accès à une minorité urbaine et mâle. La notion de gratuité demeurait, au niveau de l'application, limitée aux enseignements indispensables aux hommes. L'accessibilité de l'éducation rend compte d'une rupture entre les dispositions juridiques, qui consacrent l'obligation et la gratuité de l'école, et les pratiques de sélection-élimination qui bloquent l'accès à une minorité urbaine et mâle (Jean, 1988, p. 19). Des barrières à l'entrée conditionnées par un ensemble de facteurs socioculturels (Nelson, 2012 ; Austin, 1994 ; Tardieu, 2015 ; Bruyninckx et Pilon, 2010) ont eu le dessus sur les déclarations de principes (Délima, 2012, p. 222 ; Sainte-Claire, 2016 ; Souffrant, 1995 ; Bruyninckx et Pilon, 2010). À l'instar des auteurs qui voient la faiblesse de la législation éducative (Délima, 2012 ; Jean, 1988 ; MENJS, 1997 ; Sainte-Claire, 2016), Brunschweiller (1998), quant à lui, estime que cette législation, dans son ensemble, fait l'objet d'un écart entre ses intentions et son application. Plusieurs causes sont évoquées en ce sens : les problèmes de gouvernance ; l'incapacité financière pour la mise en œuvre ; la méconnaissance de la législation par les prestataires du secteur non public ; et la non-définition de cadre punitif en cas de violation des dispositions légales et réglementaires.

Dans le cadre d'un examen minutieux de la structure interne du système scolaire, Jean (1998, p. 20) finit par établir que celui-ci repose sur un double réseau de scolarisation. La mise en place de ce réseau ne participe pas d'une vision égalitaire des apprenants. En effet, « le réseau « primaire-professionnel » a pour fonction de produire une main-d'œuvre peu ou pas qualifiée. Tandis que le réseau « secondaire supérieur » s'occupe de former et de reproduire les cadres supérieurs de l'économie et de l'État (Jean 1998, p. 20). L'auteur ajoute que « ces deux réseaux sont opposés autant par leurs pratiques pédagogiques, leur contenu d'enseignement que par leur recrutement social » (ibid.). L'auteur note également le fait que ces réseaux sont juridiquement et spatialement séparés intentionnellement de manière à mettre une barrière entre les classes aisées et les classes populaires (Jean, 1998, p. 27). La pensée élitiste, appuyée sur des dispositions légales et réglementaires, se manifestera de façon différentielle suivant qu'il s'agit de niveau primaire ou secondaire.

Tout cela semble démontrer la rupture entre l'institutionnel et le fonctionnel. Les travaux de Délima (2012) qui analysa trente-quatre documents de loi du 19^e siècle entretiennent la conclusion selon laquelle les lois ne représentaient pas des mesures contraignantes pour le secteur de l'éducation. En revanche, il observe une place prépondérante accordée au principe de reddition de compte et aussi le souci de garantir une certaine qualité de l'éducation (Délima, 2012, p. 387). De même, il a observé que les autorités ont aménagé le cadre pour une communication soutenue avec la communauté (ibid., p. 388). Les textes réglementaires mettaient l'accent sur l'organisation scolaire et l'inspection en regard à l'application des programmes (ibid., p. 389). Au 20^e siècle, il y eut un déplacement du regard qui portait avant vers l'intérieur de l'école, vers l'organisation et la structuration de l'instance publique qui s'occupe de l'éducation nationale. Le 20^e siècle a même constitué un recul en matière de régulation du système éducatif (ibid., p. 554).

1.1.3 Les transformations structurelles du ministère chargé de l'éducation et l'évolution des différents ordres d'enseignement

Le ministère de l'Éducation nationale et de la formation professionnelle (MENFP) fait partie des plus anciens ministères du pays. Il fut établi en 1843, sous le leadership du ministre Voltaire Jean-Auguste et portait à cette époque le nom de Département de

l'instruction publique. Dès ses débuts, le Ministère est confronté à la gestion de la demande puisque les obligations légales auxquelles l'État souscrit postulent pour la démocratisation de l'accès (Délima, 2012). Il y eut 11 écoles publiques desservant toute la nation (Phifer, 1948, p. 84). L'État consacre en effet dans les constitutions de 1848 et de 1867 la gratuité de l'enseignement primaire. Malgré tout, il est difficile d'exécuter les décisions politiques en lien avec l'éducation puisque l'État ne consacre pas un budget conséquent au ministère de l'instruction publique (Tardieu, 2015, p. 148). Les efforts pour la scolarisation se déployaient surtout dans les zones urbaines, dans les villes et villages et très peu dans les zones rurales (Phifer, 1948, p. 84).

Cette spatialisation des efforts d'implantation d'infrastructures scolaires persistera dans l'histoire d'Haïti et sera tempérée par la présence des Églises catholiques qui vont fournir des infrastructures pour l'école moyennant que l'État paie les salaires des enseignants (ibid). En 1874, l'État optera pour le caractère obligatoire de l'instruction primaire, mais Tardieu (2015, p. 148) demande de faire montre de prudence à l'égard de ces considérations vu la distance entre le discours et l'action. Tardieu (2015, p. 152) souligne le fait que, avec la création du Ministère, l'éducation est au moins politisée tandis que la reconnaissance de son importance nationale qui est établie. Cependant, note-t-il, l'État ne s'applique pas vraiment à organiser le système éducatif : « De la création du ministère en 1844 à 1900 une période de 56 années, on ne connaît pas moins de 47 ministres. Il ne peut donc y avoir aucune continuité, aucune politique nationale ou rationnelle d'éducation » (Tardieu, 2015, p. 152). Cette inorganisation, relève-t-il, empêche une supervision véritable des écoles privées et publiques du pays. Les apports des congrégations religieuses, dans ces conditions, ne peuvent être sérieusement évalués, voire gérés. Jusqu'à 1931, souligne Phifer (1948, p. 85), les écoles étaient organisées et contrôlées par le ministère public de l'Éducation. De même, toutes les écoles rurales relevaient de la responsabilité du directeur du Département de l'éducation rurale contrôlée par le ministère de l'Agriculture.

Quant à l'enseignement urbain, il était organisé et contrôlé par un service technique, la Direction générale de l'enseignement urbain (Phifer, 1948, p. 86) qui faisait partie de

l'office de l'éducation urbaine. Cette dernière était dotée d'une section administrative, aussi bien que de sections l'éducation primaire, normale, vocationnelle, secondaire et supérieure ainsi que l'éducation physique (ibid. p. 86). La loi du 30 septembre 1941 assignait au service technique les objectifs suivants :

(1) l'organisation, la direction et le contrôle de l'éducation urbaine ; (2) l'étude et la préparation de tous les projets liés à l'éducation urbaine ; (3) la publication de toutes les informations sur l'éducation urbaine ; (4) l'élaboration de programmes d'études et la détermination de méthodes d'enseignement pour l'éducation urbaine ; (5) l'organisation de travaux de recherche dans le domaine de l'éducation urbaine ; (6) l'élaboration, la publication et l'approbation de manuels pour les écoles urbaines ; (7) l'élaboration et la publication d'ouvrages de vulgarisation pédagogiques et scientifiques ; (8) la sélection et la formation d'enseignants et d'autres universitaires à envoyer dans des pays étrangers pour achever leurs études ; (9) l'organisation et le contrôle des musées et des bibliothèques scolaires ; et (10) l'organisation d'expositions éducatives et industrielles (ibid, p. 86).

Il prévalait donc deux systèmes scolaires. L'un urbain et l'autre rural, dirigés chacun par deux ministères différents chapeautés par des secrétaires qui assistent le président de la République. Comme les ministères forment des unités administratives gouvernementales, tous les employés se faisaient recruter par le gouvernement central (ibid, p. 91). Parmi les écoles urbaines, on comptait les écoles congréganistes dirigées par des ordres religieux qui rendaient un service pour le secteur privé de l'éducation. Les prêtres de certaines paroisses fondaient et dirigeaient des écoles presbytérales dans le milieu rural et engageaient des laïques pour l'enseignement. S'intéressant à la période 1943, Phifer (1948) relève la photographie du système à travers les ordres d'enseignement suivants :

- L'éducation élémentaire qui compte les écoles primaires du milieu urbain et celles du milieu secondaire avec des orientations curriculaires différentes. Dans le milieu urbain, cette étape fait suite au passage dans les écoles maternelles qui sont apparues très tardivement ;
- L'éducation secondaire rendue par les lycées et les collèges, les écoles vocationnelles et industrielles et finalement les écoles normales ;
- Le collège d'agriculture spécialisée dans l'éducation supérieure ;
- L'éducation supérieure.

Les années 1980 vont beaucoup faire évoluer l'organisation du système. Voici les niveaux d'enseignement : le primaire qui dure sept années sanctionnées par un examen national, le

secondaire qui dure six années et qui fait l'objet de deux examens nationaux dans les deux classes terminales, et enfin l'Université. Au cours des années, avec les changements démographiques, l'intensification de la demande sociale d'éducation aussi bien que l'évolution nationale et internationale du rôle de l'éducation, ses responsabilités ont évolué et ses attributions sont devenues plus complexes.

Le MENFP se compose actuellement de deux structures³ majeures dont le leadership est assuré par le ministre qui représente le bras politique du ministère et par le Directeur général qui représente le bras technique. Si l'organigramme prévoit la hiérarchie qui doit prévaloir entre les acteurs, dans la réalité, la politisation des enjeux peut changer la donne suivant les intérêts en jeu. Le ministre est nommé par le premier ministre tandis que le Directeur général reçoit sa nomination du président. Sous l'autorité du directeur général se trouvent les différentes directions techniques de l'administration centrale du ministère. Il existe aussi des directions déconcentrées réparties dans les dix départements scolaires et évoluant sous l'autorité de l'administration centrale à laquelle elles rendent compte à travers l'organe de la direction générale. Le système s'organise en secteur formel et secteur non formel⁴. Voici les ordres d'enseignement dans le secteur formel⁵ :

- L'éducation préscolaire qui s'adresse à la tranche d'âge 3-5 ans et transmet aux enfants les prérequis tout en les préparant pour l'enseignement fondamental ;
- L'enseignement fondamental qui comprend trois cycles. Le premier dure quatre ans tandis que le deuxième s'échelonne sur deux ans. Ces deux premiers cycles associés à l'éducation de base sont intégrés par des enfants âgés de 6 ans à 11 ans. Le troisième cycle concerne la tranche d'âge de 12-14 ans et fait l'objet d'un examen officiel à l'échelle nationale ;
- L'enseignement secondaire dure quatre années et compte les enfants âgés de 15 à 18 ans. Il débouche sur l'enseignement supérieur ou encore sur le marché du travail.
- L'enseignement supérieur fait suite à l'enseignement secondaire et comporte plusieurs filières dont les années varient selon les curricula à développer.

³ Voir Annexe 4

⁴ MENFP (2018), Plan décennal d'éducation et de formation (PDEF), 2017-2027. Port-au-Prince.

⁵ Voir Annexe 2

1.1.4 Les observations fondant la nécessité d'une SNAEPT⁶

Cette partie présente une synthèse des observations des experts ayant élaboré la SNAEPT. Ces derniers se sont livrés à un exercice de description de l'environnement global dans lequel cette politique s'implante. Nous voulons reprendre ces éléments de contextualisation qui offre un éclairage intéressant sur le bienfondé de la SNAEPT et sur les raisons ayant conduit à son adoption en tant que politique qui succède au PNEF.

1.1.4.1 L'environnement physique et les aspects démographiques

La SNAEPT s'implante dans le contexte d'un environnement physique très fragile. Les catastrophes naturelles qui se succèdent, pour la plupart, résultent des actions humaines fragilisant progressivement l'écosystème national. Avec la coupe anarchique des arbres dans des endroits autrefois réputés pour leurs aspects luxuriants le pays est fragilisé. Selon un rapport du ministère de l'Éducation, « on estime la couverture forestière à moins de 2 % actuellement, et chaque année quelque 40 millions de tonnes de terre arable s'en vont irréversiblement à la mer du fait de l'érosion des sols » (MENFP, 2007, p. 5). Cette situation complexifie évidemment la possibilité de promouvoir une économie basée sur l'agriculture alors que la responsabilité populationnelle de l'État s'accroît, en matière de lutte contre la faim. Du même coup, sur le plan démographique nous observons une croissance annuelle de l'ordre de 2,2 % caractérisée par :

- Une population très jeune dont 48 % ont moins de 20 ans et 36,5 % ont moins de 15 ans.
- Un taux d'urbanisation très élevé et surtout en croissance permanente dans le contexte de la paupérisation du milieu rural (ibid., p. 6)

1.1.4.2 L'environnement politique

Sur le plan politique, la situation se révèle délicate vu que l'instabilité démocratique s'est installée dans le pays comme une normalité. Malgré la Constitution de 1987 qui marquait

⁶ Voir MENFP, 2007. La Stratégie nationale d'action pour l'éducation pour tous. Port-au-Prince.

une sortie de la dictature duvaliériste et inaugurerait un changement de paradigme majeur en matière de vision sociétale peu de changements sont constatés. Malheureusement, les crises se sont révélées ininterrompues de sorte que l'ordre démocratique pour être restauré a requis, après plusieurs actes insurrectionnels et plusieurs violences politiques mettant en doute la capacité de dialogue des acteurs nationaux, une occupation, en 2004, soit quinze années après la dernière qui se contextualise à peu près à partir de la même réalité. Autant dire que la SNAEPT est mise en œuvre dans le contexte d'une crise politique aigüe qui témoigne de l'effondrement de l'État. Des forces étrangères sont même venues s'installer dans ses pouvoirs régaliens notamment pour les questions de sécurité publique.

1.1.4.3 L'environnement économique

L'environnement politique a pu informer à son tour la détérioration de l'économie nationale alors que dans les années 1970 Haïti se révélait économiquement stable. Il y eut un déséquilibre entre la croissance économique réelle chiffrée à 0,34 % alors que la croissance démographique avoisinait 2 % pendant l'année 2005 (ibid., p. 7). Cette période marquait le démarrage des groupes de réflexion et de rédaction de la SNAEPT. À cause de ses crises macroéconomiques majeures, Haïti est devenue le pays le plus pauvre de son hémisphère. Le tremblement de terre de 2010 n'a fait que l'enfoncer dans son marasme économique avec plus de la moitié de la population vivant dans l'extrême pauvreté. Les politiques en vigueur n'ont pas aidé à redresser la situation. Les scénarii les plus pessimistes sur lesquels reposait la Stratégie n'ont pas permis de prévoir un tel effondrement. La paupérisation de la population haïtienne a conduit au départ de plusieurs cadres à l'étranger, privant dès lors l'administration publique de ses principales ressources. Ce processus s'est accéléré avec les problèmes politiques qui ont pu quand même accentuer le chaos en accélérant la détérioration des principaux indicateurs de l'économie nationale.

1.1.4.4 La réalité du secteur éducatif

L'analyse du secteur de l'éducation révèle des faits saillants incontournables pour apprécier sa dynamique. Le réseau scolaire est caractérisé par une diversité de profils et d'appartenance. Deux grandes catégories d'écoles composent ce réseau : les écoles

publiques et non publiques. Les lycées, les écoles nationales laïques, les écoles nationales congréganistes, les écoles communales appartiennent au réseau public. Les écoles communautaires, indépendantes, catholiques, protestantes, associées ou représentées par des associations relèvent du réseau non public.

Les écoles publiques sont financées et gérées par l'État tandis que les écoles congréganistes sont commanditées partiellement par l'État, mais perçues quand même par la population comme écoles privées, entre autres, à cause de la place importante des activités confessionnelles, des frais de scolarité et des méthodes de recrutement. On distingue également des écoles non publiques à but lucratif et d'autres à but lucratif. Le dernier recensement favorisa une nouvelle approche qui permit de distinguer sous la base du caractère lucratif les écoles publiques et privées. La majorité des écoles privées ne sont pas agréées et fonctionnent donc dans l'illégalité ou dans l'irrégularité. Il faut donc s'interroger, dans ces conditions, sur la qualité de l'éducation offerte par ces établissements qui, au moment de la rédaction de la SNAEPT, échappaient encore au contrôle de l'État et représentaient environ 75 % des écoles du fondamental. Malgré tout, au niveau de l'offre, observent les chercheurs, la couverture demeure insuffisante (Tardieu, 2015; Jacob et Mathurin, 2018) tandis que sa spatialité demeure problématique vu qu'elle renforce les inégalités sociales (Abraham, 2020). L'accessibilité de l'offre s'articule avec les dimensions économiques et sociales qui entravent la demande d'éducation. Il en découle un système caractérisé par une forte proportion de surâgés.

Affectant 51 % des effectifs nationaux cette situation représente une caractéristique majeure du milieu haïtien. Il s'agit d'un phénomène beaucoup plus important chez les garçons et présent à tous les niveaux du système éducatif avec plus grande prégnance dans les établissements publics du milieu rural. Le tableau suivant montre la répartition des surâgés en pourcentage dans les effectifs du préscolaire, du fondamental et du secondaire.

Tableau 1 : répartition des surâgés par niveau, secteur, milieu et sexe

Niveaux	Sexe	Surâgés par milieu		Surâgés par secteur		Ensemble
		Urbain	Rural	Public	Non public	
Préscolaire	Garçons					39%
	Filles					37%
	Moyenne					38%
Fondamental 1 ^{er} et 2 ^{ème} cycles	Garçons	65%	77%	73%	72%	72%
	Filles	64%	76%	73%	71%	71%
	Moyenne	65%	77%	73%	71%	72%
Fondamental 3 ^{ème} cycle et Secondaire	Garçons	77%	90%	82%	78%	79%
	Filles	75%	87%	79%	76%	77%
	Moyenne	76%	89%	81%	77%	78%

Source : MENFP (2007, p. 21)

Eu égard à l'efficacité interne et la pertinence de l'éducation, les auteurs n'ont pas manqué de souligner l'environnement lacunaire des rendements internes performés. Sous cette rubrique, ils ont regardé tour à tour les taux de redoublement, d'abandon, de promotion. En moyenne, ils représentent respectivement de 14 %, de 12 % et de 74 %. Le taux de réussite aux examens officiels se chiffre à 66,5 % en 6^e année, 57,44 % en 9^e année et 48,3 % aux examens de fins d'études secondaires. À côté de cette faible performance, les experts soulignent les nombreuses lacunes des contenus d'enseignement :

L'inachèvement des curricula, le manque de lisibilité des programmes, la présence de stéréotypes par rapport aux femmes et aux filles, l'absence de prescriptions méthodologiques et de propositions d'aménagement linguistique, la disjonction dans la transition du préscolaire au fondamental et enfin l'absence d'un dispositif de suivi et d'évaluation des programmes. De plus, les changements de la vie politique, sociale, culturelle et économique, ainsi que les turbulences environnementales, qui ont profondément modifié le contexte de l'utilisation des programmes au cours des quinze dernières années, font ressortir leur obsolescence (MENFP, 2007, p. 23).

Pour l'enseignement secondaire, la situation demeure lamentable puisque plusieurs curricula remontent à 2012, tandis que l'accent est encore mis sur la mémorisation plutôt que sur la réflexion, sur les exposés magistraux plutôt que sur l'expérimentation (ibid.). L'apprentissage se réalise généralement sur la base d'une accumulation sans qu'il y ait récurrence de travaux pratiques pouvant permettre de mieux s'appropriier la matière enseignée. Le ratio hors-norme élève/maitre, met à mal les conditions d'encadrement. Les ratios peuvent aller jusqu'à 51 élèves par maitre, dépassant donc de 11 points la norme

ministérielle nationale. À cela s'ajoute la mauvaise condition des enseignants et surtout leur faible compétence. Au moment de l'implantation de la SNAEPT, 65 % des enseignants du préscolaire n'ont pas reçu de formation spécifique pour enseigner tandis que 32 % ne possèdent pas le niveau académique de fin du troisième cycle fondamental. Pour les deux premiers cycles du fondamental, 79 % d'enseignants n'ont pas reçu de formation initiale (MENFP, 2007). Le problème de la sous-qualification des enseignants déjà peu motivés compte tenu de la précarité de leurs conditions de travail se trouve à la base de pratiques pédagogiques assez diversifiées (Jacob et Mathurin, 2018).

En ce qui a trait à la gouvernance du secteur, les recherches ont montré une faible capacité à assurer le pilotage du système et à exercer les fonctions de contrôle et de régulation (ibid), une inadéquation entre le cadre institutionnel en vigueur et les lois régissant le secteur (Délima, 2012). D'autre part, on observe un déficit des instruments et des outils de pilotage, une faible intégration des missions et attributions de plusieurs entités par les responsables ; un dispositif d'information lacunaire et de communication relativement faible et désarticulé ; un dispositif rudimentaire de planification et de suivi-évaluation, une insuffisance quantitative et qualitative des personnels, une faible capacité d'intervention liée à l'insuffisance des moyens logistiques et à la faiblesse des systèmes de gestion, et enfin un système de gestion marqué par une faible implication des partenaires (MENFP, 2007).

Sur le plan de l'efficacité externe, les experts notent « une faible congruence des curricula avec les finalités de l'éducation et les réalités socioéconomiques nationales » (ibid., p. 41) et un « faible impact de l'éducation sur le plan de l'insertion au marché de l'emploi » (ibid.). En ce qui a trait à l'éducation non formelle, plusieurs travaux ont surtout mis en relief une approche limitant les pouvoirs publics. Le ministère note en même temps une dispersion des programmes et des efforts en matière d'éducation non formelle et finalement une absence de programme d'éducation de base non formelle pour certaines catégories d'enfants en situation difficile (ibid.). Les experts ont aussi remarqué que la prévalence du VIH-SIDA demeure préoccupante quoique sous contrôle, car les risques de contracter les IST/SIDA sont élevés chez les jeunes adolescents.

En somme, sur la base de cette analyse diagnostique et aussi sur les objectifs de l'EPT⁷ les choix stratégiques de la SNAEPT ont pu s'opérer. Les recommandations faites dans le cadre d'action de Dakar sur la stratégie de mise en œuvre pour la réalisation des objectifs de l'EPT⁸ ont aussi été prises en compte. L'analyse diagnostique, elle-même, s'inspire beaucoup des demandes formulées à travers ces objectifs. Ceux-ci sont appelés à refléter les particularités locales dans les choix de politiques publiques fortement déterminées par un agenda international.

1.1.4 La problématisation du public et du privé et la sectorisation de l'éducation

Cette section s'efforce de mettre en relief les aspects de différents écrits savants qui concernent la dimension publique de l'éducation et qui s'intéressent en même temps à la réalité socioéconomique qui ouvre le débat sur la sectorisation de l'éducation, sur sa véritable finalité sur l'identité du véritable propriétaire du système éducatif. Nous abordons aussi le poids de la religion dans le contexte scolaire haïtien.

1.1.4.1 La dimension publique présumée de l'éducation haïtienne : finalités, buts et mission⁹

L'éducation haïtienne répond à certaines finalités définies par l'État haïtien de manière à donner à celle-ci toute sa dimension publique. Le document de référence en ce sens met en relief la dimension nationale de l'éducation haïtienne et sa prétention d'affirmer l'identité de l'homme haïtien dont elle favorise l'épanouissement de façon multidimensionnelle. Elle est appelée à promouvoir à la fois l'identité et la culture nationales tout en étant ouverte aux valeurs universelles et internationales qui ne présentent pas de dissonance avec celles d'Haïti. L'État assigne à l'éducation la mission de développement « de la conscience nationale, le sens des responsabilités et l'esprit communautaire par l'intégration dans son contenu des données de la réalité haïtienne » (MENFP, 2015, p. 2). Sa mission s'inscrit dans une logique de développement durable et favorise son instrumentalisation pour le

⁷ Voir annexe 5

⁸ Voir annexe 6

⁹ Voir MENFP (2015). *Curriculum du secondaire, Programme pédagogique opérationnel, Première année éducation à la citoyenneté*, Port-au-Prince.

développement national. L'éducation fait partie de l'intérêt général que l'État est appelé à préserver. Ce dernier fait reposer d'ailleurs tout un espoir sur l'éducation à travers les finalités qu'elle lui donne :

L'éducation haïtienne vise avant tout à favoriser la formation de l'homme — citoyen — producteur capable d'améliorer en permanence les conditions physiques naturelles ; à créer les richesses matérielles et contribuer à la promotion des valeurs culturelles, morales et spirituelles. L'école haïtienne doit prôner les grandes valeurs des temps modernes comme le respect de la personne humaine. Par ses nouvelles fonctions, l'éducation haïtienne doit procurer à tous les enfants du pays, indistinctement une formation de base polyvalente et solide, des opportunités de formation spécialisée à différents niveaux, ainsi que des possibilités réelles de réussir dans le développement des aptitudes individuelles (MENFP, 2015, p. 2).

Il est clair que les objectifs officiels de l'éducation s'inscrivent dans une vision républicaine de l'école haïtienne et sont teintés d'une idéologie de développement. Il est aussi prévu d'assurer, en faveur des fils et des filles de la nation, la promotion d'un processus global et continu d'éducation en s'alignant sur les objectifs suivants : « (i) l'intégration de l'École haïtienne à tous les niveaux d'activités socioéconomiques nationales ; (ii) l'amélioration qualitative de l'enseignement et la rénovation des contenus ; (iii) la promotion de l'identité nationale et des valeurs culturelles » (ibid). Quant à l'enseignement secondaire, il s'articule autour d'une triple mission : celle de l'instruction, de la formation à la vie sociale et de la qualification.

1.1.5.2 La problématique de l'offre privée de formation et l'interrogation de la dimension publique de l'appareil éducatif

Les écrits concernant l'aspect économique de l'éducation en Haïti accordent un regard particulier au foisonnement des écoles privées (Salmi, 2000 ; Février ; 2013 ; Said, 1998 ; MPCE/PNUD, 2005 ; Fass, 1991 ; Locher, 1991 ; Lamaute-Brisson, 2002 ; 2005). L'exceptionnalisme haïtien, traduit dans la configuration de son système éducatif, s'explicite dans la recherche par la dimension du secteur non public de l'éducation. Ce secteur est devenu comme une norme pour la scolarisation quoique son développement contraste avec le contexte d'extrême pauvreté du pays. Salmi (2000, p. 163) note qu'Haïti possède la deuxième plus grande proportion mondiale d'écoles privées. Il estime que parmi les vingt pays les plus pauvres au monde, qu'elle représente la seule à compter plus de 50 % d'élèves qui fréquentent le secteur privé. Celui-ci a pu croître par défaut ou par

désespoir plutôt que de manière intentionnelle par l'impulsion de l'appareil d'État (Salmi, 2000, p. 165). Le Zimbabwe, remarque l'auteur, demeure la seule exception significative des quarante pays les plus pauvres du monde avec 88 % de proportion d'enfants fréquentant les écoles privées au niveau de l'enseignement primaire (ibid., p. 167). Cependant, ces écoles sont subventionnées par l'État qui prend aussi en charge le salaire de leurs enseignants (ibid.) contrairement à Haïti où le ministère de l'Éducation ne finance pratiquement pas les écoles privées (Février, 2013).

En ce qui a trait à l'enseignement secondaire, le poids du public est de l'ordre de 6 % (MENFP-DPCE, 2015, p. 287). Voici le portrait des secteurs publics et privés de l'éducation à travers le tableau suivant qui montre la nette prédominance du secteur privé, soit 84 % dans l'enseignement fondamental :

Tableau 2 : répartition des écoles fondamentales par secteur et catégorie selon le département et le milieu

Département	Secteur public					Secteur privé								
	Total	DONT				Total	DONT							
		Laiques	Congré-ganistes	Communa-les	Non défini		Laiques	Congré-ganistes	Communa-utaires	Presbyté-rales	Épisco-pales	Protestantes		non défini
											mission	Indépen-dantes		
ARTIBONITE	305	256	5	18	26	2,108	727	28	312	103	16	394	465	63
CENTRE	279	230	6	7	36	1,117	296	17	374	80	23	159	105	63
GRAND-ANSE	248	212	12	6	18	519	165	15	87	56	1	110	55	30
NIPPES	194	144	2	4	44	519	99	12	87	55	6	144	64	52
NORD	458	382	12	15	49	1,362	411	44	211	89	3	273	207	124
NORD-EST	165	138	4	4	19	359	121	10	65	32	0	62	43	26
NORD-OUEST	211	166	3	9	33	904	148	17	250	51	4	197	172	65
OUEST	336	230	24	29	53	5,531	2,430	137	832	201	45	741	873	272
SUD	243	190	18	6	29	1,113	235	48	161	124	11	297	111	126
SUD-EST	271	225	10	9	27	792	173	15	206	51	27	137	108	75
Total	2,710	2,173	96	107	334	14,326	4,801	343	2,585	842	136	2,514	2,203	896
Dont Rural	1,895	1,647	29	79	140	8,342	2,046	121	2,091	688	105	1,772	1,371	148

Source : MENFP-DPCE (2015, p. 121)

Plusieurs études menées sous l'angle socioéconomique situent les parents ou les ménages au cœur de l'activité scolaire comme activant la demande sociale d'éducation (Lumarque, 2000 ; Lamaute-Brisson, 2005 ; Sletten et Egset, 2004). Les résultats démontrent que l'accessibilité est fortement corrélée aux moyens économiques des ménages de sorte que

les taux faibles de scolarisation sont généralement enregistrés parmi les plus pauvres (Lamaute-Brisson, 2005 ; MPCE/PNUD, 2005). Ce qui veut dire que les inégalités de vie conditionnent largement les perspectives de scolarisation dans la société haïtienne. Malgré le fait qu'une forte partie de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, la demande éducative est demeurée très intense (Moisset et Mérisier, 2000 ; Lumarque, 2000).

Cependant, lorsque le niveau de qualité de l'instruction dispensée dans une localité se veut lamentable, les plus nantis choisissent de délocaliser leurs enfants pour privilégier des établissements plus réputés, entraînant dès lors des phénomènes migratoires (Lamaute-Brisson et al., 2005, p. 29). Autant dire que des sacrifices énormes sont consentis par les parents pour envoyer les enfants à l'école dans un contexte où le parc scolaire du secteur non public avoisine les 90 %. L'insuffisance de l'offre publique d'éducation ainsi que sa spatialité joue beaucoup dans les perspectives de scolarisation (Moisset et Mérisier, 2001 ; Lamaute-Brisson, 2005). Soulignant les effets non négligeables des contraintes financières sur les parents pauvres, une étude conjointe de la MPCE et du PNUD souligne à juste titre que dans le système haïtien les pauvres sont triplement pénalisés : « (1) ils sont moins fréquemment scolarisés ; (2) lorsqu'ils le sont, ils fréquentent surtout des "écoles pauvres" ; (3) et ce sont les contraintes financières qui expliquent, pour beaucoup, l'abandon du système scolaire » (MPCE/PNUD, 2005, p. 10).

Pour ainsi dire, nous ne pouvons guère analyser l'éducation en Haïti sans comprendre le fait que les parents haïtiens, et non l'État, se comportent en véritables investisseurs dans l'éducation. Des études convergentes sur ce plan ont montré que leur précarité économique ne les a pas empêchés d'assumer dépenses qu'entraîne l'école, dépenses qui se chiffrent à 65 % du financement global du secteur éducatif (Moisset et Mérisier, 2001 ; André, 2015 ; Lumarque, 2000). André (2015, p. 23) et février (2013, p. 174) soulignent le fait que même le secteur public ne fait pas l'objet d'une gratuité totale vu la prévalence de frais de scolarité. Pourtant, les élèves doivent jouir de l'exonération de l'État dans les écoles publiques. Il constate également que 25 % du revenu annuel d'une famille est consacré à la scolarité d'un enfant au niveau du premier cycle de l'enseignement fondamental. D'autres auteurs relèvent également le fait que les parents ont souvent recours aux services

professionnels d'autres personnes pour assurer la réussite de leurs enfants (Joseph, 1999). Fort de ces considérations, André (2015, p. 23) estime que le fardeau financier pèse beaucoup sur les familles haïtiennes et, sans leur implication sur ce plan, le taux de scolarisation observerait une tendance baissière plus marquée. C'est pourquoi certains auteurs ne sont pas d'avis qu'il faudrait centrer un discours critique sur les familles en sous-évaluant les implications historiques des décideurs publics en ce qui concerne la faible dynamisation de l'offre éducative (Fass 1991 ; Tardieu-Dehoux, 1990 ; Trouillot-Lévy, 2004).

Pour Said (1998) qui évalue la dynamique de l'offre sectorielle, le secteur public a failli dans la direction qu'il devait donner aux entreprises d'éducation. Non seulement les politiques éducatives n'ont pas pris en compte la réalité haïtienne dans leur formulation, la constitution elle-même constitue une utopie quant à ses dispositions qui mandatent l'État pour la démocratisation de l'éducation. Assurément, « L'État a failli dans la provision éducative et dans la direction à donner au secteur privé » (Said, 1998, p. 235). L'auteur voit la croissance de ce secteur comme la retraite même de l'État dans la fourniture des biens et services (ibid., p. 236). Il observe même qu'il y avait une vision du capitalisme infusée de bienveillance qui permettait d'assurer un degré de continuité de l'école et aussi un de l'accès. La faillite de l'État dans l'offre sectorielle a changé la responsabilité de production et de financement de l'éducation en responsabilisant les parents et le secteur non public.

Easton (1988, p. 433), en explorant cette question, constate qu'après la Seconde Guerre mondiale les sources privées pour supporter l'éducation, ont augmenté pour ne plus être uniquement des organisations de type missionnaire et philanthropique. Les années 1960 et 1970 furent marquées par un développement rapide de ces écoles qui diffère de celui des écoles publiques. Les écoles privées semblent germer de partout à un rythme effréné. L'auteur se dit que l'observateur peut facilement penser qu'il y a un excès d'éducation d'autant plus que le développement économique global contraste avec celui de la propagation de ces écoles. La réponse intuitive consiste à dire que ce système est alimenté par un marché d travail qui ne compte pas que des Haïtiens (Easton, 1988, p. 434). Toute la discussion sur les transferts externes évoqués plus haut se légitime donc dans cette

réflexion qui est d'ailleurs reprise par d'autres (Lamaute-Brisson, 2002 ; 2005).

En somme, ni la réforme Bernard ni le PNEF, ancêtre de la SNAEPT qui était fondé sur l'objectif de scolarisation massive à travers l'expansion de l'offre éducative en vue d'inscrire les politiques du ministère dans leur mission d'équité et de justice, n'ont pas pu satisfaire aux attentes (François, 2009, p. 3). Des jeunes et des enfants en âge de scolarisation ont ainsi demeuré en dehors du circuit scolaire, alimentant le cercle de la pauvreté. Leurs parents ne peuvent pas en effet assurer leur prise en charge étant donné la précarité de leurs conditions économiques. Ce qui handicape leur mobilité intergénérationnelle et constitue un cadre pour la compréhension de l'école comme une courroie de transmission de la reproduction de la pauvreté (ibid.). Said (1998) va jusqu'à suggérer, sur cette base, que l'on cesse de voir l'éducation selon les préconceptions qui en font une responsabilité publique, mais plutôt de la regarder comme une affaire privée. Ce dernier estime même que l'on a oublié le fait que la notion d'éducation dans la perspective de la scolarisation a pris une dimension universelle (Said, 1998, p. 249). Alors que les parents des écoles de Port-au-Prince y voient des possibilités d'avenir en termes d'employabilité, de mobilité sociale, de progrès intellectuel et d'amélioration du statut social (ibid., p. 250) les familles y voient un bien privé. Le chercheur croit que cette situation devrait pousser les gens à reconsidérer la capacité et les compétences individuelles où le droit à l'éducation s'arrête :

That if we keep assuming education as a public good which needs to be protected from the shortcomings of markets, the policy questions about the production, delivery, and resource allocation in education will be incorrectly fashioned, delegitimizing State educational institutions. This traditional view becomes glaringly problematic when States are unable to supply education sufficiently, as it were in Haiti (Said, 1998, p. 251).

Tardieu (2005) pense au contraire que l'État devrait idéalement assurer la scolarisation de tous les enfants du pays tout en travaillant sur la qualité de l'éducation et la revalorisation de la condition enseignante. Mais observe-t-il, « même en quadruplant les ressources budgétaires allouées à l'éducation l'État ne disposait pas de moyens suffisants pour répondre adéquatement à la demande scolaire actuelle au niveau de l'enseignement fondamental et secondaire » (Tardieu, 2005, p. 178). Pour Locher (1991) en revanche, le pays dispose de ressources suffisantes pour financer l'expansion de son système scolaire.

Petit-Frère (1980) amène la question du financement de l'éducation sur le terrain de l'idéologie. Les choix budgétaires en matière d'éducation, estime-t-il, sont généralement fonction de la conception qu'entretient l'État de ces choix et aussi de sa perception des différentes couches sociales participant à la vie éducative. Pour l'auteur, deux courants contradictoires dominent le projet éducatif (Petit-Frère, 1980, p. 11). Le premier courant « hérité de la société esclavagiste grecque et renforcé par la féodalité du Moyen Âge fait de l'éducation un projet individuel ségrégatif dont le désintéressement et la reproduction des différences représentent la fonction principale (ibid., p. 12). C'est donc à juste titre qu'il parle d'un système ségrégatif de financement qui « engendre une cascade de conséquences négatives quant à la qualité de l'éducation dispensée et au progrès économique des zones rurales » (ibid., p. 28). Le deuxième courant considère l'éducation « comme un investissement rentable, un facteur de développement économique » (ibid., p. 16). Le débat sur le financement de l'éducation, dans le contexte particulier d'Haïti, se révèle complexe. Il fait ressortir toute la tension entre le privé et le public. La fonctionnalité du système échappe, à plusieurs égards, au contrôle de l'État. La sectorisation de l'offre met en péril, pour des raisons contextuelles, la dimension publique de l'éducation.

1.1.5.3 L'expression publique de l'appareil éducatif à l'épreuve de la contribution du religieux

Nous n'avons pas trouvé de travaux traitant, de façon spécifique, l'interaction entre les politiques éducatives et les religions dans le contexte haïtien. Du point de vue de la recherche, cette préoccupation semble secondaire. Alors que, du point de vue des politiques publiques, elle demeure omniprésente, accentuée pendant certaines périodes et surtout très structurante. Certains auteurs voient l'entrée de la religion dans la sphère éducative de façon suspecte étant donné qu'elle ne se veut pas neutre dans la transmission des connaissances. La religion favoriserait le prosélytisme pour Said (1998) tandis que d'autres y voient la connexion avec l'ère coloniale (Chassagne, 1998), ou encore un outil de renforcement de la pensée magique (Dorvilier, 2010). L'éducation religieuse de type chrétien véhiculait l'idéologie de l'esclavage et répandait une violence symbolique à travers laquelle la force du colon se renforçait (Chassagne, 1998).

Un accent spécial est mis sur les crises d'identité culturelle ayant des répercussions sur le système éducatif qui lui-même va avoir des effets structurants sur la transnationalisation de la force du travail, le capitalisme et la perpétuation du modèle colonial (Chassagne, 1998, p. 82). Joint (2006) note par exemple le fait que les communautés religieuses ont imposé le français à travers les écoles congréganistes comme unique langue d'enseignement en Haïti, tout en rappelant ses fondements coloniaux. À cet égard, Joseph (2014, p. 50) souligne les effets de la réalité diglossique sur l'identité créole. Pour lui, « Le créole, véhicule de leur civilisation orale, était leur outil de communication. Aussi, une opposition est-elle créée entre la civilisation écrite, transmise en français, et la civilisation orale, transmise en créole » (Joseph, 2014, p. 50). L'entrée de la religion chrétienne dans l'espace scolaire favorisait la perpétuation des référentiels en faveur d'une domination eurocentrée de nature épistémique. Rappelons ici que le rôle des Églises en Haïti fut de créer et d'augmenter le nombre de prosélytes (Said, 1998, p. 238).

La gouvernance éducative, de l'indépendance jusqu'à 1945, témoigne d'une forte présence du religieux, le christianisme en l'occurrence, dans la fonctionnalité du système éducatif. Cette présence est souvent présentée dans l'ouvrage de Brutus (1948) comme un parti pris de l'historien sans doute représentatif de la vision de son époque :

Nos autorités, sourdes aux avis de citoyens clairvoyants, sont cause, qu'au lieu de cette éducation haïtienne et chrétienne rêvée et prêchée et par Féry et par Dubois, nous glissâmes à une éducation bondieusarde et française, appuyée sur le catéchisme, l'histoire française, la littérature française » (Brutus, 1948, p. 236).

Brutus (1948) accuse néanmoins le projet éducatif qui se dessine à partir des choix de plusieurs acteurs peu soucieux de l'épanouissement de l'Haïtien dans son contexte culturel. À cet égard, il constate qu'à « la place d'hommes haïtiens pénétrés des meilleurs principes du christianisme, l'on nous fabrique encore des boudins hétéroclites : peau négroïde, cœur étranger, égreneurs de rosaires et manieurs de crapelatats. En guise de citoyens attachés à leur sol, l'on nous forme encore des verbeux, des poètes, des sceptiques, peu d'écrivains, des nuées de littérateurs » (Brutus, 1948, p. 236). En d'autres termes, le christianisme fit l'objet d'un bon accueil dans le système éducatif et beaucoup d'espairs semblaient se fonder sur lui. Il faut comprendre que l'État ne disposait pas nécessairement des ressources

adéquates pour former ses citoyens. Job (1977) fait état de plusieurs groupes religieux qui vont prêter main-forte à la cause éducative en s'installant dans le pays :

These religious schools may be divided into two groups, the Protestant and the Catholic. The Protestant constituted the first group of foreigners to enter Haiti. Beside Prince Saunders, the Lancastrian teachers, and the Methodist missionaries, it is believed that President Boyer, on Prince Saunder's request, allowed 2,000 American negroes from the Boston area to migrate to freedom in Haiti in 1821. These American according to a Haitian historian, established Baptist and Methodist churches and several schools (Job, 1977, p. 66).

Février (2013, p. 165) fait état d'une autre subdivision plus détaillée, mais participant de la réalité d'une époque plus récente : « These religious groups can be broken down into three different categories : the Catholic schools, the Presbyterian schools, and the mission schools, whose main source of financial support comes from foreign support. The mission schools are made up of Baptist, Protestant, Adventist and Pentecostal denominations ».

Pour certains missionnaires, l'école permettrait de répandre l'Évangile (Job, 1977, p. 67). Les écoles catholiques furent les plus fructueuses parmi les groupes d'étranger. Elles recevaient néanmoins le support financier du gouvernement lui-même (ibid.). Il s'agit donc d'une forme de partenariat autour du projet éducatif entre l'État et les groupes catholiques. Easton (1988, p. 438) rappelle qu'entre 1972 et 1985, plusieurs fonds philanthropiques, plusieurs activités missionnaires religieuses et des organisations bénévoles privées ont envahi le pays. Selon lui, Haïti illustre un cas de charité commercialisable et intéressant pour les missionnaires religieux qui éprouvaient de la difficulté à opérer en Afrique. Non seulement leur nombre doubla durant cette période, mais aussi le ministère des Affaires étrangères qui assurait également les offices des affaires religieuses exigea par décret que les nouvelles missions qui entreraient en Haïti avaient l'obligation de créer des écoles (Easton, 1988, p. 439). Donc l'État s'est habitué à la compagnie des écoles catholiques. En dépit de ces avantages, une étude a révélé que malgré les bourses, il prévalait une ségrégation économique et religieuse dans ces écoles. Pour ces raisons, les écoles semblent perpétuer les disparités économiques (Said, 1998, p. 243).

Dorvilier (2010, p. 6) pense que l'école n'a pas été mobilisée, mais de préférence l'Église qui va s'occuper des activités symboliques et sociales tout en préparant violemment les

populations haïtiennes pour « la vie de l'au-delà — comme étant l'unique raison d'être du monde d'ici-bas ». Il pense que, de cette manière, l'Église a renforcé les représentations magiques de la population tout en les éloignant du travail de production rationnelle. Il impute ainsi à l'Église le fait que l'appareil scolaire, aujourd'hui privatisé, n'ait pas pu s'organiser stratégiquement dans le but de produire des effets structureaux intégratifs au niveau des sous-systèmes culturels et sociaux. « Ainsi, cette institution socialisatrice et formatrice, au sens technologique du terme, n'a pas su positivement réassujettir, au sens foucauldien du terme, les citoyens haïtiens, et procéder, en tant que médium généralisé, à la synchronisation symbolique — mœurs et idées — et pratique — actions et interactions de coprésence — des sous-systèmes sociétaux » (Dorvilier, 2010, p. 16).

Pressoir (1935) a réalisé un excellent travail qui permet de suivre l'évolution des écoles congréganistes sur plusieurs gouvernements. Il débute avec le Concordat qui répond à la nécessité de donner une éducation religieuse à la jeunesse dans un contexte de trouble profond de la vie nationale (Pressoir, 1935, p. 44). Le ministre Dubois exigeait déjà que toutes les écoles se rendent à l'Église chaque semaine pour être exposées à l'instruction dispensée par le curé. Du président Salnave à Boisrond Canal, l'auteur observe un recul des écoles laïques indigènes et une nette progression des écoles congréganistes étrangères (ibid., p. 45). Il explique cela par l'attachement profond de l'Haïtien à la religion catholique, la dévotion des religieux à l'abri d'autres préoccupations et enfin leur couleur qui est un facteur majeur (ibid., p. 45). Les hommes d'État tels que Salomon vantaient l'éducation religieuse et en ont contribué ainsi à faire des écoles congréganistes des lieux de prestige. Plus tard, les lycées qui sont des écoles nationales seront considérés comme des écoles de seconde classe (ibid., p. 47). Cette situation imputable au Concordat va s'étendre à d'autres écoles privées frappées de déconsidération tandis que l'enseignement primaire et rural continue à reculer sous les gouvernements de Légitime, d'Hyppolite et de Sam (ibid., p. 47-48).

Avec le président Hyppolite, ce sont des Religieuses qui s'occupent de l'enseignement des jeunes filles. Sam et Leconte comme présidents réaliseront des ouvertures très modestes sur le plan de l'éducation et ces écoles atteignent les campagnes. Plusieurs générations

ayant été formées, une fois arrivées aux affaires, leurs écoles connaissent leur période de floraison (ibid., 1935, p. 48). Cela ne veut pas dire que ces écoles ne composaient pas avec des difficultés quant à la qualité de l'enseignement offert et leur mode de gestion. Par exemple, dans l'un des numéros du Bulletin officiel du 2 mars 1898, la piètre performance d'une congrégation très en vue sera signalée par les autorités publiques :

Cette école congréganiste n'est plus aussi brillante comme avant la fondation du Lycée. Les études qui y avaient été très élevées dans le temps sont devenues comparativement infimes. Une moyenne de 160 sur un effectif de 200 la fréquente journallement. La première division a vu toute la grammaire élémentaire des Frères et le commencement de la grammaire, cours moyen, les 4 Règles des nombres entiers et décimaux plus la divisibilité. Des nombres, l'histoire de Job, les 5 premiers chapitres de l'Histoire d'Haïti, l'Europe physique et politique, la troisième partie de la géographie d'Haïti. Le local et le matériel sont en bon état (Bulletin officiel du Département de l'instruction publique, 1898, p. 305).

L'incurie administrative des écoles nationales a motivé l'urgence d'une réorganisation des établissements de l'État en pleine ruine pendant que, sur Nord-Alexis, les écoles congréganistes prospèrent (Pressoir, 1935, p. 49). Sous la présidence d'Antoine Simon, le Département de l'instruction prescrivait aux élèves des écoles publiques d'aller à la messe le dimanche avec leurs enseignants. Avec les gouvernements de Dartiguenave (1915-1922) et de Borno (1922-1930) une impulsion décisive va être donnée pour la création, à l'échelle du pays, d'Écoles nationales congréganistes sous l'obédience des Frères, cela sans égard pour les écoles haïtiennes dont les immeubles étaient en ruine (ibid., p. 52-53). L'enseignement secondaire est pratiquement dominé par les congrégations religieuses françaises. La législation à l'époque d'Eugène Roy et de Sténio Vincent facilitera des accords pour l'expansion de l'enseignement par les religieux au détriment même des écoles nationales :

Cependant le Clergé catholique tenta une nouvelle fois sa chance : il ne lui suffisait pas d'avoir entre les mains presque tout l'Enseignement Secondaire des garçons, presque tout l'Enseignement des filles ; il ne lui suffisait pas que l'Enseignement Primaire fût presque tout entier entre les mains des Frères, dans les villes, que l'École Elie Dubois dirigée par les Religieuses belges fit une sourde concurrence à l'École Normale d'Institutrices ; que les prêtres s'introduisissent dans tous les Établissements d'enseignement public ou privé pour les cours d'instruction religieuse, dont les programmes sont laissés à leur discrétion ; il ne lui suffisait pas que les écoles presbytérales soient de plus en plus nombreuses ; il voulait avoir le monopole de l'Enseignement Rural avec ses possibilités indéfinies (ibid., p. 56).

Pour mieux inscrire ce débat dans son temps, il faut se rappeler que l'Église catholique confrontée à l'émergence du protestantisme a aussi, dès le départ, défini comme enjeu le contrôle de l'État (Clorméus, 2014a, 2014b). Elle participe donc à l'éducation de nouvelles générations d'une élite intellectuelle qui se donnera le mandat d'intégrer les réseaux de pouvoir et de sociabilité (ibid.). Hurbon (2006, p. II) rappelle qu'avec le Concordat, les écoles religieuses se mettaient au service des classes aisées et nourrissaient l'obsession « de la formation d'une élite intellectuelle capable de rivaliser avec les élites des pays occidentaux ». L'arrivée providentielle des instituteurs religieux qualifiés qui allaient faire office d'enseignants se voulait un coup dur pour les protestants qui souhaitaient s'imposer dans le secteur éducatif (Clorméus, 2014b, p. 169). Il est donc important de préciser que l'Église catholique ne représentait pas la seule entité qui s'est intéressée en tant que groupement religieux au domaine éducatif. Le protestantisme empruntera aussi cet itinéraire en se servant de l'éducation pour atteindre l'élite du pays (ibid., p. 42). Ses efforts étaient souvent perçus par l'Église catholique comme l'expression concrète de sa volonté de s'emparer de l'éducation (ibid., p. 122). Il y eut même une bataille pour le contrôle de l'éducation entre les missions protestantes et le clergé catholique (Clorméus, 2022b) avec, pour enjeu principal, « l'évangélisation et la formation des générations destinées à devenir des leaders politiques de demain » (ibid.). Tout se passe donc en dehors des finalités officielles de l'éducation.

La guerre entre le protestantisme et le catholicisme est quasiment transportée sur le terrain de l'éducation, nourrie par l'intransigeance de l'Église catholique — régie en Haïti par le Concordat — à l'égard des cultes réformés et les désirs expansionnistes du protestantisme, véritable lieu de contestation de l'hégémonie catholique romaine. On trouvera même des recommandations pour que ne soient jamais introduits de livres protestants dans les écoles catholiques (Bulletin officiel du Département de l'instruction publique, 1898) et aussi des discours de dénigrement des établissements scolaires protestants avec pour seul objectif la mise en valeur des écoles catholiques (ibid., p. 167). Fort de ces observations qui s'échelonnent entre le dix-neuvième et le vingtième siècle, on peut conclure facilement que l'école haïtienne a aussi été instrumentalisée à des fins politico-religieuses. Pourtant, note Hurbon (2006, p. iv) qui commente le vingt-et-unième siècle, « tout se passe en effet

comme si ces écoles étaient dominées par l'excellence académique plutôt que par l'objectif de transmettre une formation religieuse ». Hurbon (2006, p. iv) se demande même s'il n'y aurait pas de nos jours le maintien de l'objectif religieux. La présence des écoles congréganistes, estime-t-il, assure encore la visibilité de l'Église catholique dans le système social haïtien (ibid.).

Certains auteurs considèrent que le marché religieux a pu foisonner en Haïti au point qu'il y ait plus de lieux de cultes (28 400) que d'écoles (16 618) pour communiquer l'espoir que le marché politique n'arrive pas à offrir depuis l'avènement de la démocratie en 1986 (Jacob et Mathurin, 2018, p. 39). Les lieux de culte procureraient à leurs adeptes une satisfaction personnelle, imperceptible à une observation mesurable ; mais qui tient ces derniers accrochés et prêts à payer n'importe quel prix pour un tel bénéfice. Dans chacune de ces Églises loge en général une école censée fournir « le pain de l'instruction aux enfants des adeptes de ces églises » (ibid). Dans ces conditions, la contribution du religieux à la sphère éducative soulève des préoccupations sur la signification du capital culturel.

Tous ces développements autour du religieux remettent en question la dimension publique de l'appareil éducatif et mettent en exergue toute la tension qui prévaut entre le public et le privé. Ils expriment également la difficulté pour l'État haïtien de définir et de faire respecter les missions de l'éducation. Les recherches actuelles ne se concentrent pas sur la manière dont cette tension se présente aujourd'hui au-delà des textes officiels. Le tableau suivant montre, pour l'enseignement secondaire, la proportion des établissements religieux (congréganistes, épiscopales, presbytérales et protestantes) dans la satisfaction de la demande sociale d'éducation à plus de 36 % de l'offre privée :

Tableau 3 : nombre d'établissements secondaires par milieu, secteur et catégorie selon le département

DEPARTEMENT	nombre d'établissements scolaires offrant l'enseignement		SECTEUR ET CATEGORIE													
			SECTEUR PUBLIC				SECTEUR NON PUBLIC									
			TOTAL	Dont			TOTAL	Dont						Protestantes		Non défini
				Laiques	Congreganistes	Non défini		Laiques	Congreganistes	Communitaires	épiscopales	Presbyterales	Mission	indépendantes		
Total	dont rurales															
Artibonite	486	173	20	18	0	2	466	239	10	30	10	3	74	91	9	
Centre	186	76	18	18	0	0	168	79	6	20	5	4	31	16	7	
Grand-Anse	147	76	17	14	1	2	130	60	12	9	17	1	20	11		
Nippes	157	98	16	16	0	0	141	61	8	11	12	5	34	9	1	
Nord	472	191	43	42	1	0	429	220	21	28	17	1	71	66	5	
Nord-est	150	37	19	19	0	0	131	72	9	8	5		22	13	2	
Nord-ouest	190	91	21	21	0	0	169	55	9	23	3	2	39	35	3	
Ouest	2455	730	53	40	2	11	2402	1427	73	165	40	22	266	364	45	
Sud	333	182	30	29	1	0	303	133	29	22	22	11	50	24	12	
Sud-est	269	190	23	23	0	0	246	94	11	51	13	6	35	30	6	
Total	4845	1844	260	240	5	15	4585	2440	188	367	144	55	642	659	90	

Source : MENFP-DPCE (2015, p. 287)

Le religieux reste présent dans tous les deux secteurs et s'insère dans toutes les nomenclatures autorisées par le développement historique du parc scolaire. Pour le catholicisme, nous disposons : des écoles congréganistes, des écoles autonomes catholiques et des écoles presbytérales relevant de la Convention de 1913. Pour le protestantisme, nous comptons les écoles de mission et les écoles indépendantes. Le cadre définitoire de l'école autonome catholique est caricatural :

Pour l'Église catholique, l'école autonome catholique est la propriété d'un(e) Laïc de foi catholique qui fonde une école sur les principes de la doctrine catholique. Il décide alors d'y faire enseigner la catéchèse, de préparer les enfants à la première communion et au sacrement de confirmation et d'encourager la pratique des sacrements et de la vie spirituelle dans son école. En revanche, le Curé de la paroisse reconnaît l'école en question comme une école catholique. Ladite école est donc enregistrée au bureau diocésain d'éducation comme autonome catholique. (MENFP, 2001, p. 29-30).

1.2 Problématique empirique

Les assises internationales tenues sur l'éducation à Jomtien (1999) et à Dakar (2000) ont catalysé l'action mondiale en faveur du développement des systèmes éducatifs nationaux mobilisés pour la réalisation de l'éducation pour tous. Dans le cadre de ses assises, plusieurs pays, dont Haïti, ont pris des engagements en faveur du droit à l'éducation. Ces engagements passent par l'adoption de politiques sectorielles qui remplissent la double

mission de refléter à la fois les choix stratégiques de l'État (MENJS, 1997 ; 2007) et le cadre normatif des instruments internationaux standardisés (Cerqa et Gauthier, 2013 ; Charlier, 2005). La tendance, si l'on se fie aux principales politiques en chantier dans le secteur éducatif haïtien, favorise l'élaboration des politiques publiques nationales qui intègrent significativement les cadres de référence internationaux.

En effet, depuis la Réforme Bernard tenue de 1974 à 1982 qui introduisait dans le contexte national la pédagogie par objectif, la contextualisation des grandes politiques publiques d'éducation passe nécessairement par la prise en compte des paramètres décisionnels consignés dans ces instruments internationaux¹⁰. Leur référentiel informe donc profondément la modélisation des programmes et des projets éducatifs qui doivent rendre compte des grandes priorités définies au niveau international. Néanmoins, des efforts de mise en perspective des particularités locales sont déployés à travers notamment la création et l'exploitation d'un système d'information orienté vers la production de données probantes pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Dans cette optique adaptative, des États généraux de l'Éducation sont entamés en 1996 tandis que des opérations de recensement sont menées à l'échelle du territoire.

Deux documents majeurs issus de ce contexte traduisent cette articulation entre le local et le global. D'abord, le *Plan national d'éducation et de formation* (PNEF) qui a fixé le cadre normatif de l'action publique de 1997 à 2007 et ensuite la *Stratégie nationale d'action pour l'éducation pour tous* (SNAEPT) qui représente la politique subséquente de l'État haïtien en matière d'éducation. Ces documents se situent dans un effort de positionnement sur la scène mondiale. Ils reflètent dans leur contenu une certaine interaction entre les cadres discursifs nationaux et internationaux et font suite, sur le plan local, à des diagnostics dévoilant un sombre portrait du système éducatif. Le premier diagnostic, réalisé en 1995, rend compte, de façon détaillée, du contexte de mise en œuvre des politiques publiques d'éducation en Haïti et surtout de la dynamique des unités organisationnelles chargées de

¹⁰ Voir les éléments de contextualisation dans les documents suivants : MENJS (1997). *Plan national d'éducation et de formation*, PNEF. Port-au-Prince ; MENJS/ Cellule de Pilotage (1999). *Scolarisation universelle, Document de Politique*, Port-au-Prince ; MENFP (2007). *La Stratégie nationale d'action pour l'éducation pour tous*. Port-au-Prince.

leur opérationnalité (MENJS, 1995). Ce diagnostic constitue, au niveau national, l'une des remises en question les plus virulentes d'un système dysfonctionnel qui présente les empreintes d'une politique sectorielle déficiente. Celle-ci a donné lieu à une école à plusieurs vitesses suivant le degré d'application ou de non-application de la Réforme Bernard qui, jusque-là, définissait le cadre macro d'orientation stratégique du système éducatif haïtien.

Les consultants rapportent, dans leur diagnostic technique relatif à cette période couverte par la Réforme Bernard, l'absence, d'un point de vue pratique, d'une politique éducative en raison notamment des restructurations successives du ministère de l'Éducation (MENJS, 1995, p. 2). En effet, en dix ans, dix-sept ministres se sont succédé à la tête du ministère de l'Éducation mettant à mal le pilotage stratégique du système. Ces réaménagements réguliers et confus liés aux nombreuses contingences politiques ont rendu difficile le pilotage stratégique du système et ont complexifié l'implantation de la Réforme Bernard (MENJS, 1995). L'instabilité politico-administrative caractéristique du milieu haïtien a aussi, selon les auteurs du diagnostic, créé un flou dans l'application des politiques sectorielles. Le diagnostic rend compte également d'un ensemble de problèmes propres au secteur éducatif qui nuisent à la réussite des politiques sectorielles.

Le PNEF a démarré, dans ce contexte particulier, avec l'espoir de changer le paysage éducatif à travers 4 axes majeurs, à savoir : l'expansion de l'offre scolaire, l'amélioration de la qualité de l'éducation, le renforcement de la gouvernance du secteur et l'accroissement de l'efficacité externe. En 2007, en dépit des engagements internationaux pour la réussite de la mise en œuvre dudit Plan issu pourtant d'une démarche nationale concertée marquée par l'organisation des États généraux de l'éducation¹¹, les objectifs n'ont pas été atteints. Voici un résumé de la portée cognitive de l'expérience de l'implantation du Plan :

¹¹ Au cours des États généraux de l'éducation, un consensus a été réalisé sur les grandes lignes du Plan. Cette démarche fait suite au diagnostic participatif réalisé dans toutes les régions du pays en vue de recueillir le témoignage des acteurs sur le système éducatif. Il s'agit des cadres du ministère, des experts internationaux et nationaux, des directeurs d'écoles, des parents, des enseignants et aussi d'autres représentants de la société civile.

L'opérationnalisation du Plan s'est heurtée à la croissance négative du PIB et aussi à la redéfinition de l'aide internationale qui devait alimenter la plus grande part du budget qui lui était alloué. En effet, la situation sociopolitique, au cours de la fin du siècle dernier, a eu des incidences flagrantes sur l'économie haïtienne alors que les promesses du PNEF reposaient sur des hypothèses de croissance de celle-ci. La situation globale du pays est chaotique et invite à penser non seulement au changement, mais aussi à changer de paradigme pour maîtriser le temps (AHE/ MENJS, 2005, p. 18).

Pour ainsi dire, le PNEF n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Ses résultats semblent plutôt très modestes avec un faible impact sur le secteur éducatif : « le diagnostic révèle qu'un peu plus de dix ans après le lancement du PNEF, et malgré un accroissement non négligeable du nombre d'écoles et d'élèves, les faits marquants caractérisant le système éducatif national sont à quelques nuances près, restés les mêmes » (MENFP, 2010, p. 5). Le Plan n'a pas non plus fait l'objet d'évaluation officielle de sorte que certains remettent encore en question son degré d'application (AHE /MENJS, 2005). Le temps fixé pour sa mise en œuvre étant échu en 2007, l'adoption d'une nouvelle politique s'est imposée dans un contexte où le référentiel international a changé. La Stratégie nationale d'éducation pour tous (SNAEPT) a donc émergé. Elle est informée essentiellement par le cadre de Dakar qui sert de nouvelle assise idéologique à la politique éducative.

Ce cadre mandate l'UNESCO pour la coordination de la dynamique partenariale mondiale en faveur de l'Éducation pour tous (EPT). Il se fonde sur le principe selon lequel l'éducation constitue un droit fondamental de l'être humain. Il découle également du constat selon lequel, au vingt-et-unième siècle, des problèmes majeurs continuent de sévir dans les sociétés tels que : l'analphabétisme, la discrimination sexuelle, le problème de l'accessibilité de l'enseignement fondamental, le problème de la qualité de l'enseignement, le problème de l'efficacité externe du système éducatif et de sa participation dans l'économie et dans la vie des sociétés dans une perspective de développement durable (UNESCO, 2000). Sous le regard de l'UNESCO, coordonnatrice et chef de file de l'EPT, les États membres, les organisations internationales, les instances de la société civile, le secteur privé, les instances bilatérales et multilatérales sont appelées à conjuguer leurs efforts pour l'atteinte des objectifs de l'éducation pour tous.

Informée par les principaux objectifs du cadre de Dakar, la SNAEPT représente en quelque sorte le résultat des interactions des cadres discursifs nationaux et internationaux. Voici ses cinq grands axes qui reprennent, dans une nouvelle formulation, ceux du PNEF, en y ajoutant, cette fois, le volet de la petite enfance, conformément aux préoccupations du cadre d'action de Dakar (UNESCO, 2000)¹² : (i) promouvoir une plus grande équité dans le développement et la protection de la petite enfance ; (ii) développer une politique d'équité dans l'accès à l'éducation de base formelle et non formelle ; (iii) promouvoir une politique d'amélioration de l'efficacité interne et de la pertinence du système d'éducation de base ; (iv) promouvoir une plus grande efficacité externe du système éducatif ; (v) promouvoir un management plus efficace et plus performant du secteur éducatif (MENFP, 2007).

Comme nouveau cadre de référence des politiques éducatives, la SNAEPT propose un nouveau diagnostic sectoriel en lien avec les quatre axes du PNEF. Ce diagnostic à partir duquel elle se contextualise informe largement ses orientations nationales. Il n'est pas sans rappeler celui de 1995 (MENJS, 1995) sur lequel se fondait le Plan. Il se veut également une démonstration de la carrière publique des problèmes du secteur éducatif haïtien auxquels la Stratégie se veut une réponse globale. L'apprentissage qui se dégage de l'expérience du PNEF s'est traduit dans cette nouvelle politique, témoignant implicitement de la volonté de poursuivre ce qui a été initié antérieurement et d'éviter l'échec cette fois. La SNAEPT symbolise d'ailleurs le résultat d'un processus consultatif très inclusif ayant culminé, le 22 mai 2007, par un forum de validation qui comptait, entre autres, les acteurs de l'éducation ainsi que des partenaires sociaux, techniques et financiers (MENFP, 2008, p. 11). Ce forum, lui-même, fait suite à un processus de conceptualisation impliquant une équipe d'élaboration formée essentiellement par des consultants nationaux affectés au MENFP (MENFP, 2008). Ceux-ci ont entrepris des consultations dans les différents départements scolaires et auprès de la société civile tout en recevant l'appui des ressources internes du Ministère et la collaboration des différents partenaires (ibid). Ce qui laisse entendre que nous ne pouvons pas sous-estimer l'ancrage de cet instrument dans la réalité éducative locale dont elle reflète les particularités.

¹² Voir annexe 3

Parmi les problèmes majeurs non résolus par le PNEF qui la précède, la SNAEPT hérite celui de la faible régulation du secteur non public qui est tant décriée dans les diagnostics. Ce problème entretient un lien direct avec la réalité économique nationale (MENJS, 1995 ; MENFP, 2007). L'engagement de l'État, sur ce plan, va se traduire par les efforts de conceptualisation de son partenariat avec le secteur non public pour mieux assurer la gouvernance sectorielle à travers la mise en place de l'Office national du partenariat en éducation (MENFP, 2008). La création de l'Office s'est révélée une proposition très pertinente pour une efficacité productive du système éducatif. Il s'agit d'une réponse majeure sur laquelle va s'appuyer sérieusement la SNAEPT. Cette mesure vise principalement à permettre à l'État d'assurer une certaine présence dans le secteur non public de l'éducation qui supporte la forte demande éducative. Celle-ci est supportée par les parents haïtiens dont l'effort financier en faveur de la scolarisation de leurs enfants se révèle assez substantiel (Lamaute-Brisson, 2005 ; Moisset et Mérisier, 2001). Avec l'Office, les responsables semblent envoyer le message symbolique de la priorisation de l'éducation par l'État haïtien souvent d'être improductif assez sur ce plan (Lamaute-Brisson, 2005 ; François, 2009 ; Locher, 1991).

Un deuxième point pertinent démontre une certaine détermination de l'État à éviter l'échec de la SNAEPT. Il s'agit de l'adoption et de l'opérationnalisation de la Stratégie nationale pour la croissance et pour la réduction de la pauvreté (SNCRP). Elle résulte d'un processus de consultation nationale appuyant la SNAEPT à travers l'intégration, dans son cadre opératoire, des besoins du secteur éducatif qui couvre un budget de 13,7 % de la couverture totale de la mise en œuvre, soit le deuxième plus haut poste budgétaire de la SNCRP. Rappelons ici que celle-ci est imposée aux pays pauvres comme preuve d'engagement et comme condition de déblocage de l'aide internationale (Arnousse et al., 2011). Cela dit, tout porte à croire que la volonté de l'État en faveur de la réussite éducative n'est pas à prouver. En dehors de cet engagement, l'État haïtien court le risque de se priver de l'aide internationale qui rythme sérieusement sa croissance économique tout en lui permettant de déployer l'offre éducative pour laquelle la contribution publique est jugée très faible. Cette évidence semble confirmer l'intérêt politique d'Haïti pour l'éducation.

D'autres mesures prises par l'État haïtien furent aussi appelées à empêcher l'échec de la mise en œuvre des objectifs officiels de la SNAEPT comme dans le cas des autres politiques nationales. Les efforts déployés pour le renforcement de la capacité de gestion de l'État auquel participe largement le MENFP s'inscrivent dans cette orientation. Au regard des diagnostics organisationnels, il doit travailler sur l'amélioration de ses fonctions et de son leadership (MENFP, 2008). Le programme-cadre de réforme administrative et de décentralisation soutenu par plusieurs partenaires dont le Canada, la banque mondiale, le PNUD et la BID, s'attaque aux problèmes administratifs entravant le développement national (MENFP, 2008, p. 19-20). Ces problèmes se reflètent dans les faibles capacités de gestion de l'État (ibid.). Pour le secteur éducatif, les efforts fournis à travers le programme-cadre intègrent, du moins théoriquement, les paramètres contextuels suivants : l'amélioration du système d'information, le renforcement du système de pilotage et d'information et enfin le renforcement du système de gestion financière (ibid.).

En plus de ces dispositifs institutionnels d'appui, les experts ont conçu un plan de mise en œuvre de la SNAEPT. Ce plan tient compte de plusieurs contingences nationales et décrit, de façon réaliste, les détails entourant l'exécution de la politique et surtout la manière dont ils souhaitent atteindre ses objectifs stratégiques (MENFP, 2007). Autant dire que, sur le plan conceptuel, structurel et financier, la SNAEPT est appelée à démarrer, ne serait-ce qu'en apparence, dans un contexte plutôt propice à son implantation. Remarquons en ce sens le fait que la vision officielle qu'elle sous-tend paraît claire, et que la mise en œuvre participe d'un environnement négocié qui met en relation plusieurs acteurs clés. Cependant, malgré ces efforts assez pertinents que nous venons de souligner, en 2008, la Stratégie a été soumise à un exercice de bilan qui met en relief des craintes, des urgences, des échecs ainsi que des faiblesses profondes (MENFP, 2008). L'impulsion décisive que l'on a voulu donner à la réussite de l'implantation n'a pas généré les effets escomptés. Vu la situation, des propositions très contextualisées ont été formulées pour l'accélération de l'implantation.

Trois ans après, un plan triennal de mise en œuvre découlant du Plan opérationnel a été produit dans un triple objectif : (1) s'accorder avec les Objectifs du millénaire de l'ONU ;

(2) trouver une cohérence avec le Document stratégique national de croissance et de réduction de la pauvreté ; (3) partir d'un nouveau diagnostic du système éducatif compte tenu des transformations majeures occasionnées par le séisme du 12 janvier 2010. Nous voyons dans le premier et le deuxième point l'affirmation de la volonté de l'État de rester aligné sur des objectifs internationaux en ce qui concerne le secteur de l'éducation.

Le Plan opérationnel 2010-2015 (MENFP, 2011) s'installe dans ce contexte de mouvance politique. Il établit, à son tour, un diagnostic très sévère du système en se basant cette fois-ci sur les données post sismiques. Il propose une refondation du système éducatif en tenant compte des 33 recommandations du Groupe de travail sur l'éducation et la formation. En 2013, soit quatre ans avant l'échéance de la SNAEPT, un Programme d'intervention prioritaire (PIPE) a été mis en place avec plusieurs principes directeurs pour guider la mise en œuvre (MENFP, 2013). Entre-temps, la SNAEPT continue de prévaloir, du moins théoriquement, comme cadre de référence des politiques éducatives. Assurément, avec ces nouveaux plan et programme, il semble y avoir une acceptation implicite du fait que les acteurs échoueront dans la mise en œuvre de la SNAEPT, puisque le plan opérationnel propose une vision plus radicale du changement dans le système éducatif en envisageant sa refonte (MENFP, 2011). Cette orientation, observons-nous, n'est pas appuyée par la SNAEPT. Celle-ci fait plutôt provision pour la continuité du PNEF, et non pour une refonte. Idéologiquement, la refonte participe d'une redéfinition de l'intérêt général par le politique et conséquemment d'une rupture.

En somme, plusieurs autres politiques ont été adoptées sans discontinuer officiellement la SNAEPT pour laquelle fut établie la base consensuelle et temporelle de l'opérationnalisation. Leur coexistence fait penser à un secteur dynamique et mature dont le mouvement s'inscrit dans une démarche de progrès. Évidemment, cette posture représente avant tout un apriori. Le tableau suivant présente l'ensemble hétéroclite des politiques publiques majeures qui se sont succédé dans le secteur de l'éducation dans la foulée de la mise en œuvre :

Tableau 4 : chronologique des politiques publiques majeures adoptées

Instruments politiques	Période couverte	Nature
Plan national de formation et d'éducation (PNEF)	1997-2007	Spécifique au secteur éducatif
Stratégie nationale d'action de l'éducation pour tous (SNAEPT)	2007-2015	Spécifique au secteur éducatif
Programme cadre de réforme de l'État	2007-2012	Transversal au secteur éducatif
Stratégie nationale pour la réduction de pauvreté	2008-2010	Transversal au secteur éducatif
Plan opérationnel	2010-2015	Spécifique au secteur éducatif
Programme d'intervention prioritaire	2013-2016	Spécifique au secteur éducatif

Avec tous ces instruments politiques, l'État haïtien, à travers le MENFP, a monté de plein gré une Stratégie nationale qui annonçait les couleurs. Malgré tout, cet instrument a connu le même sort que son prédécesseur. En l'absence d'évaluation officielle, le recours à l'avis des principaux acteurs concernés par la mise en œuvre de la Stratégie reste une voix bien indiquée pour reconstituer les faits et obtenir une juste appréciation de ce qui s'est passé réellement. Nous disposons jusqu'ici d'une reconnaissance claire de la part du ministère de l'Éducation nationale à l'effet que les objectifs officiels n'ont pas abouti (MENFP, 2018, p. 15). Cependant, cette instance a partagé une explication assez laconique et surtout évasive qui n'éclaire pas assez sur l'échec de l'opération de mise en œuvre.

« (...) vu l'ampleur des nombreux problèmes auxquels le système éducatif continue de faire face, ces efforts très importants n'ont malheureusement pas suffi pour le mettre au niveau visé en sorte qu'il puisse bien remplir sa mission et fournir les résultats escomptés. Le temps mis à cet effet semble avoir été trop court et l'environnement sociopolitique très mouvementé dans lequel les interventions ont été engagées, n'a pas non plus aidé à la réalisation des objectifs fixés » (ibid, p. 8).

Ce point de vue soulève chez nous des préoccupations pertinentes sur la portée cognitive réelle de l'expérience de l'implantation de la SNAEPT. Cette justification, malheureusement, ne lève pas le voile sur les véritables raisons susceptibles d'expliquer les écarts négatifs de la Stratégie par rapport aux attentes officielles exprimées dans les documents conceptuels. Elle ne nous aide donc pas à découvrir l'intelligibilité du système de causalité à l'œuvre dans la performance de cet instrument qui a symbolisé le cadre normatif des interventions sectorielles pendant plusieurs années. Il est donc nécessaire de

saisir la portée cognitive de l'implantation de la Stratégie, ne serait-ce que pour mieux envisager les politiques subséquentes dans un souci d'amélioration de leur performance. En nous référant aux travaux de plusieurs chercheurs qui se sont penchés sur ces préoccupations, nous avons découvert plusieurs cadres d'analyse susceptibles d'être mobilisés pour étudier l'échec des politiques éducatives dont la SNAEPT.

Certains auteurs ont fourni des explications qui touchent essentiellement le poids relatif de l'assistance financière internationale dans le développement des politiques éducatives haïtiennes (Fombrun, 1989 ; Bory-Adams ; Austin, 1994 ; Chassagne, 1998 ; Joint, 2006). En effet, leur soutenabilité financière, en dehors de l'aide substantielle des instances internationales, légitime cet angle d'analyse fondé sur la dépendance financière des politiques publiques nationales. L'aide internationale, à travers ses modalités et ses objectifs implicites, a été reconnue parmi les facteurs préjudiciables à l'application des politiques éducatives haïtiennes de grande envergure, puisqu'elle procéderait de différents intérêts traduits dans des agendas divergents (Fombrun, 1989 ; Bory-Adams ; Austin, 1994 ; Joint, 2006). Il est important de rappeler ici le fait que l'État haïtien, dans le cadre de la SNAEPT, espérait dépenser 3,4 milliards de dollars US dont la moitié serait couverte par ses recettes fiscales et parafiscales (MENFP, 2007). Le reste dépendrait du financement international. Il s'agit donc d'une politique qui repose fortement sur l'assistance des partenaires financiers, d'autant plus que ce que l'État espère dépenser ne fait partie que des prévisions que le contexte de fragilité globale de son évolution peut faire basculer à tout moment, comme ce fût le cas pour le PNEF (AHE/MENJS, 2005).

Bien que ce constat mérite d'être soulevé ici, nous ne sommes pas pour autant en mesure d'établir un lien clair entre l'échec des objectifs officiels de la SNAEPT et l'aide internationale sans qu'il n'y ait d'études empiriques sur cette préoccupation majeure. Toutefois, à la base, la Stratégie devait traduire les efforts collectifs des États, même sur le plan financier vu la promesse selon laquelle « aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation pour tous ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources » (UNESCO, 2000, p. 4). Nous devons faire preuve de prudence là-dessus, dans la mesure où la prégnance de l'aide internationale vient complexifier, par sa fonction, l'analyse des responsabilités sur le plan national :

L'aide et l'influence étrangères ont fini par imprégner l'idéologie haïtienne au point que le développement, à quelque chose près, ne se conçoit pas sans elles. Présente en sa négativité comme en sa positivité — mais beaucoup plus dans celle-là que dans celle-ci — cette influence réussit souvent à dérouter l'analyse des responsabilités locales, des facteurs internes d'échec, de notre gérance propre (Chassagne, 1998, p. 85).

Pour fonder l'échec de la SNAEPT sur des aspects critiques de l'aide, il serait intéressant de savoir comment celle-ci rythme le système éducatif et la performance des politiques sectorielles. En l'absence de données probantes, nous ne pouvons pas privilégier cette piste si importante. Cependant, le débat sur l'aide renseigne beaucoup sur le contexte qui préside à la mise en œuvre. Il soulève des interrogations légitimes sur la rationalité même de l'État haïtien qui s'est engagé à réussir les politiques publiques avec des fonds internationaux sur lesquels il ne dispose d'aucun pouvoir réel.

D'ailleurs, cette situation précise le fait que les enjeux pour l'État haïtien ne renvoient pas tout simplement à l'aménagement d'un contexte favorable à la réalisation de la SNAEPT, à la fois sur le plan discursif et sur le plan pratique. La réussite de la mise en œuvre constitue aussi un pari majeur pour l'État haïtien. En effet, bien avant l'adoption de cet instrument, les bailleurs ne veulent pas financer des politiques contreproductives, puisque le financement représente un enjeu important tant pour eux que pour les destinataires (Severino et Charnoz, 2005 ; 2007 ; Campbell, 2001, Acharya et Sen, 2022). Des États donateurs choisissent même de définir certaines modalités susceptibles de peser sur les orientations stratégiques de l'éducation sur le plan local (Charlier, 2005 ; Laval et Weber, 2002; Clemens et al., 2019) et même de prévoir des séquences pour articuler le rythme du processus de financement (Arnousse et al., 2011; Kanck et Rahman, 2019) afin de s'assurer de l'efficacité de l'aide. Si celle-ci se veut donc si importante, comme le démontrent plusieurs études qui se sont penchées sur le contexte spécifique du système éducatif haïtien (Fombrun, 1989 ; Bory-Adams ; Austin, 1994 ; Joint, 2006), il demeure préoccupant de constater que, malgré les dépenses peu productives que le MENFP souhaitait engager, qu'un Plan décennal d'éducation et de formation qui vise l'horizon 2017-2027 remplace aujourd'hui la SNAEPT sans qu'il n'y eût d'analyse profonde de l'échec de ses objectifs officiels. Pourtant, le fait d'entamer une réflexion en profondeur sur l'échec reconnu de la SNAEPT est l'un des meilleurs moyens d'éviter de répéter plus tard les mêmes erreurs

dans le pilotage des politiques subséquentes.

C'est pourquoi, au regard de cet engagement international mobilisant beaucoup de ressources pour de maigres résultats, nous nous demandons s'il ne faudrait pas accuser l'État de ne pas vouloir l'aboutissement des objectifs stratégiques de la SNAEPT. Sans doute, comme certains auteurs le croient (Locher, 1991 ; Jean, 2008 ; Bory-Adams, 1991), ses capacités réelles de mener efficacement des politiques publiques de grande envergure méritent d'être analysées. Le MENFP reconnaît d'ailleurs implicitement ce dernier aspect lorsqu'il reprend les propos du gouvernement haïtien et de la Communauté européenne dans son autodiagnostic. Ses propos démontrent même une certaine fatalité :

Le profil de l'État haïtien demeure celui d'un État faible et d'un niveau d'efficacité encore très relative. Cela provient en partie de la pauvreté financière et matérielle du pays et d'une disponibilité faible en ressources humaines qualifiées dont une grande majorité a été perdue à la suite des crises politiques à répétition et aux flux d'émigration qui les ont accompagnées (République d'Haïti-Communauté européenne, cité par MENFP, 2008, p. 5).

En résonance avec cette affirmation qui circonscrit le problème de l'échec des politiques éducatives autour de la réalité même de l'État et des faibles ressources du pays, dans leurs analyses consacrées à l'échec des politiques éducatives haïtiennes, Locher (1991) et Bory-Adams (1991) accusent l'appareil étatique. Ils estiment que ses structures ne sont pas en faveur du progrès éducatif. Tout en soutenant ce même angle, Jean (2008) pointe également du doigt les faiblesses institutionnelles de l'État qui représenteraient des prédictors valables des échecs des politiques éducatives. Ses réflexions sont partagées par d'autres chercheurs intéressés à la réalité éducative haïtienne (Dorvilier, 2012 ; Chassagne, 1998 ; Casimir, 1972), mais en plus s'inscrivent clairement dans le sillon des travaux consacrés aux États fragiles (Jones, 2021; Ruiz, 2011 ; Clément, 2004 ; Véron, 2011; Krasner, 2019; Gillican et Choi, 2022; Ghani et al., 2021). Toutefois, nous sommes d'avis que la fragilité d'un État ne peut pas expliquer, à elle seule, l'échec de toutes ses politiques publiques. Être fragile, être faible ou avoir failli ne traduisent pas automatiquement, pour un État, l'incapacité d'exécuter, de manière réussie, une politique publique.

D'ailleurs, la fragilité, la faiblesse ou la faillite n'excluent pas le fait qu'un État puisse disposer de domaines de force (Gilligan et Choi, 2022; Ghani et Carnahan, 2021). C'est ce que laisse ressortir une étude qui établissait le lien entre les faibles capacités d'un État et

la réussite de ses politiques économiques dans un contexte démocratique (Knutsen, 2012). D'autres facteurs sont donc aussi à considérer dans le cadre de l'analyse des causes de l'échec, sinon ces concepts deviennent stigmatisants. Ils risquent d'occulter le fait que tout État, pas seulement ceux qui sont étiquetés comme fragiles, faibles ou faillis, « comme n'importe quel projet humain, porte en lui le risque de son échec » (Ruiz, 2011, p. 79) et donc le potentiel de sa réussite (Andrew et Samji, 2021). Par ailleurs, il convient de rappeler ici le fait que ces étiquettes ne font pas l'objet de véritables consensus parmi les chercheurs (Albrecht et al., 2022; Clausen et Albrecht, 2022) quoiqu'elles soient en mesure d'imposer une trajectoire à l'analyse de l'échec. Ils favorisent davantage une critique de l'État sans pour autant saisir les particularités de certaines politiques pilotées par ce dernier. Nous tenons à souligner ici le fait que celles-ci sont en mesure de formuler des demandes dont la satisfaction peut conduire à un changement profond de l'État et de ses pratiques. Elles peuvent le renforcer pour une mise en œuvre réussie.

Réfléchissant sur la tradition d'échec dans le secteur de l'éducation, d'autres auteurs n'hésitent pas à s'interroger sur le fonctionnement ambivalent de l'État haïtien (Jean, 2008 ; Dorvilier, 2012 ; Hurbon, 1987 ; Casimir, 1972). Sa genèse même et son évolution spatiotemporelle semblent confirmer, dans son fonctionnement, la normalisation de certains paradoxes et de certaines ambivalences. Ceux-ci peuvent faire l'objet de rationalisation, toutefois, à travers le prisme sociohistorique. Celui-ci met en relief le mimétisme non réussi de l'Occident par l'État haïtien (Clorméus, 2013). Cette habitude lui permet pourtant de sauver les apparences, en démontrant, au moins, un semblant de sérieux (Hurbon, 1987, p. 129). Il rend suspectes ses actions qui mettent en exergue son profil occidental inachevé.

Le problème de mimétisme ne semble pas négligeable pour comprendre le fonctionnement d'un État ayant eu à construire un projet éducatif dans un contexte de décolonisation où ses référentiels sont, par défaut, de nature occidentale. Il explique plusieurs dysfonctionnements du système éducatif (Jean, 1998 ; 2008). En ce sens, Casimir (1972), auteur d'une autre époque, semble rejoindre Hurbon (1987) dans ses propos, lorsqu'il affirme que la politique d'éducation nationale haïtienne représente « un effort indigeste des Haïtiens eux-mêmes visant à imposer à une population qu'ils considèrent en tout point

dégradée et arriérée, les formes de vie occidentale. Les écoles et les moyens de communication de masse conspirent contre les productions culturelles nationales » (Casimir, 1972, p. 159). Cette posture analytique qui accuse un système éducatif ignorant les revendications identitaires nationales est adoptée par plusieurs chercheurs penchés sur les problématiques d'ambivalences culturelles pour expliquer la faible performance des politiques du secteur éducatif haïtien (Bastien, 1985 ; Bastide, 1973 ; Barthélémy, 1991). Elle comporte des implications normatives assez sérieuses pour l'explication des échecs des politiques publiques. Elle se développe, en effet, comme si tout projet éducatif, quelle que soit son orientation, doit inévitablement rencontrer une résistance culturelle du système éducatif haïtien du fait de son caractère occidental présumé dû au mimétisme de l'État haïtien et, par voie de conséquence, serait condamné à échouer.

À ce titre, plusieurs chercheurs voulant comprendre l'échec des politiques sectorielles en Haïti se sont intéressés à la réception faite de la langue créole par la communauté éducative chargée d'appliquer les orientations des politiques d'éducation (Jean, 2008 ; 1988 ; Fombrun, 1989). Ce problème rejaillit dans le débat de l'ambivalence culturelle et de ses effets négatifs sur les politiques (Mérisier, 1999 ; Joint, 2006). Cependant, si le poids de l'Occident qui se traduit par le mimétisme de l'État haïtien affecte les performances sectorielles, il sera très judicieux d'admettre que, dans la sphère éducative, il prévaut à la fois l'africanité de la culture haïtienne et sa dimension occidentale (Louis, 2007, p. 30). La part relative des deux n'est jamais établie. En fait, il y aurait un double registre qui met en relief, à travers un dualisme fondamental, deux types de culture « dont l'une est tournée vers l'Occident et se voit appropriée par l'élite urbaine traversée par la culture française, tandis que l'autre renvoie à la masse paysanne logée dans le milieu rural » (ibid.). Les politiques éducatives désignent donc le lieu par excellence de l'aménagement de ce double registre à travers le réseau scolaire. Dans ces conditions, il semblerait que l'État ne fasse pas que mimer l'Occident dans le domaine éducatif.

Malheureusement, même si le mimétisme est bien réel, vu l'état des connaissances actuelles, nous ne pouvons pas fonder sur lui le fardeau de l'échec des politiques éducatives sans une étude approfondie qui révèle ses contours dans la performance des politiques publiques. Par ailleurs, dans le cadre spécifique de la SNAEPT, les consultations nationales

véhiculent les revendications de plusieurs acteurs issus de différentes couches sociales. Ces consultations, sur le plan national, représentent l'une des sources majeures de légitimation de la Stratégie. Des problèmes nationaux assez criants justifient son adoption et sa mise en œuvre. Elle peut donc également refléter un consensus social national plutôt qu'une dynamique occidentale. Fort de ces considérations, à défaut de preuves empiriques en faveur du mimétisme dans le cadre de la SNAEPT, nous sommes poussé à chercher ailleurs les raisons qui expliquent l'échec de l'atteinte des objectifs opérationnels de cet instrument.

D'autres travaux, au lieu de s'intéresser spécifiquement au fonctionnement de l'État haïtien, attribuent, à l'élite nationale, le fardeau de l'échec des politiques éducatives, car celles-ci procéderaient d'une vision progressiste destinée à un système élitiste désintéressé au développement (Jean, 2008 ; Dorvilier, 2012 ; Tardieu, 2005). Des écrits transversaux réalisés sur l'élite haïtienne la décrivent comme un frein aux changements dans le secteur éducatif dont elle entrave le développement (Joint, 2006 ; Tardieu, 1990 ; 2005 ; Bruyninckx et Pilon, 2010). Dans ces écrits, tantôt l'élite renvoie à la bourgeoisie comme acteur économique majeur, tantôt aux dirigeants politiques, tantôt aux plus lettrés de la société haïtienne, sans trop de précision. Le plus souvent inscrits dans une vision marxiste, les écrits nationaux qui la concernent sont utilisés par les chercheurs pour rendre compte du déphasage de certaines politiques éducatives et donc de leur inefficacité spatiotemporelle. Il s'agit de conclusions qui se fondent sur la compréhension selon laquelle l'analyse du fait éducatif haïtien met en exergue, à bien d'égards, les enjeux liés à la transformation des rapports sociaux caractérisés par la domination d'une élite et par l'oppression de la masse (Jean, 1988 ; Barthélemy, 2000 ; Tardieu-Dehoux, 1990 ; Chancy, 1972 ; Dorvilier, 2012).

Selon ce registre analytique, l'éducation en Haïti a toujours gardé une conformité avec les structures économiques et sociales tout en étant un instrument de leur perpétuation (Bory-Adams, 1991, p. 169). Dans cette même optique, Jean (1988, p. 101) nous rappelle que le problème de l'éducation est posé par les dirigeants politiques comme un problème purement technique qu'une politique rationnelle va résoudre, évitant ainsi la question fondamentale des rapports sociaux. Une mise en garde similaire est effectuée par Casimir

(1972) qui estime que l'état de l'éducation est fonction des fondements d'une société par rapport à laquelle les politiques éducatives comportent une congruence :

L'erreur de la politique nationale et internationale d'instruction publique consiste à supposer que la situation actuelle n'est qu'un moment passager dans un processus d'occidentalisation graduel et inéluctable. L'erreur des statistiques officielles du gouvernement haïtien et de l'UNESCO consiste à préparer des extrapolations linéaires de ce que toute l'histoire d'Haïti prouve être une médiocrité stable, un état d'équilibre structurel qui correspond à notre type de société (Casimir, 1972, p. 158).

Considérer la Stratégie à partir de cet angle revient à prétendre que les consultations n'ont pas pu aménager la plateforme discursive nationale nécessaire pour alimenter sa conception et informer sa mise en œuvre. Or, le document de Stratégie est appuyé par des données probantes qui manifestent une résonance avec les particularités locales. Les objectifs poursuivis, quoiqu'étant enracinés dans une vision internationale de l'éducation, ne demeurent pas moins appropriés pour la société haïtienne. Rappelons que l'amélioration de l'efficacité interne et externe et celle de la pertinence, l'amélioration de l'accessibilité, l'équité dans la petite enfance et le management efficace du secteur ne font pas de la Stratégie un document de perpétuation des structures sociales. Nous ne pouvons donc pas nous fonder sur cet apriorisme et réduire l'échec de la SNAEPT à la déconnexion de l'élite haïtienne qui se serait investie dans une stratégie de domination hégémonique de la scène éducative et finalement du pays. Le problème de l'échec est trop complexe pour le circonscrire ainsi dans cette vision marxiste. Celle-ci ne tient pas suffisamment compte d'autres conditionnements qui pourraient tout aussi bien expliquer les résultats observables :

(...) un certain discours sur l'école ne s'est pas encore libéré de l'illusion individualiste. Il en reste naïvement aux aspects superficiels et personnels de ce phénomène social, incriminant des individus comme si le succès ou l'échec de l'entreprise de scolarisation dépendait de la seule bonne ou mauvaise volonté des acteurs, indépendamment de la situation. Perspective idéaliste, volontariste, unilatérale qui maudit l'arbre sans se préoccuper du sol qui produit cet arbre ; qui proclame des droits et des devoirs sans se soucier des moyens économiques correspondants » (Souffrant, 1995, p. 36).

Fort de ces considérations, si les rapports sociaux qui illustrent la relation de dominant et de dominé offrent une explication pertinente à la performance des politiques éducatives, ils ne sauraient constituer la matrice à travers laquelle s'observe la performance de toutes les politiques éducatives. En effet, celles-ci ne sont pas toutes nécessairement en train

d'illustrer une logique de domination, surtout lorsque les différentes étapes entourant leur conceptualisation démontrent une approche participative et inclusive. La SNAEPT, rappelons-le, résulte de plusieurs consultations à l'échelle nationale permettant de définir le consensus sur l'essence même du projet éducatif qui en découlera après l'échéance du PNEF. Conséquemment, une perspective trop englobante qui débouche sur un déterminisme absolu résistera difficilement à toute analyse sérieuse.

Vu les difficultés liées aux approches précédentes pourtant très abondantes dans les recherches nationales sur l'échec des implantations, d'autres avenues réflexives opposées ou complémentaires méritent d'être explorées. Les caractéristiques de l'aide internationale, la mainmise de l'élite haïtienne, la dimension occidentale présumée du système éducatif ou encore le mimétisme de l'État demeurent quand même des lunettes pertinentes pour apprécier les politiques éducatives nationales. Toutefois, il nous paraît judicieux d'analyser de manière directe ce qui se passe sur le terrain pour dégager une vision empirique et actualisée des résultats en ce qui concerne la SNAEPT. Cela dit, nous ne négligeons pas les aprioris des cadres d'analyse conçus pour expliquer le fonctionnement du logiciel de l'échec des politiques antérieures. Nous croyons néanmoins que les particularités de la SNAEPT qui, comme nouvel instrument, participe d'un nouveau contexte invitent également à développer d'autres prismes pour la compréhension des attributions causales de l'échec.

Jusqu'ici, nous savons que les efforts déployés en vue de l'opérationnalisation, ne serait-ce que pour montrer qu'un cadre a été aménagé dans le but de favoriser la réussite ou de prévenir l'échec de l'instrument, demeurent significatifs. Ces efforts concernent, comme indiqué précédemment, la perspective de mise en place de l'Office de partenariat, l'augmentation du budget alloué à l'éducation, l'adoption du programme-cadre qui vise l'amélioration de la gouvernance du secteur et finalement la modélisation d'une approche séquentielle de la mise en œuvre. Ne serait-ce qu'en apparence, ces efforts furent louables d'autant plus qu'ils ont favorisé l'augmentation de la capacité d'action du MENFP en faveur de la réalisation de la politique. Ils sont l'initiative des hauts cadres du politique, acteurs que les réflexions précédentes sur l'échec des politiques sectorielles n'ont pas su directement impliquer. D'où notre préoccupation sur le statut épistémologique des données

sur lesquelles se fondent les conclusions des différents auteurs cités précédemment pour comprendre l'échec des politiques éducatives haïtiennes. Toute une perspective explicative est occultée par leurs approches puisque les acteurs pertinents qui sont au cœur même de la conception et de la mise en œuvre ne sont pas directement consultés alors qu'ils disposent de pouvoir et d'autorité qui peuvent déterminer les orientations majeures de la mise en œuvre et donc favoriser son échec éventuel.

À cet égard, il convient de mentionner le fait que cette lacune caractérise plusieurs travaux sur les politiques publiques. En effet, il est communément admis que les expériences des responsables des politiques ne sont pas assez accessibles pour analyser les performances des politiques (Geoff et al., 2022; Barber, 2021; Mackie, 2016). Vu le fait que les cadres ne sont pas mis à contribution dans les tentatives de compréhension des causes des échecs, il manque, dans la majorité des travaux actuels, les apports concrets du politique dans l'exécution des politiques publiques pour comprendre les échecs enregistrés dans le processus d'implantation. Il prévaut d'ailleurs, pour cette raison précise, une certaine déconnexion entre la théorie et la pratique (Connell et Shergold, 2021; Levi-Faur, 2020; Moran, 2020; Mackie, 2016). Dans le cas spécifique de la SNAEPT, les hauts cadres de l'administration centrale du MENFP représentent aussi des acteurs clés de la mise en œuvre. Celle-ci ne peut pas s'opérer sans eux, même s'ils n'en sont pas les exécutants. Il se révèle donc intéressant de mettre à contribution leur vision dans les explications qui sont fournies sur la performance globale de cet instrument, et plus particulièrement sur son échec.

En appui à cette démarche, déjà, plusieurs travaux démontrent que les actions de l'État représenté par son appareil politique influencent, à travers les cadres dirigeants, la performance des politiques publiques (Conlan et Weir, 2020; Barber, 2021; Geoff et al., 2022; Mackie, 2016). D'ailleurs, la capacité de l'État de faire avancer une politique passe par l'opérationnalité des structures de son appareil de commandement où gravitent des acteurs essentiels. Compte tenu de la grande variété de leurs niveaux d'implication dans les différentes étapes du développement des politiques, les principaux cadres sont nécessairement en mesure de développer une perspective explicative plus directe et très enracinée dans le contexte local d'implantation. Ils peuvent discuter, plus facilement, sur

les éléments contextuels pertinents permettant d'apprécier la performance de la Stratégie. Orienter la réflexion sur l'échec à partir de leurs compréhensions amène également à envisager un croisement entre la politique et le politique pour comprendre sa dynamique spatiotemporelle qui entraîne des résultats en dessous des attentes officielles.

Mobiliser les cadres permet également de comprendre la manière dont ceux-ci conçoivent la performance des politiques publiques. Leurs actions et leurs décisions constituent une contingence réelle pour leur aboutissement. Les travaux évoqués précédemment restent muets sur les causes spécifiques des échecs de politiques publiques fondés sur les considérations spécifiques à leur sphère d'évolution. Celle-ci ne paraît pas clairement dans sa plénitude en ce qui concerne les recherches nationales pour que ses implications pour l'articulation et l'aboutissement de la mise en œuvre soient illustrées. Il s'agit donc d'une lacune majeure qui peut empêcher de lever le voile sur les problèmes sectoriels dont la grande visibilité est annonciatrice d'une avancée dans le processus d'effondrement de la nation haïtienne.

Il est évident que ces préoccupations qui découlent des limites avérées des travaux évoqués précédemment impliquent, pour être prises en charge dans nos analyses, des entretiens avec les plus hauts cadres. Ceux-ci agissent au nom du MENFP qui symbolise le lieu de fonctionnalisation du pouvoir explicite institué dans la société pour l'éducation. Leurs unités doivent chacune assurer leurs contributions à la performance globale de la Stratégie. À travers eux, nous souhaitons saisir les facteurs contributifs à son échec retentissant.

Question de recherche :

Comment expliquer, du point de vue des hauts cadres du MENFP, l'échec de la Stratégie nationale d'action pour l'éducation pour tous ?

Chapitre 2 : Recension des écrits

Ce chapitre dévoile différents travaux relatifs à la performance des politiques publiques. Après avoir élaboré sur la mise en œuvre qui constitue le cadre principal de notre étude sur la performance de l'instrument, nous y présentons la tradition réflexive internationale et nationale en matière de performance des instruments politiques. Cet exercice nous a amené à considérer les discours des chercheurs sur les causes de leur échec et de leur réussite. Les particularités du secteur éducatif ont été prises en compte dans notre démarche de recension. Un regard spécial a ainsi été porté sur la manière dont le fait éducatif haïtien est approché pour illustrer ses résultats à travers le temps.

2.1 La mise en œuvre des politiques publiques

Pour plusieurs chercheurs, la mise en œuvre des publiques renvoie à l'ensemble des activités et des décisions « réalisées par des acteurs publics, paraétatiques et privés qui appartiennent à l'arrangement politico administratif » (Knoepfel et al., 2015, p. 237). Ces décisions et activités « menées dans l'intention de créer, d'influencer ou de contrôler » sont encadrées par un programme politico-administratif qui régit les règles institutionnelles spécifiques de la politique faisant l'objet de mise en œuvre (ibid.). Widasky (2004) y voit essentiellement une séquence d'actions et d'interactions nécessaire pour la traduction de la politique en action. Son cadre conceptuel rejoint celui de Bardach et Patarsnick (2006) qui décrivent la mise en œuvre comme le processus par lequel les agences gouvernementales mettent en application les lois. Mazmanian et Sabatier (1983) s'inscrivent également dans cette démarche définitionnelle axée sur le cadre juridique et réglementaire puisqu'ils définissent ce processus comme l'exécution d'une décision politique fondamentale, généralement incorporée dans une loi, mais pouvant revêtir la forme de décisions de justice ou encore de décrets.

Anderson (2018), quant à lui, couvre un spectre plus large en incluant dans sa démarche réflexive sur la mise en œuvre l'interprétation de la législation, la réglementation, la fourniture de ressources, l'administration et l'évaluation. Pour Salamon (2002), il s'agit surtout d'une boîte à outils, chaque outil (réglementations, subventions, prêts, etc.) ayant

ses propres implications sur la manière dont la politique s'opérationnalise. Cette conception permet de concevoir l'implantation comme une activité de gestion stratégique qui met en branle une gamme d'outils en vue de l'atteinte des objectifs programmatiques.

Les fondements théoriques de la recherche sur la mise en œuvre remontent aux travaux de Wiladsky (1973) qui y voit un processus complexe et souvent désordonné. En général, les recherches rendent compte d'un processus caractérisé par la discontinuité et la non-linéarité faisant l'objet de conséquences imprévues (Bard, 2023; Cohen, 2021; Mazzoni et Saez, 2022). Une recension des écrits sous la plume de Hupe et Hill (2018) qui ont passé en revue divers cadres d'analyse servant de matrice d'explication pour la mise en œuvre met en relief ces aspects. Ces auteurs ont remarqué en outre que les modèles « top down » et « bottom-up » représentent les cadres théoriques les plus dominants où la mise en œuvre s'interprète comme un processus bidirectionnel impliquant gouvernement central et acteurs de première ligne. Ces derniers la façonnent à leur manière pour interpréter et appliquer de diverses façons les règles politiques (Hupe et Van Tiel, 2021; Frederickson et Staeheli, 2017; Weaver, 2016). Ils sont néanmoins confrontés à une grande variété de défis, dont l'incertitude, les demandes contradictoires et les contraintes de ressources (Hupe et Hill, 2018).

Divers travaux intéressés aux nombreux changements qui altèrent la mise en œuvre opte pour une compréhension qui met en valeur son aspect itératif, sachant qu'il s'agit d'un processus dynamique caractérisé par des changements et des adaptations (Hupe et Buffat, 2022). Les concepts clés suivants sont méticuleusement traités par plusieurs chercheurs qui développent leur expertise sur les théories de mise en œuvre : cycle politique, acteurs de première ligne, défis et opportunités (Hupe et Hill, 2018). Les défis relevés sont nombreux et concernent, entre autres, l'opinion (Piscopo et Tropp, 2022), les intérêts des différentes coalitions (Sabattier et Weible, 2022), la complexité (Börzel et Panke, 2022), la coordination (Abadie et Diamond, 2022). Du nombre des opportunités, les chercheurs soulignent l'établissement des relations solides entre les décideurs politiques et les personnes responsables de la mise en œuvre, la possibilité de fournir des orientations claires et cohérentes aux responsables, les possibilités de suivi et d'évaluation et finalement

la portée cognitive de l'expérience (Hupe et Hill, 2018). Ces concepts peuvent être croisés avec les quatre dimensions clés de la dynamique de la mise en œuvre présentées par Hupe et Buffat (2022) qui ont opéré une synthèse intéressante de la vaste littérature engagée sur le sujet. Ce sont : le contexte politique, le processus de mise en œuvre, les acteurs impliqués et finalement les résultats de la mise en œuvre. Hupe et Van Der Krogt (2019) soulignent, quant à eux, l'importance de réaliser une synthèse de la théorie, mais aussi de la pratique de l'implantation. Ils notent le fait que les théories existantes sont souvent trop abstraites et ne fournissent pas assez de repères aux praticiens. Ils proposent donc un nouveau cadre pour mieux comprendre le processus à partir du concept de modalités de mise en œuvre.

Ces modalités réfèrent aux réseaux d'acteurs et de ressources impliqués dans l'implantation de la politique. Elles offrent une vue pratique de la manière dont les politiques s'opérationnalisent sur le terrain (Hupe et Van Der Krogt, 2019). Quant aux réseaux, ils peuvent jouer un rôle important en facilitant la mise en œuvre (ibid.). Ils peuvent en ce sens contribuer à rassembler différents acteurs, à assurer une coordination des activités et, finalement, à partager des informations. En revanche, leur gestion peut se révéler difficile en raison des possibilités de parasitisme et d'échec de la coordination (Howlett et Cashore, 2023 ; Ansell et Gash, 2023).

Si les réseaux permettent de comprendre comment des regroupements d'acteurs peuvent rythmer le processus d'opérationnalisation des politiques, des recherches ont aussi mis l'accent sur différentes catégories d'acteurs qui gravitent autour de la politique (Agranoff et McGuire, 2023; Flinders et Bache, 2023). En plus des acteurs issus de la sphère publique, nous comptons des acteurs du secteur privé (Howlett et Kang, 2022), des acteurs non gouvernementaux (Levi-Faur et Maor, 2022), des médias (Piscopo et Tropp, 2022), etc. Certains auteurs proposent de regarder l'ensemble des acteurs à travers le prisme d'un triangle dont il faut comprendre le fonctionnement pour mieux analyser la mise en œuvre de la politique :

Ces différents types d'acteurs constituent ce que nous appelons le « triangle de base » d'une politique publique. Les autorités politico-administratives (acteurs publics), les groupes cibles et les bénéficiaires finaux (acteurs privés) en constituent les trois sommets. Les acteurs privés affectés indirectement par la politique publique (tiers lésés ou

profiteurs) sont localisés à la périphérie de deux de ces trois sommets (Knoepl et col., 2015, p. 78).

L'analyse de la mise en œuvre centrée sur les acteurs peut tenir compte : de leurs interactions (Knoepl, 2015; Agranoff et Mcguire, 2023), de leur collaboration à titre d'entrepreneur politique (Breunig et Howlett, 2023; Mintrom et Vergari, 2022); de leur contribution à différentes échelles de gouvernance mobilisées pour la mise en œuvre (Flinders et Bache, 2023). Les acteurs, quant à eux, ont des profils variés. Ils peuvent être tantôt des responsables politiques (Knoepl et al., 2015), tantôt des médias (Piscopo et Lauren, 2022), tantôt des représentants du secteur privé (Howlett et Kang, 2022), tantôt des organismes de la société civile (Levi-Faur et Maor, 2022). Ces profils d'acteurs peuvent tous jouer un rôle dans la formation de l'opinion publique (LeCraw, 2021; O'Grady, 2022; Setyowati et al., 2023), l'information (Piscopo et Tropp, 2022), la défense et l'assistance technique (Ka et Teske, 2002 ; Teske, 2004), ainsi que l'apport de ressources (Knoepl et al., 2015), d'expertise et d'innovation (Sorensen et Torfing, 2020). Une analyse de la mise en œuvre peut privilégier ces acteurs empiriques et mettre à contribution les différentes implications liées à leurs profils.

Le registre de la complexité est souvent convoqué pour illustrer la réalité de la mise en œuvre qui diffère des prévisions reliées au stade de la planification des politiques (Kim et Howlett, 2022). Les auteurs ont tendance à regarder les effets multidimensionnels des problèmes pour lesquels des politiques sectorielles sont proposées (Douglas et al., 2020; Di Felice et al., 2021). Sur ce plan, ils relèvent certaines lacunes susceptibles d'affecter la mise en œuvre :

- L'absence d'une compréhension commune des concepts clés de la complexité et de leurs implications pratiques (Douglas et al., 2020);
- La cohérence matérielle entre les justifications de certains choix et les politiques existantes (Di Feli et al., 2021);
- La crainte des parties prenantes de voir les routines de travail et les relations de pouvoir fortement perturbées (Douglas et al., 2020);
- Le rôle de l'international dans les agendas locaux qui peut conduire à rythmer la mise en œuvre (Vanapalli et al., 2021);

- L'absence d'intégration d'approches de la complexité dans les différentes étapes (Zucca et al., 202).

Les auteurs recommandent pour les politiques de mise en œuvre une plus grande sensibilité à la complexité notamment lorsqu'il s'agit d'apporter des réponses à celle-ci. Ce qui implique des formations appropriées et une personnalisation des objectifs et des outils pour intégrer des approches de la complexité au contexte de l'implantation (Douglas et al., 2020). Dans cette même veine, la cartographie hiérarchique des mécanismes politiques, des préoccupations et des solutions tout en tenant compte des effets variés des récits politiques est tout aussi importante (Di Feli et al., 2021). Des cadres évaluatifs qui permettent de reconnaître les mécanismes clés pour soutenir la manière dont les instances responsables peuvent contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre des approches de la complexité font partie des recommandations privilégiées par les auteurs (Zucca et al., 2021). Plusieurs chercheurs conviennent que la collaboration des acteurs est une clé pour la mise en œuvre, notamment en contexte de complexité (Flinders et Bache, 2023). Même si elle ne peut dépasser les limites des ressources disponibles, de l'autorité et de la volonté politique, elle demeure efficace pour faire face aux défis complexes (Agranoff et McGuire, 2023).

2.2 La tradition réflexive internationale autour de la performance des politiques publiques

Plusieurs travaux sont développés autour de la compréhension des échecs des politiques publiques en général. Même si les causes sont abordées sous différents registres, il n'existe pas encore de cadre conceptuel sur l'échec qui fasse l'objet de consensus parmi les chercheurs.

2.2.1 Les cadres conceptuels de l'échec et de la réussite des politiques publiques

Les écrits sur les résultats des politiques publiques témoignent surtout d'un malaise quant au développement d'un cadre conceptuel consensuel sur lequel se fonderaient les notions d'échec et de succès. Lorsque finalement les chercheurs trouvent plus ou moins un accord,

ils se demandent pour quelle catégorie d'acteurs il convient de parler d'échec ou de réussite (McConnell et al., 2020 ; Atkins et Lawson, 2020) ou encore si ces notions peuvent décrire réellement les résultats observables (Colvent, 2020). Une première école fait reposer ces notions sur une vision caractérisée par la subjectivité, donc qui procède d'un relativisme donnant lieu à une grande variété de positions dont l'harmonisation paraît souvent illusoire. Selon cette conception qui s'accorde essentiellement aux nombreuses variantes de l'épistémologie constructiviste, ces notions n'ont de sens que dans l'œil du spectateur (Fincham, 2002 ; Jones, 2022; Snow et Soule, 2021; Fisher, 2020). Lorsque cette position sert de référentiel pour l'articulation d'un jugement sur les résultats, l'individualisation des points de vue entraîne plusieurs conclusions qui s'affrontent pour être considérés comme les cadres discursifs dominants. Il n'est pas exclu à ce moment que les étiquetages reflètent des biais (Priedlos et al., 2022) et même un parti pris moral plutôt qu'une vision scientifique des résultats (Drew, 2021).

Une contre-tendance qui puise dans la tradition rationnelle scientifique opte pour la vision selon laquelle les résultats des politiques revêtent un caractère objectif (Sanderson, 2002 ; Burtless, 1995). Les travaux élaborés à partir des instruments économétriques et statistiques ont souvent cette prétention à l'objectivité (Tripathi et Agrawal, 2021). Il est intéressant de constater que cette vision rationnelle de la politique reste actuelle dans les pays qui empruntent et pour lesquels prévaut l'obligation de fournir des informations objectives (Park et al., 2014, p. 402). Ils introduisent des politiques qui paraissent les plus convenables à leurs situations après avoir calculé la solution optimale à leur problème grâce à la collecte d'informations destinées à être utilisées dans le cadre de plusieurs analyses techniques des alternatives possibles (Park et al., 2014, p. 402). Aussi, les résultats de l'analyse technique sont-ils distribués aux parties prenantes aux fins de prise de décision. DeLeon et DeLeon (2002) abordent les concepts d'échec et de réussite en des termes neutres sans s'engager dans des définitions entières. Ce qui rend difficile d'en évaluer la portée. Cette approche prudente témoigne de la difficulté d'émettre un jugement consensuel. Le fait d'ajouter des comparatifs universels ne simplifie pas non plus ce problème puisqu'il est difficile de les opérationnaliser compte tenu des enjeux méthodologiques (Newman, 2014, p. 193). Il est acceptable néanmoins que l'on dispose

des critères multiples en l'absence de standard défini estime McConell (2014, p. 484). De ces malaises une autre voie très à la mode semble se dégager sans pour autant s'imposer encore dans les recherches. Il s'agit de penser les résultats et les effets en des termes qui se situent en dehors de la dichotomie succès/échec et montrer comment les différents facteurs influencent la variation des résultats (Breunig, 2022; Patashnik, 2022; Winter, 2003 ; Ugyel et O'flynn, 2016 ; Colven, 2020).

Pour Baggott (2010, p. 392), la plupart des politiques se situent au milieu dans la catégorie des « réussites durables » (en deçà des objectifs à un degré modeste), des « réussites conflictuelles » (succès fortement contesté) ou encore du « succès précaire » (quelques succès, mais des lacunes majeures). Dans le cadre de cette vision, les succès ou les échecs demeurent rarement purs, on y trouve toujours un peu des deux (Baggot, 2012, p. 392). Sa perspective donne raison à McConell (2010, p. 325) qui croit que, dans le cadre de l'analyse évaluative des politiques publiques, il ne s'agit pas de concepts mutuellement exclusifs. Dans une recension des écrits consacrée à cette préoccupation, Crowley et Walker (2011) font remarquer que les définitions possibles de la réussite des politiques et, à l'inverse, les échecs des politiques font l'objet d'une grande variabilité suivant qu'il s'agit d'études théoriques ou d'analyse empirique.

Un très vaste ensemble d'écrits fait ressortir la possibilité pour l'appréciation des résultats de jouer un rôle majeur dans l'amélioration des responsabilités et dans la production de données probantes sur ce qui fonctionne ou non et donc contribue à améliorer l'apprentissage découlant des politiques, et informe des changements (Sanderson, 2002 ; James et Jorgensen, 2009 ; Turnpenny et al. 2009 ; Nilsson et al. 2008 ; Alain et Dessureault, 2009). Fort de ces observations, certains auteurs n'hésitent pas aujourd'hui à placer l'évaluation au cœur même du processus décisionnel (Marceau et al., 1992, p. 445), de la gestion et de l'amélioration des programmes d'intervention (Péladeau et Mercier, 1993, p. 11). Toutefois, plusieurs spécialistes pointent du doigt le caractère contreproductif du processus d'évaluation (Dunlop, 2009) ou accusent tout simplement le manque d'analyse ex post qui montrerait l'impact relatif des changements liés aux nombreux investissements dont le secteur public fait l'objet (Downe et al., 2012, Ugyel et O'Flynn ; 2016).

Des observations précises remettent en question la valeur ajoutée de l'évaluation des résultats notamment lorsqu'il s'agit de politiques qui se préoccupent de l'enchaînement de plusieurs complexités. Dunlop (2009, p. 343), par exemple, note le fait qu'en encourageant une variété d'apports épistémiques à partir d'une pluralité de sources et en mettant en œuvre le développement des connaissances dans un délai déterminé, l'évaluation des politiques peut laisser les décideurs surchargés d'informations et de preuves contradictoires qui se présentent rapidement. Elle peut amener à des situations qui limitent les possibilités d'apprentissage (Dunlop, 2009, p. 347). Les remarques de ce chercheur mettent en relief des ambiguïtés inhérentes à l'évaluation souvent considérée comme une panacée dans les administrations publiques où la nécessité d'émettre un jugement actualisé sur les résultats s'impose. Une dernière critique s'ajoute à l'évaluation du fait qu'une grande partie des travaux est produite à l'intérieur du gouvernement, et dépasse rarement, sinon jamais, l'hypothèse que le succès équivaut à atteindre des objectifs politiques ou à produire une meilleure politique (Marsh et McConell, 2010, p. 565). Des auteurs encouragent, par ailleurs, des analyses évaluatives qui procèdent de visions théoriques spécifiques desquelles découle un cadre d'explication cohérent (Coyne et col., 2021; Brown et Cresswell, 2021; Carskadon et Carskadon, 2021; Donaldson, 2007; Chen, 2005; Champagne, 2015). L'échec ou le succès est ainsi mieux situé.

McConell (2010) représente l'un des chercheurs les plus incontournables en ce qui concerne les tentatives de construire un cadre à partir duquel les succès peuvent être analysés en fonction de plusieurs aspects simultanément. Il divise l'activité d'élaboration des politiques en trois pôles : le processus qui articule les dimensions programmatiques et politiques des politiques, le programme qui renvoie à l'atteinte des objectifs définis et finalement les politiques qui concernent surtout les conséquences politiques de la politique. Pour Newman (2014, p. 196), à travers l'aspect processuel, le cadre de McConell (2010) représente une contribution majeure pour les travaux sur la question. Néanmoins, cette dimension prend en compte les objectifs et les résultats sans considérer leur connexion qui représente pourtant un aspect incontournable de la mesure de la performance. Newman (2014, p. 196) estime à juste titre que le cadre d'analyse de McConell (2010) devrait faire

l'objet d'amélioration. Celle-ci pourrait se réaliser, selon Newman (2014) sur la base de l'ajout d'une catégorie supplémentaire : les résultats distributifs.

Cela dit, il reconnaît le fait que le travail de son collègue constitue un cadre très complet, en dépit de certaines limitations en lien avec la temporalité, le degré de clarté ou de compréhension de la politique, le fait que les buts sociaux et politiques peuvent être mesurés différemment des résultats souvent évalués en termes monétaires (Newman, 2014, p. 197). Il n'explique pas pourtant le fait que les recherches de Newman (2014) et de McConnell (2010) n'évacuent pas le problème associé au fait que l'échec peut tout aussi bien correspondre à une politique de succès pour certains acteurs (Fisher, 2003 ; Fincham, 2002 ; Atkins et Lawson, 2020 ; Atkins et Lawson, 2020). Sur la base de ces réserves, il est possible d'analyser comme une réussite le fait que des acteurs échouent intentionnellement. Les interventions peuvent mal performer du fait de la volonté inavouée de ces derniers qui poursuivent des buts non officiels. Ceux-ci informent paradoxalement les actions en faveur de l'échec à travers des mécanismes cachés. Cette situation peut devenir inévitable lorsqu'on utilise des registres analytiques qui n'intègrent pas significativement les logiques d'acteurs qui contingentent le processus de mise en œuvre. Il n'existe donc pas de consensus actuellement sur le cadre conceptuel qui conviendrait au succès où à l'échec (Newman, 2014 ; McConnell, 2014). À juste titre, dans sa recherche très actuelle sur ces préoccupations, McConnell (2014, p. 484) estime que plusieurs difficultés méthodologiques entourent la démarche consistant à analyser ces notions. Cette difficulté s'étend également aux problèmes pernicieux de politique publique.

En somme, la plupart des travaux sur l'échec et le succès des politiques publiques montre plutôt l'inexistence de normes scientifiques absolues permettant d'établir des jugements sur les politiques. Ce constat est endossé par Kay (2015, p. 34) qui note que ces derniers sont toujours socialement construits à travers deux types d'enquêtes : ceux entrepris par les experts contre ceux émergeant de la politique publique. Ces deux types d'enquêtes génèrent des normes différentes pour l'appréciation des échecs des politiques. Cette grande hétérogénéité des normes soulève plusieurs difficultés dans la mesure où il est avantageux d'avoir un cadre conceptuel consensuel pour discuter des performances des politiques publiques. D'une part, l'intelligibilité des facteurs causaux n'est pas déconnectée de la

compréhension qui est développée de l'échec. Les causes ne peuvent être clairement établies qu'à l'intérieur d'un langage commun qui rassemble la grande diversité des acteurs impliqués dans les différentes phases de la politique aussi bien que le public. En dehors d'un langage commun qui facilite la communication, plusieurs confusions peuvent complexifier la recherche de solutions communes et adaptées aux causes. Les besoins de solutions ainsi que leur hiérarchisation procèdent d'une représentation de l'échec et de ses causes. Quand il n'existe pas de consensus sur les causes qui sont à l'œuvre, les possibilités que les solutions préconisées passent à côté sont plus élevées. Plus les problèmes observés sont complexes, plus les flous dans la compréhension de l'échec peuvent porter préjudice aux solutions. De même, la portée cognitive de l'échec qui peut se traduire éventuellement dans l'apprentissage (Leong et Howlett, 2022;) est ainsi limitée. Ce qui aménage un problème certain pour la réussite des politiques subséquentes évoluant sous le même registre (Margetts et Cairney, 2019; Moran et Rein, 2018). L'amélioration des politiques publiques, la prévention des échecs futurs et l'établissement d'une communauté de pratiques passent par un apprentissage réussi. De même la mise en place de cadres comparatifs pour étudier l'efficacité des politiques nécessite l'adoption d'un langage commun. D'où l'importance d'un cadre conceptuel consensuel sur l'échec des politiques publiques qui fait défaut encore aujourd'hui.

2.2.2 Les causes de l'échec des politiques publiques

En dépit des difficultés de conceptualisation de l'échec et de la réussite des politiques publiques (McConnell, 2014 ; Newman, 2014), il existe une pléthore de travaux sur leurs causes, travaux qui peuvent servir à mieux comprendre la performance des politiques publiques. Les économistes, par exemple, attribuent généralement l'échec à l'absence de structures incitatives qui poussent les individus à poursuivre leur préférence (Le Grand 2006 ; 2003). Selon la vision économique, les pressions concurrentielles et les incitations conduisent à la qualité et à l'efficacité des politiques lorsque l'on compose notamment avec des prestataires incompetents (Ozili, 2020), tandis que la multiplicité des choix des acteurs amène à la définition de standards plus élevés (Le Grand, 2006). Certaines politiques économiques peuvent aussi être influencées par d'autres politiques qui

s'opposent à leurs effets pour des raisons strictement idéologiques et accuser conséquemment une contreperformance (Wren-Lewis, 2013).

Pour Wolman (1985, p. 54), les résultats peuvent « être imputables aux défauts ou vertus caractéristiques de la phase de formulation et d'élaboration de la politique, ou du processus de planification, ou encore du processus de réalisation de l'intervention ». Pour cette raison d'ailleurs, certains auteurs souhaitent que l'analyse tienne compte de l'échec comme le produit d'un processus plutôt que d'un état final (Temenos et Lauermann, 2020). En effet, certains cadres d'analyse paraissent inutiles du fait que l'aspect processuel est ignoré alors que la conception et les processus politiques demeurent interdépendants (Figueora, 2022). D'Aunno (2005) estime que la grande opacité du processus décisionnel concourt à certaines défaillances dans la politique. Cette compréhension se veut complémentaire à celle de Feldman (2005) qui considère que les politiques publiques sont souvent surpolitisées et que cela restreint fortement leurs capacités de réussite.

Inscrite dans un registre tout à fait particulier, une autre série de recherches sur l'échec propose une vision théorique différente de ce qui est exposé précédemment. Elle ne puise ni dans les présuppositions économiques (Sunstein, 2023; Palagashvili et Goodman, 2023) ni dans les conclusions des politologues qui mettent en exergue les jeux de pouvoir d'une multiplicité d'acteurs (Bok, 2020 ; Ozili, 2020). Les politiques sont conceptualisées comme l'expression des fantaisies sociétales qui prennent naissance dans les aspirations imaginaires des sujets (Remling, 2023; Hawkins et Van Schalkwyk, 2023). Ce cadre conceptuel intègre une vision psychanalytique des politiques. Il rentre en rupture avec les conceptions qui présentent de l'échec comme un processus essentiellement rationnel (Fotaki, 2010). La psychologie des acteurs est à prendre en compte dans l'analyse de leurs préférences et de leurs supports (Lau, 2021 ; Banerjee, 2020).

Il en ressort que le paradigme rationaliste ne peut pas expliquer tous les mécanismes à l'œuvre dans l'articulation d'une politique. Soulignons ici le fait que plusieurs auteurs ont remis en question ce paradigme (McSwite, 1997 ; Hoggett, 2006 ; Fotaki, 2010) tout en jugeant de son incompatibilité avec l'identité même de l'administration publique (Fotaki, 2010 ; Moi, 2004). Ainsi, certaines politiques échoueraient parce leurs fondements

fantasmatiques qui les éloignent de la réalité organisationnelle ne sont pas reconnus comme tels. Leur dimension idéaliste qui procède de leur connexion avec des aspirations sociétales mythiques et irréalisables, car distantes des réalités opérationnelles, est souvent occultée. Ici, l'échec ne représente pas nécessairement un résultat défavorable, mais plutôt une occasion de repenser les idées de détermination et de téléologie dans le contexte des efforts organisationnels et sociaux plus généralement (Fotaki, 2010).

Une autre série de travaux plus spécifiques sur les aspects variés de la mise en œuvre des politiques publiques met en relief plusieurs éléments qui peuvent expliquer l'échec ou la réussite. Birkland (2011, p. 274), par exemple, évoque plusieurs facteurs tels que : les alternatives aux politiques essayées, l'impact des circonstances qui changent, la relation entre une politique et une autre, la question des frontières, la demande excessive d'une politique, les attentes réalisables d'une politique, l'adéquation de la théorie de causalité, le choix des outils politiques efficaces, les aléas de l'implantation et, finalement, l'échec des institutions politiques. Howlett et al., (2009, p. 182), estiment que les échecs peuvent être attribués aux dépenses excessives sur les projets de développement ou aux conséquences inattendues d'une initiative politique. Ils estiment également qu'une inadéquation entre les objectifs et les moyens à l'étape de la formulation ou encore les erreurs de jugement au stade de prise de décision peuvent entraîner des échecs. En accord avec Howlett et al. (2009), Breetz (2020) met en garde contre les effets pervers des politiques visionnaires qui ne trouvent pas de moyens pour leur effectivité. D'autres auteurs soulignent le fait que le manque de surveillance des responsables de la politique sur ceux qui l'implantent est aussi source d'échec (Pffinner; 2021 ; Binder et Calabresi, 2018). Il existe toujours, dans cette optique, des possibilités concrètes pour que les acteurs de première ligne fassent dévier ce qui a été formulé au départ (Frederickson et Staeheli, 2017; Weaver, 2016).

Le fait par ceux qui s'impliquent dans la mise en œuvre de reproduire fidèlement les intentions ministérielles consignées dans les instruments au lieu d'adapter la politique aux réalités du terrain peut conduire également à l'échec (Peck, 2006, p. 15-16). C'est pourquoi le plagiat peut ruiner une mise en œuvre vu que des changements de contextes et d'environnement peuvent rendre inefficaces les orientations de politiques ayant bien performé sur d'autres terrains (Dorrell et Jansa, 2022). La fragmentation même du

processus politique peut aussi contribuer à son inefficacité. Rappelons en ce sens que les chercheurs ont depuis longtemps reconnu que la mise en œuvre des politiques publiques ne représente plus la simple transmission d'instructions du centre vers la périphérie (Pressman et Wildavsky, 1973). En plus du gouvernement et des acteurs internationaux dont le leadership est reconnu dans le processus politique — même en présence de certaines asymétries dans leurs capacités d'influence — les autres acteurs exercent de plus en plus de poids dans l'adoption et la détermination des résultats de la mise en œuvre (Weibel et al. 2020; Ozili, 2020 ; Rice et al. 2021).

Il est intéressant de noter aussi l'importance de la théorie du programme articulée autour d'une double vision du changement et de l'action dans les avenues d'explication relatives à la réussite ou à l'échec des politiques (Ridde et Dagenais, 2012 ; Peckam et al., 2022). Lorsque les hypothèses à la base d'une politique ne fonctionnent pas, il ne faudrait logiquement pas s'attendre à ce que celle-ci marche à partir des intrants de cette politique. Les causes de l'échec seraient donc liées au modèle causal de la politique. Lorsque celle-ci se base sur des hypothèses fausses, les résultats de l'implantation aussi iront dans le sens contraire des objectifs préalablement définis (Leong et Howlett, 2021). Une étude consacrée aux effets des fausses hypothèses à la base des politiques de dispersion de la pauvreté souligne cette réalité (Keith, 2013).

Comment les chercheurs prennent-ils en compte les causes du succès ? Sur ce plan, parmi les facteurs clés, le survol des écrits savants par Mackie (2015, p. 293) met en relief les éléments suivants : l'origine de la politique, la clarté des objectifs, la bonne conception et la mise en œuvre, la consultation des parties prenantes, et l'utilisation des données probantes. D'autres facteurs sont aussi à considérer tels que la bonne priorisation des enjeux de communication (Squires and Lord, 2012 ; Park, 2014 ; Marsh et Sharman, 2009), l'arrimage et l'intégration à d'autres politiques (Michaelowa, 2004 ; Rice 2021) et la congruence des politiques (Reher, 2014, 2015 ; 2016 ; Dahlberg, Linde and Holmberg 2014 ; Brandenburg and Johns 2014).

Plusieurs autres éléments concourent à l'efficacité d'une politique dont les partis politiques institutionnalisés, les aspects programmatiques, l'existence d'orientation nationale et

régionale, une indépendance judiciaire, un système de fonction publique bien développée qui attire des individus avec un capital humain élevé pour le secteur public (Tommasi, 2011, p. 201). L'action des citoyens et des groupes de pression vient renforcer la force ou la faiblesse des acteurs institutionnels (Purwanto et al., 2020 ; Ozili, 2020). Par ailleurs, si l'argent a des effets sur les politiques, seul, il ne peut pas garantir le succès. Plusieurs études menées sur le rapport entre l'argent et les politiques publiques dégagent trois types d'influences injustes exercées par les groupes d'intérêt : l'avantage des initiés, les contributions de campagne et les ressources financières (McKay, 2012, p. 908). Commentant les résultats d'une étude menée par Baumgartner et al. (2009), McKay (2012) s'est préoccupé du fait que les études sur les lobbyistes montrent de faibles corrélations entre les ressources monétaires et les résultats politiques. La vaste étude menée par McKay (2012) sur les lobbyistes à partir des conclusions de Baumgartner et al. (2009) a permis d'établir qu'il prévalait une faible relation entre l'organisation des ressources financières et les succès politiques. Une partie de l'argent était dirigée vers certaines stratégies tandis que d'autres visaient essentiellement des succès politiques. Peu d'études montrent en effet que les dépenses de lobbying pouvaient jouer le rôle de prédicteurs des résultats politiques (Drope et Hansen, 2004 ; Baumgartner et al., 2009).

Par ailleurs, le rôle complémentaire des instruments porte plusieurs auteurs à se demander s'il était possible d'obtenir réellement les résultats convoités compte tenu des interactions complexes que peut générer la complémentarité. En effet, il est possible pour chaque instrument d'agir sur les résultats globaux (Mitchell et al., 2011). La complémentarité peut donc nuire à la prévisibilité des résultats. Ces nuances sont soulignées dans les études relatives aux politiques mixtes complexes. Les instruments n'interagissent pas toujours de façon harmonieuse (Del Rio, 2013, p. 268). L'atteinte d'un objectif à un niveau administratif supérieur peut générer des gains ou des pertes à un autre niveau inférieur (ibid.). Les résultats peuvent donc être amplifiés du fait de l'interaction des instruments (ibid.). En effet, les instruments n'étant pas isolés, leur interaction dans le cadre des politiques mixtes peut se révéler problématique. Certains auteurs argumentent même contre ces combinaisons du fait de l'inévitabilité des conflits entre les instruments (Braathen, 2007, 2011 ; Pethig et Wittlich, 2009). Quand les possibilités de conflits sont

évacuées, les perspectives d'obtenir des résultats traduisant une certaine efficacité restent meilleures.

Des études récentes attribuent un rôle majeur aux responsables politiques quant aux résultats obtenus (Mackie, 2015 ; Althaus et Wanna, 2013 ; Vas, 2012 ; Beeson et Stone 2013 ; Jones, 2022 ; Quah, 2021 ; Carlson, 2022). Ces responsables restent de véritables agents de politiques, une réalité soutenue en partie en raison de la conception selon laquelle les politiciens décident et les fonctionnaires mettent en œuvre (Mackie, 2015, p. 301). Ils exercent en effet un rôle instrumental dans les politiques (Ramasamy, 2020 ; Carlson, 2020 ; Ko, 2022). De plus, leur implication quant à leur réussite ou leur échec demeure non négligeable étant donné leur pouvoir, leur capacité de fournir une vision stratégique, leur expertise, le flair pour les prises de risque innovant (Mackie, 2015). Malgré tout, la prise en compte de leurs intentions et de leurs stratégies quant au pilotage des politiques vers l'échec ou le succès ne transparait pas assez dans les recherches, souligne Mackie (2015, p. 301). L'analyse des entrevues menées auprès des responsables seniors impliqués dans les politiques environnementales fédérales de l'Australie démontre le fait que ces responsables ont souvent un sens préalable des résultats en se basant sur certains critères tels que la consultation des parties prenantes, la clarté des objectifs et du mandat, l'existence de données probantes pertinentes (Mackie, 2016).

La présence active de groupes d'intérêts pertinents qui défendent les politiques en misant sur les paramètres idéologiques et d'autres paramètres contextuels peut faire évoluer des politiques et contribuer à leur succès spatiotemporel (Hudson, 2004 ; Ozili, 2020 ; Bocse, 2021). Les commissions publiques peuvent aussi jouer un rôle critique dans le succès d'une politique (Camisão et Vila, 2020 ; Ka et Teske, 2002, Servent, 2020), notamment lorsque les commissionnaires sont élus étant donné leur volonté de maintenir leur proximité avec leur électorat et aussi des enjeux électoralistes découlant du succès de la politique. Ka et Teske (2002) produisent ce constat au sujet d'une politique de déréglementation. Le professionnalisme du parlement demeure également un critère qui influence les résultats des politiques et qui contribue à des variations dans la politique. Plus on met de professionnalisme à l'œuvre, plus grande s'estime la probabilité de disposer des ressources et des expertises pour avancer (Ka et Teske, 2002 ; Teske, 2004). La capacité d'explorer

en disposant d'une grande variété de choix reste également très importante (King, 2000, Ka et Teske, 2002 ; Teske, 2004). Autrement dit, l'étendue du pouvoir institutionnel reste non négligeable dans les facteurs à prendre en compte pour expliquer les résultats d'une politique. C'est pourquoi il ne faut pas envisager leur possibilité de réussite en dehors des capacités des États même si d'ailleurs des groupes d'intérêt exercent la pression.

Certaines politiques ne réussissent pas en raison de leur inadéquation. Ils comportent de sérieux problèmes de conceptualisation, de bonne implantation ou d'effectivité en vue de l'atteinte des buts (Benson et Talavera, 2022; Cohn, 2021). Des études conduites aux États-Unis sur la « Loi sur les soins abordables » en santé (Benson et Talavera, 2022), la crise financière de 2008 (Cohn, 2021), la pandémie de Covid-19 (Mares, 2020) ou encore l'élection présidentielle de 2016 (Yang et Wu, 2016), mettent en relief que l'inadéquation des politiques est un facteur récurrent dans l'échec des politiques publiques avec plusieurs conséquences négatives dont : les gaspillages de ressources, l'accroissement des inégalités, la diminution de la confiance dans les gouvernements et enfin les préjudices aux personnes et à la société. Il est recommandé d'améliorer les conceptions des politiques afin qu'elles soient plus réalistes (Bard, 2023), d'améliorer les conditions dans lesquelles se réalisent leurs implantations (Weimer et Vining, 2020; Meijer, 2020), d'impliquer le public à la fois dans leur conception et leur exécution (Jones et Baumgartner, 2019; Farson, 2021) et, finalement, d'être flexible pour adapter le processus d'implantation aux réalités changeantes (Mares, 2020; Benson, 2022).

Les conséquences non intentionnelles des politiques publiques, qu'elles soient positives ou négatives, jouent fréquemment un rôle crucial dans la façon dont celles-ci façonnent la société (Wewidmer et Vinning; 2020; Bard, 2023; Adenauer, 2023). Elles agissent également sur le processus de mise en œuvre et plus précisément sur la performance des instruments. Leur caractère involontaire découle souvent de la difficulté de prévoir tous leurs effets potentiels (ibid.). Lorsqu'une politique poursuit plusieurs objectifs simultanément, il devient encore plus complexe de les atteindre tous de manière équilibrée (Bard, 2023; Weimer, 2020). Les conséquences involontaires peuvent alors avoir un impact significatif sur leur niveau d'efficacité (Adenauer, 2023). Par exemple, une initiative conçue pour réduire la criminalité peut paradoxalement entraîner une augmentation de

celle-ci en créant involontairement un marché noir pour les activités illégales (Drake et Meares, 2020). Dans ces conditions, il faut reconnaître que des situations indésirables provenant de l'environnement de la mise en œuvre peuvent affecter négativement leur niveau de performance globale.

D'autres exemples récents illustrent bien ces conséquences involontaires. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les obligations de vaccination dans certains pays ont entraîné une baisse des taux de vaccination, ce qui a eu un impact négatif sur la santé publique (Bard, 2023; Cohen, 2021). De même, les lois sur le contrôle des armes à feu peuvent conduire à une augmentation inattendue de la violence criminelle, compromettant ainsi les résultats de certaines politiques de sécurité publique (Riccardi, 2022). Jiménez et Márquez (2022) notent pour leur part que des politiques d'immigration ont engendré des tensions raciales et ethniques, affectant la cohésion sociale alors que le but poursuivi était plutôt cette cohésion. Dans cette même veine, des recherches ont montré que les réductions d'impôts pouvaient, contrairement aux attentes, accentuer les inégalités économiques et limiter la mobilité sociale. Enfin, l'essor des médias sociaux a entraîné des effets imprévus tels que la cyberintimidation et une polarisation politique accrue, affectant le discours public (Mazzoni et Saez, 2022). Ces exemples soulignent la nécessité d'une prise de décision éclairée et de la gestion des risques lors de l'élaboration de politiques publiques. Il est essentiel d'évaluer attentivement les conséquences involontaires potentielles et de mettre en place des mesures d'atténuation appropriées. En les intégrant dans leur réflexion, les décideurs politiques peuvent espérer concevoir des politiques plus équilibrées et plus efficaces, minimisant ainsi les impacts négatifs sur la société (Bard, 2023; Cohen, 2021, Mazzoni et Saez, 2022).

Plusieurs auteurs se sont intéressés au dépassement des coûts des politiques publiques pour essayer de comprendre comment ce paramètre influençait la performance des instruments de politique. Ils ont remarqué le fait qu'il existait une forte corrélation entre ces coûts et les échecs (Weimer et Vinning, 2020; Sabatier et Jenkins-Smith, 2014). Plusieurs facteurs contribuent au dépassement des coûts comme cause d'échec, entre autres, l'insuffisance de la planification (Cao et Zhang, 2022; Chen et Li, 2022), les événements inattendus (Weilmer, 2020), la corruption (El-Gomati et O'Neil, 2022), la modification de la portée

du projet. (Bard, 2023). Les auteurs ont proposé les solutions suivantes à ce problème : l'amélioration de la planification et de la gestion du risque (Cao et Zhang, 2022), le renforcement de la concurrence (El-Gomati et O'Neil, 2022), l'amélioration de la transparence et l'augmentation de la rigueur de la surveillance (Bard, 2023), la diminution des changements (Weilmer et Vinning, 2020).

L'insatisfaction du public est aussi une cause majeure d'échec des politiques, car elle engendre de l'opposition, des tentatives de modification de la politique ou encore de l'indifférence à leur égard (Jones et Baumgartner, 2022). Elle peut conduire à un ensemble de problème qui rend difficile pour les gouvernements l'implantation et le soutien de leurs politiques (Beetham et Childs, 2022; Howlett et al., 2021). Parmi les nombreuses raisons de ce mécontentement figurent le manque de transparence pour la compréhension des politiques (D'errico et al., 2021; Feldman et Witte, 2023), le désaccord avec ces objectifs ou les moyens utilisés pour les atteindre (Liu et Xu, 2023; Conroy et Kearney, 2022) ou encore le sentiment d'injustice ou d'iniquité (Beetham et Childs, 2022; Feldman, 2023). Ce mécontentement, soulignons-le, peut avoir des conséquences néfastes, rendant difficiles la mise en œuvre et l'efficacité des politiques. Il peut également entraîner des changements politiques et nuire à la démocratie en alimentant le cynisme envers le gouvernement et la méfiance envers les fonctionnaires (Beetham et Childs, 2022; Conroy et Kearney, 2022).

Des facteurs politiques doivent aussi être intégrés à la démarche de compréhension de l'échec de certaines politiques (Peters, 2021; John, 2023). Ils affectent négativement la conception, l'implantation et l'évaluation de celles-ci au point d'avoir de nombreuses conséquences en termes d'inefficacité des politiques (Howlett, 2022), de gaspillages de ressources (Moran, 2022) et d'insatisfaction du public (Howlett, 2022). Les auteurs sont d'avis qu'il faut construire des supports politiques pour les politiques (John, 2023; Howlette, 2022), rendre celles-ci plus faisables (Peters, 2021; Jones, 2022) et aussi les évaluer en vue de réduire les possibilités d'échec (Hood, 2021; Moran, 2022). Il importe néanmoins que les attentes des décideurs politiques soient réalistes pour espérer leur succès (Buolamwini et Gebru, 2020; Amodei et al., 2021). Lorsque celles-ci ne le sont pas, les conséquences sur les politiques sont négatives de sorte que les décideurs doivent y amener des changements en profondeur pour leur continuation, mais aussi composer avec les

nouveaux coûts et les problèmes de réputation que cela peut engendrer pour les décideurs et les implanteurs (Jones et Baumgartner, 2022; Weimer et Vinning, 2021). L'effectivité des politiques est compromise dans ces conditions. C'est la raison pour laquelle il est important de réunir des informations pertinentes fondées sur des données probantes et de disposer d'expertise et de temps pour s'assurer du bienfondé de la politique (ibid).

Certains problèmes dans le processus d'implantation peuvent conduire également à l'échec des instruments de politiques. Parmi les facteurs les plus récurrents, citons le manque de ressources (Bard, 2023; Weimer et Vinning, 2020) les mauvaises communications (Weimer et Vinning, 2020) et la résistance des parties prenantes (Bos et Kuipers, 2022 : Gillespie et Roberts, 2021). Les auteurs suggèrent en ce sens que la communication est primordiale pour le succès des activités d'implantation (Bard, 2023; Weimer et Vinning, 2020). Elle est essentielle si l'on veut favoriser une synergie entre décideurs politiques, implanteurs et parties prenantes dans l'intérêt du processus d'implantation où gravitent plusieurs acteurs (ibid).

2.2.3 La performance des politiques dans le contexte de coproduction de services publics

Les changements dans la gouvernance des politiques publiques ont permis à des acteurs de jouer un rôle fondamental. L'État perd de sa centralité et devient ainsi un acteur parmi les acteurs. Dans ce contexte on peut apprécier aujourd'hui l'émergence des *hollow states*. Ceux-ci renvoient à la mode actuelle de l'impartition des services gouvernementaux à des réseaux d'organisations à but non lucratif (Milward et Provan (2000) cité par Ford et Andersson, 2016, p. 883). Le terme est souvent utilisé pour caractériser un déplacement de lieu dans les systèmes de prestation de services publics du gouvernement vers des réseaux d'entités gouvernementales et non gouvernementales qui sont beaucoup plus faiblement liés que les institutions bureaucratiques (Lamothe, 2011, p. 497). Le hollow state désigne donc le degré de séparation entre le gouvernement et les services qu'il finance (Milward et Provan, 2000, p. 362). Une définition plus complète réfère le hollow state à « toute situation de production conjointe dans laquelle un organisme gouvernemental s'appuie sur d'autres (entreprises, organismes sans but lucratif ou autres organismes gouvernementaux) pour

fournir conjointement des services publics » (ibid).

Cette dynamique propre à la gouvernance moderne représente l'alternative aux commandes traditionnelles et au contrôle bureaucratique des structures de gouvernance (ibid). Elle repose sur l'idée selon laquelle la sous-traitance avec des agences non bureaucratiques, donc plus flexibles dans leur organisation, permettait d'améliorer la performance (ibid) en raison de leur proactivité présumée par rapport aux forces vives du marché (Scott et Greer, 2019). Certains auteurs jugent tout de même que cette collaboration reflète un déficit démocratique en ce qui a trait à la reddition de compte (Dacin et col, 2011 ; Ravitch, 2010). D'autres se plaignent de la dynamique de désinstitutionalisation qui s'opèrent timidement avec le modèle de gouvernance polycentrique (Sementelli, 2020) Le fait d'envisager les *hollow state* permet d'étudier les échecs des politiques au niveau des organisations puisque la sous-traitance des gouvernements avec elles relèvent de décision politique. Ce point de vue est partagé par Ford et Anderson (2016) qui se sont préoccupés de catégoriser les différentes défaillances possibles à l'intérieur d'un *hollow state*. Il s'agit d'un exercice complexe étant donné la nature des relations entre le gouvernement et les organismes opérant à l'intérieur d'un *hollow state*. Leurs observations ont montré que les défaillances demeuraient inévitables dans les activités de ces instances. Elles ont été catégorisées en quatre grandes composantes :

- 1) La défaillance du marché qui reste possible dans deux cas. D'abord lorsqu'un service du gouvernement est offert par un fournisseur non gouvernemental. Ensuite, lorsque le consommateur peut choisir le fournisseur de service vers lequel les fonds publics seront dirigés ;
- 2) La défaillance dans les services qui renvoie à une situation où une organisation à but non lucratif ou privée dans le *hollow state* fournit son service de base à une qualité moindre que celle fournie par le secteur public traditionnel ;
- 3) La défaillance institutionnelle intervient lorsque l'engagement organisationnel dans des actions illégales et destructrices limite l'habileté d'une organisation à remplir sa mission au point qu'elle démontre une incapacité de réaliser une bonne prestation de service public ;
- 4) L'échec dans la satisfaction du client a lieu quand celui-ci s'affirme insatisfait de

la performance organisationnelle (Ford et Andersson, 2016).

Les gouvernements sont appelés à définir des politiques susceptibles d'adresser ces catégories d'échec. Leur management implique : (1) la définition des objectifs globaux d'un *hollow state* ; (2) l'élaboration d'indicateurs mesurables pour le marché, le service, la satisfaction client et l'échec des institutions ; (3) L'articulation claire des attentes pour le public et la tolérance pour les différents types d'échecs de l'organisation ; (4) et l'élaboration de politiques propres à pallier les défaillances organisationnelles dans le *hollow state* qui restent compatibles avec les attentes du public (traduction libre, Ford et Andersson, 2016, p. 891).

Cependant, en dépit des recommandations, il semblerait que la probabilité que les mises en œuvre, à travers ces dynamiques, soient comprises comme une réussite à tous les niveaux reste plutôt faible. Milward (2014, p. 70) a attiré l'attention sur l'un des travaux pionniers des recherches modernes produites sur le sujet mené par Pressman et Wildavsky (1973). Ces chercheurs ont exposé clairement la probabilité décroissante que la mise en œuvre soit réussie avec chaque lien successeur dans la chaîne de mise en œuvre. Celle-ci part de la fédérale pour inclure ensuite des gouvernements d'État et locaux et finalement des développeurs d'entreprises privées. Autrement dit, l'échec demeure toujours une éventualité à prendre en compte. Les théories de l'agent principal qui évoquent les possibilités de conflits d'objectifs avec le principal (Ross, 1973; Pratt and Zeckhauser 1985) légitiment ces préoccupations. Comme l'a fait valoir Mitnick (1980, p. 17), dans la relation qui se développe entre l'agent et le principal, il prévaut un phénomène d'inévitabilité de perte de contrôle. L'échec d'une politique peut résulter de cette perte de contrôle.

Dans les études relatives aux réseaux de collaboration, les difficultés de cadrer les problèmes de politiques publiques avec les organisations pertinentes en vue de la solution de plusieurs aspects de ces problèmes restent préoccupantes (Raab & Milward 2003 ; Chopra, 2019). Comme le notent Carbony et Milward (2012), il peut prévaloir des crises systémiques risquant de mettre en péril les biens et les services en raison des

désarticulations observables. Milward (2014, p. 77) soulève trois enjeux pour la performance dans le cas des *hollow state* :

- Une distorsion des priorités ;
- Une perte de légitimité lorsque des tiers agissent au nom de l'État et une perte de flexibilité et d'efficacité du ciblage étant donné que les contrats restent sujets à interprétation ;
- Et la balkanisation de la responsabilité due au fait que lorsque tous sont perçus comme responsables, il est possible que personne n'ait véritablement ce statut d'un point de vue pratique.

Les organismes des *hollow state* peuvent afficher des différences importantes avec le gouvernement du point de vue juridique, éthique et comportemental qui impliquent des distinctions au niveau des valeurs, des modes de traitement et de responsabilisation, des valeurs fondamentales, etc. (Scott et Greer, 2019). Les difficultés qui entourent la collaboration peuvent être considérées comme des prédicteurs de l'échec des politiques publiques.

2.3 La tradition réflexive internationale autour de la performance des politiques éducatives

Comment les recherches scientifiques abordent-elles la performance lorsqu'il s'agit des politiques éducatives ? Certains auteurs notent que dans le domaine politique, l'objet éducation n'a pas nécessairement été priorisé dans les recherches d'autant qu'il y a une partition des tâches avec la sociologie (Baudelot et al, 2005, p. 160). Pour ainsi dire, avec cette indifférence relative de l'objet éducation, l'accent est davantage mis sur des objets ordinairement labélisés « politiques » (ibid). D'autres chercheurs observent le passage de l'éducation en tant qu'objet central des sciences sociales dans les années 1970 à un objet périphérique ensuite (Lorenzo et Goastellec, 2015, p. 5). Et là encore, quand l'éducation intègre le domaine politique, la variable éducative est traitée différemment selon le pays. Par ailleurs, l'établissement scolaire y ressort comme le lieu principal qui préside à l'orientation des politiques (Dumay, 2009). On y observe de plus en plus une articulation des places et des responsabilités confiées à l'établissement selon une redistribution des

fonctions entre centre et périphérie (Neave, 1988). Autour des établissements scolaires gravitent plusieurs acteurs et se construit le projet éducatif auquel ils fournissent les paramètres contextuels. Dans les travaux liés à ce contexte, aucun accent particulier n'est mis sur les notions d'échec et de réussite de ces politiques. Les chercheurs préfèrent prendre en compte un ensemble de facteurs qui entravent ou dynamisent la performance sectorielle.

Plusieurs recherches font reposer les résultats des politiques éducatives sur l'origine familiale (Beaton et al 1996 ; Mullis et al, 2000 ; Trowler, 2003), l'origine culturelle (Draelants et Ballatore, 2014 ; Le Mener et al., 2017) ou encore l'origine économique (Guyon et Huilery, 2016; Alegre et Ferer, 2020; Keating et Bertrand, 2021). Plus les parents sont formés, motivés et lettrés, plus les politiques démontrant une valeur ajoutée à leur apport demeurent pertinentes (Trowler, 2003, p. 41 ; OCDE, 2012). Dans le cadre d'une étude qui lie l'inégalité des revenus nationaux aux nombreuses variations observables dans la dispersion des compétences, Nickel (2004) fait remarquer avec insistance que la compréhension des effets des politiques éducatives telles que le suivi de la capacité, de l'éducation préscolaire, la durée de la journée scolaire et les dépenses sur la réussite scolaire relève de l'intérêt public. En se basant sur cette recherche, Schuantz et al. (2008) ont mené une investigation de grande envergure sur cinquante-quatre pays aux fins d'établir une mesure permettant d'établir des comparaisons concernant l'influence relative de l'origine familiale sur les résultats scolaires. Cette mesure, en effet, se lit comme représentant un indicateur de la dimension de l'inégalité que Shuantz et al. (2008) utiliseront pour analyser l'impact que les politiques publiques d'éducation exerceront sur des variantes précises de l'égalité des chances.

D'autres études consacrées à l'efficacité des politiques éducatives mettent l'accent sur le rôle des enseignants qui exécutent les curricula (Acedo, 2008 ; Hopkins et al, 2014 ; Liyu, 2021 ; Coviello et DeMatthews, 2021 ; Fielding, 2022), sur l'efficacité du style de gestion (Gourgues, 2000; Iftach et Shapira-Lishchinsky, 2023), sur des éléments de la carte scolaire dans la planification de l'éducation (Poupeau & François, 2008 ; Merle, 2011, Ben Ayed, 2011). La manière dont la carte scolaire sectorise administrativement et impose des

établissements précis à des élèves peut conduire à la compétition entre les écoles tout en renforçant les pressions que les familles exercent sur eux (Wang, 2012). Ce qui aurait un impact sur la manière dont les politiques sectorielles performant. Dans certains pays, le contraire reste tout aussi bien dans l'ordre des possibilités. D'aucuns parlent en ce sens de politiques de ghettoïsation des établissements plutôt que de perspectives de mixités sociales à travers la mise en œuvre de politiques basées sur les cartes scolaires (Merle, 2011).

Analysant la performance des politiques éducatives, des chercheurs suggèrent la prise en compte des valeurs et des objectifs du système éducatif, de la culture opérationnelle des milieux scolaires, de l'appui constant aux enseignants (Acedo, 2008, p.12), de l'élaboration de politiques participatives (Mitchell, 2008). Certains auteurs mettent également l'accent sur les paramètres environnementaux dans le succès de ces politiques sectorielles (Trowler, 2003 ; Mullis et al, 2000 ; Liyu, 2021). En ce sens, ils estiment que les conditions locales influencent très largement leurs résultats si bien qu'il est difficile de procéder à des généralisations larges de certaines interventions (Trowler, 2003, p. 42).

Plusieurs travaux transversaux témoignent de l'importance des données probantes pour l'amélioration des résultats des politiques en général (Althaus et al, 2007 ; Freidberg et Carson, 2010 ; Howlett, 2009 ; Street et al., 2022). Dans le cas spécifique des politiques éducatives, cette donnée n'a pas changé non plus: « The rise in the use of scientific evidence for educational policymaking rests on two common beliefs: One is the belief that school knowledge is abstract and universal, and the other is the belief that empirical evidence is an efficient indicator of knowledge and learning » (Wiseman, 2010, p. 1). Plusieurs auteurs constatent au niveau des politiques publiques d'éducation des efforts d'amélioration grâce à des données probantes qui font espérer obtenir de meilleurs résultats (Luke, 2003 ; Wiseman et Baker, 2005, Slavin, 2008, Lancaster, 2014, Reay et al, 2009). Dans cette optique, des consultants affirment que :

Si nous voulons que l'élaboration des politiques d'éducation se révèle efficace et démocratique, il est nécessaire de créer à la fois une nouvelle « culture » de réflexion sur les problèmes éducatifs et de nouvelles formes d'organisation des débats sur l'éducation, où les données probantes demeurent au cœur des discussions et où ceux qui produisent ces données formulent des constats fréquents avec les dirigeants et les utilisateurs ordinaires de ces données (OCDE/CERI, 2007, p. 7).

En revanche, Simons (2003) demande que l'on soit plus modéré dans les revendications relatives aux pratiques basées sur des données probantes. Sa position se fonde sur la complexité des relations entre celles-ci et l'élaboration des politiques : « Elles sont affectées par les relations, les idéologies et les préférences professionnelles aussi bien que par les évidences elles-mêmes » (Simons, 2003, p. 311). Conséquemment, elles ne peuvent pas être comprises comme une panacée pour l'avancement des politiques, des pratiques ou encore des normes en matière éducative (Simons, 2010, p. 309).

Un autre registre de la performance concerne le financement de l'éducation. Certains problèmes dans le système scolaire sont conditionnés par les politiques de financement public de l'éducation. En effet, le niveau de priorisation de l'éducation se traduit essentiellement par l'importance relative de l'investissement public déployé vers le système (Schmidt, 2002 ; Cullis, 2003; Baker et Weber, 2020; Fernandes et Gómez, 2021). De cette manière, symboliquement, le pays reçoit le message de la priorisation gouvernementale de la poursuite de l'intérêt collectif que représente l'éducation. Sur ce plan, Schlicht et al. (2010, p. 38-39) font valoir que les maigres allocations publiques peuvent assujettir les réussites éducatives à la valeur des ressources dont disposent les familles. L'inverse, au contraire, diminue les besoins occasionnés par le secteur non public de l'éducation. Il joue même sur les chances de réaliser l'égalité et l'équité scolaires lorsque celles-ci représentent des cibles dans le cadre des planifications entamées par les responsables éducatifs. Il est donc possible de conclure que les choix politiques en matière de financement de l'éducation ne sont pas déconnectés de la performance du système éducatif et, conséquemment, de la réussite des politiques sectorielles, notamment celles touchant l'accessibilité et l'équité de l'éducation. Les recherches ont montré les impacts variables du financement sur les résultats scolaires (Baker et Weber, 2020; Coburn et Rincón-Gallardo, 2020), l'équité éducationnelle (Fernandes et Gómez, 2021; Green et Baker, 2021) et la performance globale du système éducatif (Brown et Soresen, 2020). Plusieurs auteurs associent directement le manque de financement à une cause d'échec des politiques publiques car il aménage un contexte de pénurie de main d'œuvre (Brown et Soresen, 2020), d'incapacité organisationnelle (Coburn et Rincón-Gallardo, 2020), de support aux priorités retenues (Fernandes et Gómez, 2021; Odden, 2020).

Plusieurs politiques réussissent parce qu'elles sont amplifiées sur le terrain par les résultats de certaines actions au niveau micro en faveur de la pédagogie et des méthodes d'enseignement (Darling-Hammond et Cook-Harvey, 2020; Hattie et Donoghue; 2020). Il est donc important de questionner les stratégies d'apprentissage en mettant l'accent sur la manière d'enseigner afin de prévenir l'échec scolaire et promouvoir la réussite des élèves. Sur ce plan, Turner et Meyer (2021) ont fait remarquer qu'il prévalait un lien entre l'efficacité de l'enseignant et la qualité de l'enseignement dispensé en salle de classes. Les études sur le rôle central de l'enseignant qui applique une vision pédagogique professionnelle se veut crucial pour la performance globale du système éducatif autant que pour les politiques qui lui sont adressées (Decristan et al., 2020; Kraft et Papay, 2020). Elles décrivent la nécessité de ne pas se baser uniquement sur les politiques curriculaires mais aussi de tenir compte de l'environnement professionnel dans les écoles et la nécessité de soutenir les enseignants dans leur pratique pédagogique et de promouvoir leur développement professionnel. Certains auteurs vont jusqu'à entamer des discussions sur leur préparation et leur formation comme cause de l'échec des politiques publiques d'éducation (Flores et al., 2021; Heikkinen et Jokinen, 2021; Banegas et Villacañas de Castro, 2021).

D'autres auteurs se penchent de préférence sur les élèves et plus particulièrement sur leur engagement qu'il faut travailler pour l'amélioration de leurs résultats (Finn et Zimmer, 2020; Chen et Sinatra, 2020; Meyer et Seidel, 2021). Une autre série de travaux met l'accent sur tant sur les enseignants que sur les élèves, sachant que leurs interactions peuvent favoriser le développement de ces derniers grâce à des pratiques pédagogiques qui préviennent l'échec scolaire (Pianta et Hamre, 2020; Xu et Schenke, 2020). Quand les politiques sectorielles rencontrent ces conditions sur le terrain, elles ont les meilleures chances de réussite.

L'évaluation des responsabilités est aussi évoquée comme cause de l'échec des politiques éducatives ou de leurs succès spatiotemporels. Sur ce plan, les auteurs envisagent la responsabilité éducative comme un processus relationnel (Anagnostopoulos et Rutledge, 2020; Zernike et Dee, 2020). Pour eux les systèmes d'évaluation aussi bien que de

responsabilités peuvent influencer les résultats des politiques éducatives. Plusieurs chercheurs se montrent critiques à l'égard de certains systèmes d'évaluation qui rendent imputables les élèves en masquant la responsabilité de ceux qui conçoivent, valident et autorisent et mettent en œuvre ces évaluations (Gunzenhauser, 2020; Zernike et Dee, 2020). Des conséquences non intentionnels et non désirés peuvent résulter de certains tests (Kim et Suh, 2020; Gunzenhauser, 2020) pour lesquels il faut responsabiliser l'ensemble du système scolaire en mettant en place des politiques et des pratiques spécifiques et éprouvées (De Carvalho et Van Petegem, 2021). L'inexistence de ces mesures peut se traduire dans l'inadéquation des tests et contribuer à l'échec de politiques éducatives (ibid).

La décentralisation des fonctions éducatives dans la perspective de favoriser l'autonomie scolaire peut avoir des incidences sérieuses sur l'amélioration des politiques d'apprentissage (Scheerens et Maslowski, 2008). Certains auteurs sont d'avis que lorsque le gouvernement central se décharge de certaines décisions qui incombent par la suite à d'autres instances ou aux établissements, suivant les différents cadres scalaires des politiques, il y aurait un impact positif sur la réussite scolaire (Winkler et Gershberg, 2000 ; Chubb & Moe, 1990). Plusieurs chercheurs rejettent systématiquement ces conclusions (Witte, 1990 ; Smith & Meier, 1995) tandis que d'autres demandent de reconnaître la complexité de l'approche qui doit prévaloir en ce sens, complexité qui fera ressortir nécessairement les effets différenciés de l'autonomie scolaire à travers le processus de décentralisation des décisions (Scheerens et Maslowski, 2008).

Pour les tenants de cette approche, la question de la décentralisation des fonctions éducatives et des problématiques de gouvernance ne peut pas être exclue de la réflexion sur l'échec des politiques sectorielles (Sorensen et Torfing, 2020 ; Bilbao-Osorio et al., 2020). Ils considèrent que le degré de centralisation des fonctions informe sur l'embouteillage administratif dont fait l'objet le système éducatif qui compose souvent avec des difficultés de faire communiquer ses différents niveaux dans le processus décisionnel (Gershberg et Winkler, 2021). La prestation des services éducatifs dans le cadre d'une approche « top-down » révèle souvent des faiblesses de déconnexion avec le terrain et donc de déphasage par rapport à la réalité (Carl-Hill, 2020; Siarova et Vantieghe, 2021). Dans ces conditions la mise en œuvre des politiques fait face à de

multiples défis qu'il convient de surmonter. L'innovation collaborative est un facteur aidant en contexte de décentralisation dans la mesure où la valorisation de la participation des acteurs des différents niveaux permet de mieux faire face aux enjeux sectoriels. Leur matérialisation dans le système éducatif entraîne des actions responsives différentes à chaque palier tandis que leur traitement nécessite une logique de complémentarité (Sorensen et Torfing, 2020). La collaboration peut aussi s'étendre de manière fructueuse au niveau international pour une meilleure complémentarité des acteurs de diverses zones de gouvernance par rapport à l'exécution des politiques éducatives. Cette expérience est documentée dans le cadre de l'eupéanisation des gouvernances éducatives locales qui font dialoguer les politiques nationales avec des orientations internationales tout en mettant en relation les acteurs des différents paliers gouvernementaux et de différents pays (Siarova et Vantieghem, 2021).

Des études empiriques démontrent que les infrastructures scolaires peuvent produire des effets sur les politiques d'éducation étant donné qu'elles sont en mesure d'affecter, suivant leur taille, la réussite scolaire, l'absentéisme, le décrochage, la participation parentale, la violence (Humlum et Smith, 2015 ; Barrow et al 2013 ; Fredriksson et al., 2013). Humlum et Smith (2015) envisagent de comprendre d'abord les effets complexes qui peuvent résulter de changements d'infrastructures scolaires avant même de mettre en œuvre des politiques. Pour eux, la conceptualisation de la politique devrait tenir compte de ce paramètre contextuel en vue de la détermination de la taille optimale pour les choix infrastructurels surtout quand elle est structurée par une vision de réduction des inégalités éducatives. Ces auteurs constatent également le fait que les classes plus grandes produisent un effet négatif sur les résultats scolaires à court terme ainsi que sur les résultats à long terme sur le marché du travail.

Certains chercheurs suggèrent une relation entre l'équité et les compétences scolaires et le rôle joué par les politiques publiques (Hannushek, 2005, 2007 ; Holmlund, 2006, Hoxby, 2003, Causa et Chapuis, 2009). Ainsi, les politiques qui promeuvent la mixité sociale à l'école y diminueraient la ségrégation sans en affecter la performance générale (Causa et Chapuis, 2009, p. 2). Dans un autre registre, les pays « qui mettent l'accent sur les services

à la petite enfance et sur les institutions préscolaires sont caractérisés par des niveaux relativement faibles d'inégalités des chances, ce qui suggère l'efficacité potentielle des interventions éducatives précoces dans la promotion de la mobilité intergénérationnelle » (ibid).

L'origine sociale, économique, culturelle (Felouzis, 2009 ; Mottet et Bolzman, 2009), les catégories discursives mobilisées dans la présentation des politiques, l'origine ethnique et raciale (Mottet, 2016) influencent l'efficacité du système éducatif et conséquemment la performance des politiques sectorielles. L'analyse de celles-ci fait ressortir les inégalités et les injustices sociales, voire économiques, ainsi que les exclusions à travers une lecture théorique fondée sur la reproduction que les nombreuses statistiques sociales sont à même de mettre en relief. Les travaux centrés spécifiquement sur l'exclusion les recensent comme cause de l'échec des politiques éducatives (Greany et Higham, 2020; Anderson et Boyle, 2020). En effet, certaines politiques favorisent la reproduction des inégalités et composent, pour cela, avec des conséquences inattendues (Skovgaard-Smith et Pritchard, 2021; Kim et Ritter, 2021). La mise en œuvre de politiques inclusives permet de déployer de meilleurs résultats dans le système scolaire puisque les conditions de performance fondées sur l'exclusion entravent la réussite. Celle-ci peut prendre la forme de barrière à l'éducation (Geroski et Davis, 2020), d'accès inégal aux ressources éducatives (Fiel, 2020), d'environnement défavorable (Heyder et Kessels, 2020) ou de ségrégation économique (Koomen et Braster, 2021). Dans le contexte des politiques éducatives, il s'agit d'un défi important pour lequel les politiques publiques doivent faire provision.

2.4 La tradition réflexive nationale sur les politiques éducatives

Il est important que nous expliquions ce que les recherches nationales ont en commun pour comprendre la direction dans laquelle l'ensemble des travaux sur les politiques éducatives s'inscrivent. Quant aux aspects nationaux, ils amènent une compréhension particulière de la manière dont la connaissance en éducation s'est développée en Haïti. La synthèse des travaux nationaux et internationaux permettra de mieux cerner les forces et les limites des

recherches en vue de mieux canaliser cette étude. C'est pourquoi cette étape est très importante pour notre travail.

2.4.1 Le système comme problème

Plusieurs auteurs se sont engagés à émettre des jugements sur le système éducatif et plus particulièrement sur la réforme éducative pour fournir un éclairage sur son fonctionnement et aussi sur les raisons pour lesquelles des objectifs ne sont pas atteints. Il existe aussi des diagnostics et des efforts de bilan qui font souvent partie des éléments de contextualisation des politiques en place. Les échecs des politiques éducatives sont souvent expliqués à partir du système dans lequel il évolue. Celui-ci serait inadapté et non orienté vers des solutions, élitiste et profitant à une minorité qui va migrer vers l'étranger. Dans ce système, les programmes d'études seraient trop chargés, l'évaluation et le contrôle des activités entreprises ne sont pas réalisés tandis que les superviseurs ne sont pas formés (Dép. de l'éducation nationale, 1982, p. 11-12). Les laboratoires susceptibles de développer le goût des apprenants n'existent pas non plus (ibid.). Le système favorise la mémorisation plutôt que la compréhension chez les apprenants et enfin le refus de préparer des ouvriers qualifiés (ibid.). Les perspectives réformistes se heurtent à ces obstacles systémiques. Il faut ajouter aussi le manque de diversification des filières d'enseignement, le faible rendement interne, l'existence de programmes scolaires inadaptés, les difficultés linguistiques des apprenants sur le plan de l'intégration du français, la carence d'ouvrages et d'enseignants qualifiés, la carence de locaux adaptés (ibid., p. 12-13). Ces éléments sont mobilisés par plusieurs auteurs qui les convoquent dans l'explication des mauvaises performances des politiques publiques (Jean, 2008 ; Fombrun, 1989 ; Mérisier, 1999 ; Bory-Adams, 1991 ; Joint, 2006).

Des visions plus radicales mettent en doute l'existence même d'un système en ce qui concerne l'éducation. Chassagne (1998, p. 83) remet en question la notion de système dans le champ de l'éducation inscrit dans le vaste champ dominant du sociopolitique en se demandant s'il n'y avait pas lieu de constater l'absence d'éléments indispensables. Pour lui, toutes périodes confondues, l'étude de la société haïtienne permet de nier l'existence d'un système éducatif. La gérance de l'éducation donne une assise à ces préoccupations.

Si Tardieu (1990; 2015) voyait une apparente cohérence dans le système qui cache néanmoins les traits d'un ensemble disloqué, éparpillé et désordonné, Chassagne (1998, p. 83) lui reconnaît une seule cohérence qui représenterait l'œuvre de l'autorité consistant à perpétuer un désordre rappelant l'ordre colonial. Cette preuve, selon lui, peut facilement s'établir à partir de l'inadéquation du contenu éducatif haïtien par rapport aux réalités locales. L'auteur livre une analyse intéressante des problèmes de compatibilité qu'il prétend soulever en dehors de tout jugement de valeur :

« Il y a donc inadéquation quand les modèles proposés par le système éducatif sont exogènes ; quand l'École ne traite ni de la genèse ni de la nature des difficultés du milieu social, sédimentant par là une presque totale désincarnation de l'enfant haïtien par rapport à son entourage géographique, culturel, sociologique et psychologique ; quand l'école perpétue l'existence des contradictions inscrites dans le corps social ; finalement lorsque ces manques causent des traumatismes vérifiés » (Chassagne, 1998, p. 84).

Pour Picard (1996), l'inefficacité du système scolaire haïtien reste la conséquence de son mode d'organisation. Selon lui, deux facteurs semblent expliquer les problèmes de dysfonctionnements et se révèlent même déterminants. Il s'agit de la réalité sociale d'Haïti et de la manière dont s'opère l'apprentissage chez les élèves. Le désir d'apprendre chez l'élève haïtien n'entraîne pas vraiment les résultats escomptés. Selon l'auteur, il faut chercher l'explication dans les réalités sociohistoriques à la base des attitudes et des comportements allant à l'encontre des stratégies d'enseignement dont l'efficacité s'analyse à partir des référentiels occidentaux. Dans le cadre du diagnostic du système éducatif (MENJS, 1995), nous obtenons pourtant un avis différent. Les faibles performances et le fonctionnement anarchique du système sont attribués à la faiblesse de la gouvernance publique (MENJS, 1995, p. 23). Cela se traduit en partie « par les ressources limitées des institutions gouvernementales, mais surtout par le mode de gestion, avec pour effet un manque de politiques éducationnelles ou de planification stratégique, l'absence de continuité dans l'application des politiques de la réforme éducative, l'absence ou l'insuffisance des systèmes opératoires » (ibid.).

Une zone d'ombre relevée par Jean (2008) concerne la rationalisation du système de gestion administrative. Celui-ci est marqué par une lourdeur qui affecte le fonctionnement de l'appareil scolaire et par une centralisation outrancière qui nuit à son efficacité (Jean,

2008, p. 24). Le caractère improvisé et féodal de cette gestion compromet l'autorité de la Direction générale, elle-même confrontée par le contre-pouvoir constitué par des structures subalternes qui fonctionnent en silo et selon une logique partisane où les intérêts personnels et de clan sont mieux desservis que ceux de l'institution étatique (ibid., p. 25).

Une troisième position permet d'attribuer la mauvaise qualité du système éducatif à l'impuissance de l'État en matière d'administration de l'éducation et à la mentalité du peuple haïtien plutôt qu'au statut de la langue française (Daniel, 2013, p. 20). Ce statut reste pourtant l'un des principaux éléments d'explication de l'échec de la Réforme Bernard (Laguerre, 1991 ; Joint, 2006 ; Jean-François 2006 ; Daniel, 2013 ; Berrouët-Oriol, 2011). France (2011, p. 18) a donc les raisons de faire valoir que les problèmes résident dans la capacité opérationnelle de l'État. La mise en œuvre l'interpelle sur plusieurs fronts : « capacité, de transfert, transactionnelle de financement, capacité d'organisation, ressources humaines, contexte et volonté politiques, etc. » (ibid.).

2.4.2 L'explication de l'échec de la réforme Bernard

Certains auteurs se sont intéressés principalement à l'échec de la réforme Bernard. Analysant son contexte d'évolution, Locher (1991, p. 365) explique que celle-ci a eu lieu dans une conjoncture de disponibilité de l'assistance matérielle et de mobilisation des forces progressistes du pays. Pourtant, observe-t-il, « les structures politiques nationales n'étaient pas progressistes, et le changement a donc dû cheminer à travers un appareil étatique hiérarchisé et une fonction publique fort inefficace. La combinaison d'orientation idéaliste et d'approche hiérarchique et centraliste » (Locher, 1991, p. 365). Il note également le fait que la question de l'enseignement créole divisait et a même favorisé un climat hostile à la réforme dont il voit le vrai motif de l'échec dans la politique haïtienne elle-même. Ce point de vue demeure omniprésent chez les auteurs intéressés au non-aboutissement de la Réforme (Jean, 2008 ; 1988 ; Mérisier, 1999 ; Fombrun, 1989). Locher (1991) évoque aussi d'autres facteurs dans l'explication de ce qu'il théorise comme un échec. Il fait valoir en ce sens que :

La cleptocratie duvaliériste, l'isolement des intellectuels, l'inefficacité des ministères poussés à un tel point qu'un satiriste astucieux l'a désigné sous le nom de "crétinisme institutionnalisé", la macoutisation de l'inspection scolaire et maints autres éléments de cette politique ont transformé le gros de la réforme comme une immense farce. Tout cela a coûté plus de soixante millions de dollars et a échoué comme tant d'autres projets de développement mal conçus, mal gérés et mal reçus par les principaux intéressés (Locher, 1991, p. 367).

À côté du diagnostic du système éducatif qui livre une mise à jour des dysfonctionnements, Jean (2008) fait partie des auteurs qui se sont véritablement penchés sur la réforme Bernard en vue d'en dégager une analyse. Il a relevé plusieurs facteurs qui montrent que la réforme n'a pas pu atteindre ses objectifs même plusieurs décennies après son implantation. Il a remarqué par exemple que le problème de l'accessibilité de l'éducation demeurerait persistant. En effet, l'analphabétisme a continué à sévir malgré une faible régression à partir de l'année 2005. Il constate aussi que plusieurs jeunes évoluaient en dehors de la structure scolaire tandis que des enfants en âge de scolarisation n'ont bénéficié d'aucune instruction et que le rendement pédagogique du fait de l'effet cumulé des redoublements et des abandons est demeuré très faible au primaire comme au secondaire. Tout cela lui fait douter des ambitions de la réforme quant aux perspectives de réussite scolaire.

Les disparités entre milieu urbain et rural sont aussi demeurées très fortes contrairement aux visées réformistes (Jean, 2008, p. 22). Analysant les facteurs de blocage de la réforme, Jean (2008) ramène dans le débat le conflit identitaire qui se traduit par l'ambivalence culturelle. Il accuse cette négation de la culture spécifique du peuple et de sa langue spécifique qui représente à la fois l'expression et le produit (Jean, 2008, p. 39). Sur ce terrain, il est rejoint par plusieurs chercheurs (Bory-Adams, 1991 ; Jean ; 1988 ; Fombrun, 1989 ; Mérisier, 1999 ; Chassagne ; 1998 ; MENJS, 1995 ; Joint, 2006). Le deuxième obstacle relevé par l'auteur, obstacle qui domine aussi les recherches nationales (Bory-Adams, 1991 ; Jean ; 1988 ; Fombrun, 1989 ; Chassagne ; 1998 ; MENJS, 1995 ; Joint, 2006) concernerait surtout l'absence de consensus social autour des finalités de la réforme qui a été décrétée en dehors de l'appui d'un groupe social donné (Jean, 2008, p. 42).

Le troisième facteur concerne la faiblesse institutionnelle et structurelle de l'État : « Cet État n'est pas, en effet, une communauté d'individus organisée autour de normes et de

valeurs communes ; il se présente plutôt comme une addition, une juxtaposition d'organes politico-administratifs mus par des intérêts particularistes, un regroupement de réseaux non intégré dans une vision commune » (Jean, 2008, p. 43). Cela facilite d'ailleurs l'intrusion étrangère dans l'élaboration et la gestion des politiques à travers des financements qui n'ont aucune finalité « développementiste » (ibid., p. 44). Jean (1988, p. 101) note également des résultats différentiels commandés par la sectorisation du déroulement de la Réforme et sa spatialisation. Dans les écoles publiques où la direction et les enseignants ont librement adhéré à la réforme, les élèves peuvent lire en créole dès la troisième année et réussissent sans difficulté majeure la transition vers le français. Dans les écoles publiques où la direction et le personnel appliquent le nouveau programme contre leur gré, en troisième année les difficultés de lecture sont élevées. La direction n'opère pas le contrôle et le suivi qui s'imposent dans ces classes (ibid., p. 101). Dans le privé, la réforme est boudée (Célestin-Saurel, 1999). Certaines d'entre elles appliquent des éléments du nouveau programme selon les directives pédagogiques tandis que d'autres appliquent la réforme de façon caricaturale (Jean, 1988, p. 101). Il y a aussi, au dire de l'auteur, des résistances de toutes les classes. Les classes populaires qui se voient privées de l'accès à la langue française de sorte que la réforme est perçue par elles comme une forme d'exclusion (Jean, 1998, p. 102 ; Bory-Adams, 1991, p. 178). La petite bourgeoisie qui s'appuie sur un système scolaire francisé et occidentalisé pour réaliser son ascension sociale s'oppose à cette démarche (Jean, 1988, p. 102).

Bory-Adams (1991) va chercher les causes de ce qu'il analyse comme un échec dans le secteur de l'aide internationale animé par des ambitions démesurées et œuvrant prématurément en faveur d'une réforme de si grande envergure en sous-estimant certains paramètres contextuels. Sa vision contraste avec celle de Chassagne (1998, p. 86) qui voit la réforme Bernard en dehors de l'ingérence étrangère même en admettant qu'elle ait reçu le support de plusieurs instances internationales. Cette réforme reste quand même, dans son articulation même, une initiative essentiellement haïtienne selon Chassagne (1998, p. 86). Elle entendait une rupture avec la dichotomie ville/campagne et préconisait un enseignement en créole pour les écoliers qui ne parlent pas français comme véhicule d'assimilation (Chassagne, 1998, p. 86). Dans les termes de Bory-Adams (1991, p. 73), la

réforme a été plutôt proposée dans un contexte où l'appareil d'État comportait au niveau décisionnel des administrateurs soit apathiques, soit corrompus ou incompetents. Pour ce chercheur, le système éducatif en place desservait les intérêts d'un État prédateur de sorte que des changements significatifs ne sauraient être inscrits dans leur agenda réel quoiqu'ayant annoncé une réforme :

There seems to be little doubt as to which party wanted the reform most. The education system was adequate in regard to the socioeconomic objectives of the Duvalierist State, and popular demand was for greater access but did not challenge the content of curricula. True as it might have been, the assumed need for change of the educational system should have been the expression of the civil society and not that of the external aid sector. The external assistance sector, with UNESCO in the forefront, might have perceived such need and decided to act upon it (Borry-Adams, 1991, p. 175).

Certaines contradictions semblent aussi liées aux priorités divergentes des agences d'aide, dont l'UNESCO et la Banque mondiale qui émettaient des points de vue antagoniques liés à des agendas différents sur le cycle de l'enseignement fondamental (ibid.). Il semblerait que ces confusions aient produit des effets sur le développement des réformes. Bory-Adams (1991, p. 176) voit aussi dans la naïveté de ces agences qui croyaient que le gouvernement duvaliériste bénéficiait du support et la confiance de la nation à travers une façade de libéralisation dans le contexte d'une politique éducative qui s'oriente vers le développement. Elles pensaient aussi que la restructuration complète garantissait le succès à l'intérieur d'un système enraciné dans plus de cent ans d'élitisme comme si l'on pouvait changer cet environnement par décret. Les agences d'aide, plus particulièrement l'UNESCO, se sont donc précipitées en appliquant un cadre conceptuel qui ne prend pas en compte la réalité sociologique d'Haïti à cette époque et qui sous-estime l'importance des facteurs politiques qui prévalaient :

It seems to us that there was a failure on the part of the external assistance sector to understand that the diagnosis of "inadequacy" affixed on the educational system was only relevant within the framework of modernization and democratic changes. This was certainly not the case in Haiti in 1976. The Duvalierist State had not made that choice, and neither had the majority of Haitians, even if only for lack of opportunities to do so. If the external assistance did realize that, then, there might have been a certain naivete to have thought that the sole power of aid monies and technocratic measures could have brought meaningful and durable changes (Bory-Adams, 1991, p. 177-178).

L'analyse de Bory-Adams (1991) donne raison à Austin (1994, p. 69). Ce dernier soutient que la réforme ne peut être vue que dans un contexte social, idéologique et politique global en tenant compte des contradictions entre les différents secteurs de la société. Il demande de prendre en compte également des contradictions entre les différents secteurs de l'appareil d'État actuel, contradictions qui interdisent toute prétention ou point de vue monolithique. Son analyse complète les points de vue émis par l'Association des enseignants haïtiens. En effet, celle-ci accusait les réformateurs, tout en précisant que la réforme ne paraît pas répréhensible en soi, alors que la manière autoritaire de l'appliquer pouvait faire l'objet de condamnation (Fombrun, 1989, p. 68). Il s'agirait pour l'Association d'un acte criminel puisque cette politique est orchestrée pour soutirer de l'argent de la Banque mondiale tout en sachant que la formation des professeurs n'a pas été réalisée en conséquence. L'échéancier n'a pas prévu la formation des maîtres ou encore l'élaboration graduelle des matériels didactiques (ibid., p. 69). En somme, à cause de la disponibilité du financement, l'État s'est lui aussi précipité à produire et à appliquer son instrument de réforme, afin de capter la manne internationale. Joint (2006, p. 184) souligne en ce sens une faible détermination des décideurs politiques et économiques dans l'application de la Réforme. À travers le financement de cette politique publique, Haïti devenait le bastion à reconquérir par un certain bloc de la communauté internationale (Tardieu, 1990 ; De Wind and Kinley, 1988). Il y eut pourtant, dans le cadre de cette réforme, une interaction entre les cadres discursifs nationaux et internationaux. Malgré ce bilan négatif, Joint (2006, p. 184-185) estime que cette réforme n'a pas pour autant échoué. Elle aurait permis des avancées dans le bilinguisme, et donc favorisé l'intégration des élèves créolophones dans le système scolaire. Toutefois, il y eut d'autres écoles internationales qui ont émergé, évitant le programme d'éducation haïtien préconisé par la Réforme et formant des élèves qui vont poursuivre leurs études à l'étranger.

2.4.3 Le bilan des politiques éducatives

Des efforts de bilan des politiques éducatives ont été déployés à l'intérieur des documents de politique majeurs tels que le PNEF et la SNAEPT. En ce qui concerne le PNEF, il reprend surtout les éléments du diagnostic technique qui réfèrent en grande partie à la

Réforme Bernard. Les consultants rapportent, dans leur diagnostic technique relatif à la période couverte par la Réforme Bernard, l'absence, d'un point de vue pratique, d'une politique éducative en raison notamment des restructurations successives du ministère de l'Éducation (MENJS, 1995, p. 2). En effet, en dix ans, dix-sept ministres de l'Éducation se sont succédé mettant à mal le pilotage stratégique du système. Ces réaménagements réguliers et confus liés aux nombreuses contingences politiques ont rendu difficile le pilotage stratégique du système et ont complexifié l'implantation de la Réforme Bernard (MENJS, 1995). L'instabilité politico-administrative, caractéristique du milieu haïtien, a aussi, selon les auteurs du diagnostic, créé un flou dans l'application des politiques sectorielles. Le diagnostic rend compte également d'un ensemble de problèmes qui nuisent à la réussite d'autres politiques. Citons entre autres :

- Des déficiences qui caractérisent la production de l'information et de la difficulté de construire un horizon de planification pour guider les choix futurs. Ce problème explique la difficulté d'élaborer une politique cohérente pour les différents ordres d'enseignement ;
- De la pratique gestionnaire prédominante basée sur la gestion de l'urgence avec un faible apport des services techniques dans les décisions stratégiques. Il prévaut d'ailleurs un style informel de gestion qui engendre l'instabilité institutionnelle ;
- Du caractère non consensuel de la politique principale de l'époque et des nombreuses ruptures dans son application ;
- De la déficience des procédures opérationnelles et de la faiblesse des structures d'encadrement et de supervision ;
- De la difficulté de mobiliser des ressources suffisantes pour financer l'éducation.

À travers son analyse sommaire du PNEF, Joint (2006, p. 182) voit dans l'État haïtien, en tant que régulateur et garant de l'équilibre social, les raisons principales de l'état des lieux de l'éducation et de l'effet quasiment nul de l'application du PNEF sur les pratiques éducatives nationales. En ce qui concerne le PNEF, cet État se serait contenté d'un discours attentiste sans jamais mettre en œuvre les mesures phares pour la formation d'une main-d'œuvre qualifiée. Le climat d'insécurité et la crise politico-économique qui prévalaient ont favorisé le blocage de l'aide internationale nécessaire à son application (MENFP, 2008;

AHE/MENFP, 2005; Joint, 2006). Tandis que certains experts attribuent l'échec de l'application à la situation globale du pays qui se révélait chaotique (AHE/MENFP, 2005), d'autres se contentent de constater la faible incidence du PNEF sur le secteur (MENFP, 2010). Plusieurs se demandent également si le PNEF a été réellement mis en œuvre dans la mesure où « l'approche-projet, qui l'a supplanté, n'a pas en effet permis d'embrasser sur une base durable les innovations dont il pouvait porter » (Jacob et Mathurin, 2018, p. 103).

Faisant suite au PNEF, la SNAEPT se contextualise à partir d'un état des lieux de l'éducation vraiment alarmant. Nous avons précédemment pris le soin d'expliquer cela dans la présentation des observations qui fondent la nécessité de la SNAEPT (MENFP, 2007). Il n'est pas besoin d'émettre de jugement supplémentaire sur le degré de pertinence de ces diagnostics puisque la gouvernance du secteur montre clairement la faiblesse des dispositifs rudimentaires en matière de suivi-évaluation. Même au niveau étatique, il n'existe pas, à proprement parler, de tradition évaluative. En revanche, nous retrouvons plusieurs bilans épars établis à partir des analyses descriptives des différents recensements. Il est difficile, dans ces conditions, de disposer d'une large représentation des complexités qui caractérisent le fonctionnement du système éducatif. Nous constatons également avec intérêt que le diagnostic réalisé en 1995 sert largement de référentiel pour les grandes étapes et aussi pour les principales thématiques incluses dans le bilan des politiques sectorielles majeures.

2.5 L'invisibilité du politique et les limites des recherches nationales et internationales relatives à la performance des politiques

Les recherches sont davantage opérées selon une subdivision d'un cadre d'analyse avec d'un côté les éléments constitutifs du processus de formulation des politiques publiques tandis que d'autres mettent l'accent sur les composantes du processus de mise en œuvre. Les larges possibilités de chevauchement des deux processus prévalent aussi largement. Certains chercheurs contestent les fondements des politiques ainsi que les hypothèses à la base de leur conceptualisation. Dans le champ de l'éducation, l'accent est mis davantage sur les modalités de financement, la valeur probante des données sur lesquelles se fondent les politiques, les ressources humaines et matérielles, les instruments de planification, les

modèles de gouvernance, etc. Il s'ensuit que, quand les difficultés opérationnelles, d'un point de vue interprétatif, ne sont pas liées au processus de formulation des politiques, l'explication des échecs met en relief les failles relatives aux composantes du processus d'implantation.

Évidemment, l'une des limites significatives de ces écrits est liée au fait que la réussite et l'échec des politiques publiques relèvent forcément des considérations propres aux politiques publiques elles-mêmes ou encore à leur environnement où se développent des jeux d'acteurs. Les aspects concrets tels que le rapport du public et du privé ou encore la nature de l'appareil de commandement qui pilote le politique sont à peine effleurés. Que dire des luttes non réductibles aux jeux d'acteurs dans la mesure où elles s'intègrent dans une logique d'inimitié ? Ces luttes ne sont pas vraiment problématisées pour comprendre les performances. Toute la dimension des rapports de force que les mises en œuvre permettent de conceptualiser ne fait pas véritablement partie du dispositif argumentaire déployé pour rendre compte des résultats obtenus sur le terrain.

En somme, le politique n'est pas vraiment pris en compte. Est-ce exagéré de dire que, sur le plan discursif, nous assistons à une certaine invisibilité du politique dans le traitement analytique des performances ? Il existe pourtant une articulation entre le politique et les politiques (Freund, 1981 ; Palier et Surel, 2001), un aspect trop souvent omis dans l'analyse des politiques publiques. Malgré cette omission qui a pour conséquence une quasi-absence du politique comme référentiel pour comprendre certains phénomènes à l'œuvre dans la performance des politiques, il ne demeure pas moins vrai que certains aspects évoqués précédemment dans les travaux recensés puissent s'incorporer dans son cadre conceptuel. Ces éléments peuvent orienter l'analyse dans l'explication des causalités. Quoique souvent présents, ils doivent être repérés dans les recherches. En effet, ils sont absorbés par d'autres préoccupations. Il s'ensuit que le rôle du politique, dans le contexte particulier des politiques, et sa possibilité de déterminer leurs résultats en termes de performance ne sont pas documentés comme un enjeu spécifique. Cela n'est toutefois pas surprenant dans la mesure où, même dans l'analyse des politiques publiques, « le politique ne fait jamais véritablement de tentative de repérage systématique » (Palier et Surel, 2001, p. 53). Il serait

donc intéressant d'analyser la performance des politiques à partir du prisme du politique. C'est à cette démarche que nous introduit le prochain chapitre qui accorde une centralité au politique et par là-même, consacre sa visibilité dans la présente recherche contrairement aux courants dominants.

Chapitre 3 : Cadre théorique de l'étude

Ce chapitre présente le registre théorique dans lequel cette étude s'inscrit. Il est illustré principalement par la théorie du politique présentée par Freund (1981), théorie qui met en exergue trois présupposés dont les rapports dialectiques forment l'essence du politique. Nous regardons ici comment l'expression particulière du politique informe la performance des politiques publiques et plus particulièrement le niveau des résultats. La démarche réflexive initiée dans ce chapitre permettra de constituer notre modèle d'analyse et d'observation pour la compréhension de la performance de la SNAEPT.

3.1. Le politique dans l'optique freudienne

Freund (1981) présente le politique sur un registre unique qui s'inscrit dans le courant du réalisme politique. Informé par une vision philosophique du politique, il produit quand même une démarche empirique en rupture avec une vision idéalisée de l'État. Freund (1981) aborde l'État réel contrairement à la vision contractualiste d'autres chercheurs comme Hobbes (1651 [1999]) et Rousseau (1762 [1978]) qui problématisent un État idéal. Le politique dans l'optique freudienne représente une essence. La notion d'essence n'implique pas toutefois l'immobilisme qu'on serait tenté de lui reprocher. Elle permet de regarder ce qui reste historiquement changeant à partir des éléments permanents de l'activité humaine (De La Touanne, 2004). Convenir de l'existence d'une essence du politique invite surtout à comprendre qu'il existe dans toute collectivité politique sans exception « des constantes indépendantes des variations historiques, des contingences spatiales et temporelles, des régimes » (Freund, 1981, p. 1). Les grandes variations observables dans les régimes démocratiques ou dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir tyrannique n'affectent nullement le politique, car s'il y a des révolutions politiques, il ne peut y avoir des révolutions du politique lui-même (ibid., p. 93). Le politique, en ce sens, procède donc d'une essence intemporelle. Cette essence se veut originaire, c'est-à-dire elle n'est pas dérivée d'autres essences. Pour cette raison, le politique ne se laisse pas réduire à d'autres essences. La notion d'essence signifie qu'il prévaut d'une part une pesanteur du politique et d'autre part que l'on ne peut pas faire de politique idéale (De La Touanne, 2004, p. 125). Aron (1986, p. 37) parle en ce sens du primat du politique.

Le politique représente également, dans l'œuvre de Freund (1981), un domaine spécifique des relations sociales qui structure le rapport entre gouvernants et gouvernés dans une perspective d'ordre, qui délimite les frontières entre le public et le privé dont la dialectique renvoie à l'opinion, et détermine qui est l'ami et l'ennemi dans le cadre de la lutte politique. On trouve plusieurs éléments de définition du politique dans la perspective freudienne : « la définition "libérale" (privé/public), la définition "conservatrice" (commandement/obéissance) et enfin la définition "anthropologique" (ami/ennemi) » (Holeindre, 2010, p. 61). Le politique s'identifie par son but spécifique, à savoir le bien commun et l'intérêt général (Bélanger, 1984, p. 53). Son moyen d'exécution est la force.

3.2 Les présupposés du politique

Freund (1981) présente les présupposés de façon dialectique, c'est-à-dire chaque fois sous l'angle d'une relation entre deux concepts contraires pour lesquels il n'existe aucune perspective de réconciliation, mais qui n'évoluent pas dans la négation de l'autre. Les termes, tout en étant dialectiquement corrélatifs, ne s'absorbent point et conservent pour toujours leurs contradictions : « Supprimer l'antagonisme des concepts au sein d'un même présupposé ou la rivalité entre présupposés, conduirait à supprimer les présupposés eux-mêmes et du même coup le politique » (Freund, 1981, p. 97). Il s'agit donc de dialectique interne à l'essence permettant sa description phénoménologique. Cette dialectique dite antithétique est propre aux concepts dans la mesure où toute détermination implique automatiquement une opposition. La théorie du politique qui guide ce travail s'articule autour de trois présupposés de l'essence du politique. Ils sont présentés sous forme de trois relations qui forment la définition du politique. Il s'agit des relations suivantes : celle du commandement et de l'obéissance, celle du privé et du public et finalement celle de l'ami et de l'ennemi.

3.2.1 Le premier présupposé (relation du commandement et de l'obéissance) et sa dialectique

La relation du commandement et de l'obéissance est conceptualisée comme la relation fondamentale qui permet au politique d'être. Elle constitue le présupposé de base du politique. L'existence d'une société politique est essentiellement conditionnée par cette

relation qui introduit une hiérarchie entre gouvernants et gouvernés et donc un système de domination (De La Touanne, 2004, p. 127). Le développement de ce présupposé renvoie à la typologie webérienne des formes de domination. Cette typologie non exhaustive inclut d'emblée la domination rationnelle légale, charismatique et traditionnelle sans prendre en considération la dimension idéologique qui représente l'un des axes importants du développement de la thèse freudienne. Le Bot (2015, p. 122) fait remarquer en ce sens que Freund (1981) reprend à Weber le développement de sa conception de la puissance politique. Celle-ci selon Weber (1995, p. 95) signifie la chance de faire triompher sa volonté malgré les éventuelles résistances qui peuvent prévaloir au sein d'une relation sociale. En effet, des personnes se tiennent prêtes à obéir à un ordre dont le contenu est déterminé. Pour Bot (2015, p. 122), la puissance et la domination ont des bases communes, mais chez Freund (1981), à la différence de Weber (1995), la domination représente une puissance institutionnalisée. Malgré tout, il faut reconnaître que l'idée de domination développée dans la thèse freudienne expose une vision élitiste du politique qui procède d'une conception webérienne de l'histoire (Steinmetz-Jenkins, 2014, p. 264).

Dans le cadre de l'analyse conceptuelle du commandement, Freund (1981, p. 108) désigne ce concept comme renvoyant à une « relation hiérarchique qui s'établit au sein d'un groupe par la puissance qu'une volonté particulière exerce sur d'autres volontés particulières et façonne par la cohésion du groupe ». Selon cette vision, le chef est celui qui possède la prérogative du commandement tandis que l'autorité concerne surtout l'aptitude à exécuter les tâches qu'implique la fonction exercée. D'où le fait par l'auteur de conceptualiser le commandement comme l'expression de « la volonté individuelle au service d'une collectivité » (ibid.), donc comme une capacité personnelle, car c'est celui qui commande qui décide des buts de l'activité politique concrète et non les autres (ibid., p. 113). L'effectivité du commandement passe par la reconnaissance des autres, tandis que la capacité de commander requiert du chef « l'instinct de domination, la volonté de puissance (ibid., p. 114) ». L'auteur note que le commandement comporte toujours une part d'arbitraire. Même si le chef est entouré de conseillers, note-t-il, les décisions ne reflètent pas toujours l'unanimité et peuvent même se révéler contradictoires. Il appartiendra toujours au commandement de prendre les décisions et de faire face aux incertitudes qui

caractérisent le champ avec lequel il compose. Il dispose de pouvoirs discrétionnaires qui l'habilitent dans l'exercice de sa fonction à prendre les décisions qui lui semblent convenables.

Le commandement politique utilise le plus souvent le canal de l'appareil administratif et bureaucratique ou encore la force qu'incarnent les partisans qui donnent leur adhésion aux visées du commandement ou du moins, les couches et les classes sociales (ibid.). C'est cette première partie qui nous intéresse à savoir l'utilisation par le niveau politique de l'appareil administratif et bureaucratique. Nous prendrons en considération la collaboration entre cet appareil et la sphère politique pour problématiser le commandement.

L'obéissance, dans l'optique freudienne, désigne « l'acte qui consiste à se soumettre, dans l'intérêt d'une activité commune donnée, à la volonté d'autrui, à exécuter ses ordres ou à conformer le comportement à ses règlements » (ibid., p. 154). Cette soumission qui implique la conformité des conduites aux normes en vigueur rend possible la coexistence. Elle participe de la puissance d'une collectivité de manière corrélative au commandement. Elle peut prendre la forme de résignation ou encore de discipline subie, toutes les fois que ces éléments n'ont pas la valeur notionnelle d'asservissement. Sur le plan politique, l'obéissance se veut soumission directe ou indirecte à une autre volonté (ibid., p. 157). Dès lors, l'individu n'obéit pas à la voix de la conscience, mais suit de préférence les directives imposées par le commandement pour faire prévaloir l'intérêt de la collectivité. Pour l'auteur, sur le plan politique, l'obéissance ne requiert pas l'assentiment citoyen aux vues où aux soubassements doctrinaires du commandement, encore moins ses bonnes dispositions à l'égard du pouvoir, mais plutôt « la reconnaissance et l'acceptation tacite et extérieure de son institution » (ibid., p. 158). Nous voulons regarder l'obéissance ici comme la réponse formulée au commandement qui découle de l'appareil politico-administratif.

La conception de l'obéissance ici s'oppose à celle de Rousseau (1762, [1978]) qui a contribué, dans sa vision contractualiste, à enrichir le débat sur le sujet. Rappelons ici le fait que Rousseau (1762, [1978]) s'opposera à l'aliénation de l'individu, soit totale comme l'expose Hobbes (1651, [1999]), soit partielle telle que Locke (1992) l'envisage. Le contrat

social rousseauiste ne représente pas un modèle d'obéissance. Chez Rousseau (1762, [1978]), l'individu établit volontairement et de façon associative le cadre juridique auquel il obéit et par rapport auquel lui et les autres se situent de façon égalitaire dans le cadre de la jouissance de leur liberté sociale qui consacre leur autonomie. Le contrat, dans le registre rousseauiste, se veut l'expression d'une vision sociale libérale qui annule les inégalités. Le souverain devient dans ces conditions l'expression des volontés générales. Mais alors le peuple souverain se soumet à sa propre volonté. Ce qui implique une conceptualisation de l'obéissance qui ne manifeste aucune extériorité par rapport à la volonté. Cette conception relève entièrement de l'idéalisme politique. Dans l'optique freudienne, l'obéissance ne peut être dirigée vers soi-même. Elle se passe donc de l'accord du sujet et de sa bonne foi.

Les sujets obéissent sans manifester leur accord avec les orientations du commandement. « Là où il n'y a pas d'obéissance, il n'y a non seulement plus de société civile, mais non plus de société tout court » (Freund, 1981, p. 160). C'est pourquoi, observe l'auteur, lorsque l'autorité s'effrite pour diverses raisons, il y a une révolte de l'obéissance en vue de la rétablir. Dans cette optique, les appels à la désobéissance se veulent aussi des appels à une autre forme d'obéissance plus saine, nécessaire pour rétablir la cohésion sociale. Cette conception donne raison à Ferrarese (2010) qui commente la vision habermasienne de la désobéissance en attestant que celle-ci contribue à tenir ensemble la communauté. Si l'obéissance se révèle totale, la politique perdrait tout son sens puisqu'elle se réduirait à une activité de police mise en branle chaque fois qu'une loi serait violée pour des mobiles autres que politiques. Arendt (1972) inscrit la désobéissance dans une logique purement politique et aussi de rupture légitime du contrat social tandis qu'Habermas (1991, p. 26) la comprend comme faisant partie intégrante de la culture politique d'un État de droit donc de réaffirmation du contrat social. Certains auteurs voient dans la désobéissance civile selon cette dernière optique de sorte qu'elle devient un devoir lorsque l'État ne respecte pas les lois (Haksar, 2011 ; Cervera-Marzal, 2016). Cependant, Freund (1981) s'affranchit de toute conception contractualiste pour maintenir la nécessité de la désobéissance dans le champ du réalisme politique.

Pour lui, la dialectique du commandement et de l'obéissance renvoie à l'ordre qui « consiste essentiellement en un ensemble de formes, de normes et de relations » (Freund, 1981, p. 220). Autrement dit, l'ordre qui règne dans une collectivité se soumet aux jeux évolutifs des relations et des formes, elles-mêmes liées à la configuration de chaque collectivité. Freund (1981) interroge la constitution de l'ordre et est parvenu aux conclusions suivantes par rapport à ses éléments constitutifs :

D'institutions, d'associations, de groupements de toutes sortes (économiques, politiques, religieux, culturels et autres), des lois, de coutumes, de mœurs, de règles et enfin de relations dialectiques de concorde et de concurrence que les individus et les groupements entretiennent entre eux et avec l'État. Cependant, comme simple ensemble de formes, l'ordre n'est encore rien par lui-même, mais il prend figure par l'activité relationnelle des êtres, des groupements et de l'État qui animent ces formes et leur donnent vie (ibid., p. 220).

L'ordre ressort dans la démarche freudienne comme l'équilibre entre des forces adverses. L'ordre ne peut être qu'imposé ou ordonné, car il postule une coordination qui se veut toujours tributaire de subordinations. Ainsi, « le politique est ordre au double sens du mot. D'un côté, il est élément de l'ordre, c'est-à-dire une société n'est organisée que si la politique l'est. De ce point de vue, il est l'architecture générale d'une collectivité. D'un autre côté, il est la règle qui inspire les structures, les protège et les modifie suivant les nécessités mouvantes de la situation. En ce sens, il est décision » (ibid., p. 271).

Dans le cadre de cette approche conceptuelle, l'ordre existant qui se veut la limite inévitable du commandement doit être intégré par celui-ci (Freund, 1981, p. 217). Aussi, la dialectique des deux se trouve concernée par un consensus basé sur la crainte et la confiance. Il importe toutefois, pour faire prévaloir cette dernière, que « les décisions du commandement ne s'éparpillent point en simples mesures de circonstances, sans coordination aucune ou menacées d'être sans cesse remises en cause, mais qu'elles aient aussi la valeur de normes continues de l'action ou, à défaut, s'inspirent d'une tradition, de coutumes ou d'un genre de vie commun à la collectivité » (ibid., p. 217). Les innovations contraires à l'habitus sont en mesure de provoquer des situations conflictuelles menaçant la stabilité de l'ordre qui, malgré tout, est sans cesse modifié, corrigé, voire transformé au regard des nombreuses contingences historiques et autres.

Le gouvernement, dans ces conditions, représente un visage du commandement qui donne sa physionomie à l'ordre (ibid., p. 255). Il représente avant tout une façon pour le pouvoir de se fonctionnaliser et de s'institutionnaliser à l'intérieur d'un appareil où prévaut la spécialisation et où il est possible d'assister à une dépersonnalisation du commandement qui, au lieu de demeurer une prérogative individuelle, s'intègre davantage dans le tissu social. Dans ce contexte précis, l'ordre devient davantage l'ordre de la collectivité et non une simple conformité au désir du commandement :

Autrement dit, il n'est pas seulement celui que le commandement voudrait, car à tout prendre, son autorité est un instrument au service de la collectivité. Pour cette raison, la décision qui ne s'inscrit pas dans le contexte humain et essaie de s'imposer par la force des impératifs a le plus souvent pour effet de déchirer la collectivité, de dresser ses membres les uns contre les autres et finalement de provoquer des crises de violence (ibid., p. 257).

Un ordre favorable supporte la mise en œuvre de la politique. Plus précisément, il implique :

- La capacité d'émettre et de faire respecter des directives en faveur de la politique ;
- Une relation équilibrée avec les partenaires dans le cadre de la mise en œuvre, c'est-à-dire une relation dans laquelle l'État n'est pas dominé ;
- Une capacité d'aménager, au besoin, un environnement propice pour la mise en œuvre ;
- Une capacité d'organiser la collectivité et les structures pour contribuer à la réussite de la mise en œuvre.

À l'inverse, un ordre défavorable se caractérise par : une absence d'autonomie des acteurs du politique ; une incapacité d'obtenir la soumission aux directives ; une relation déséquilibrée avec les partenaires ; l'incapacité de créer un environnement propice à l'exécution de la politique, l'incapacité d'organiser la collectivité et les structures de manière à appuyer la réussite de la politique.

3.2.2 La fonctionnalisation du premier présupposé dans le système politico-administratif et les implications pour l'étude des performances des politiques

La finalité des politiques relève toujours de la vision de l'État qui en fixe le cadre normatif, étant chargé de la cohésion sociale, de la concorde et de la paix à l'intérieur des

collectivités. À travers le commandement, l'appareil politico-administratif prend l'initiative des politiques ou y participe, au regard des besoins nationaux, en vue d'assurer un équilibre dans la société. Le commandement favorise le pilotage des politiques même si des acteurs autres que ceux du système politico-administratif y prennent part. Les sujets qui commandent, en représentant l'État dans l'exercice de leur fonction, sont en mesure d'affecter les performances des politiques. Le commandement, dans ce travail, se fonctionnalise à travers les cadres politico-administratifs dont les efforts peuvent se mutualiser ou s'opposer dans la réalisation des politiques. Plusieurs études ont le mérite de souligner les effets structurants de leur leadership sur les résultats obtenus (Burges et al., 2017 ; Horowitz, 2023; Arquilla et Ronfeldt, 2021).

Cohen (2013) et Frega (2014) développent le thème du commandement politique dans ses relations avec le leadership exercé par l'autorité politique qui dans les sociétés modernes est représentée par les cadres du système politico-administratif qui représentent les gouvernants du système. Les volontés individuelles à la base même de ces leaderships sont à considérer pour comprendre et interpréter les performances observables dans la mise en œuvre des politiques. D'où la nécessité de repérer leur conception des politiques susceptible d'informer leur volonté par rapport à l'implantation.

Quant à la désobéissance qui peut traduire le manque ou l'absence d'intérêt pour une politique, laquelle peut être perçue comme une menace pour les intérêts des groupements de la société civile, elle peut contribuer au blocage des interventions sauf si le commandement se révèle suffisamment efficace. Nous devons reconnaître que l'obéissance constitue un élément facilitateur d'autant que l'effectivité du commandement passe par la reconnaissance des autres. Dans le cas des politiques publiques, l'obéissance se présente sous un double registre. Celui de l'appareil étatique à son chef qui se veut une évidence et celui des acteurs de la sphère privée aux principales directives émanant de l'appareil politico-administratif. Dans le premier cas, plusieurs recherches témoignent des possibilités d'incohérences, des contradictions voire un rejet total ou partiel des politiques fondées sur l'inefficacité du commandement ou encore sur l'ampleur de la désobéissance (Quijoux, 2012 ; 2014). Dans le deuxième cas, la réception négative de la politique peut informer son blocage par les citoyens d'autant que, de part et d'autre, elle risque d'être

combattue (Reese, 2011 ; Green et Newman, 2017) et ne pas atteindre conséquemment les résultats escomptés. Autrement dit, l'obéissance détermine aussi les résultats des politiques. Il y a donc lieu de découvrir les dynamiques propres au système politico-administratif en matière d'obéissance.

L'ordre public est pensé et mis en œuvre par les cadres politico-administratifs et les politiques qu'ils approuvent participent, au moins conceptuellement, de l'exercice de mise en ordre du secteur. Ils créent un environnement pertinent ou non pour l'implantation des politiques vu que l'existence d'un ordre public est à même de concourir à leur efficacité. Certains travaux sur les États fragiles, faibles et faillis où l'ordre public demeure très précaire et souvent difficile à repérer, témoignent des difficultés qui entourent l'aboutissement des politiques (Meyerdoff, 2021 ; Okeke et al., 2021). Les cadres du système politico-administratif sont chargés de la mise en ordre de leurs secteurs à travers les politiques publiques.

3.2.3 La relation du privé et du public et sa dialectique

Étant donné que la relation de commandement et d'obéissance existe même dans les contextes non politiques, les limites du présupposé qu'elle informe conduit l'auteur à envisager un deuxième présupposé qui délimite sa sphère d'intervention. Ainsi, la relation du privé et du public détermine le domaine du politique. Plusieurs activités relevant d'autres essences peuvent devenir politiques alors que le politique dispose de son domaine propre puisqu'il tend vers une fin spécifique. Vizione (2014, p. 202) observe que Schmitt (1932) aimait toujours se confronter dans ses ouvrages à des logiques dichotomiques, et sa construction de la dichotomie public/privé est pensée à partir du problème de relation dans la distinction. Chez lui, observe Vizione (2014, p. 205), le concept « public » concerne une collectivité et non une individualité, notamment lorsque cette collectivité renvoie à un peuple. Habermas (1986) développera le concept d'espace public qui fait la médiation entre les règles communes et les intérêts individuels en constituant l'espace nécessaire aménagé entre l'État et la société civile.

L'opinion publique émerge donc sur le territoire du pouvoir politique par l'apparition d'un usage collectif de la raison sous forme de discussion et d'échanges argumentés : « Matrice d'une dissolution discursive de la domination, la sphère publique (Öffentlichkeit) se constitue autour de la détermination d'un intérêt général au-delà des particularismes » (Nouët, 2014, p. 167). Or, tout comme Schmitt (1932), Freund (1981) travaille beaucoup plus dans le développement des sphères publiques et privées. Visone (2014, p. 202) fait remarquer que chez Smith (1932) notamment, la dichotomie public-privé réside au niveau de la sphère et non de l'espace : la sphère renvoie à « la dimension de l'action et de la vie humaine » tandis que l'espace correspond à la « définition d'une zone, d'un lieu délimité où se joue la relation entre une idée politique et un territoire ».

Freund (1981) opère, dans le cadre du traitement analytique de cette dichotomie, selon l'orientation schmittienne. Il fait remarquer en ce sens que le privé et le public ne représentent pas des catégories économiques. Sa caractérisation du public s'opère selon une logique dialectique avec le privé. Il en découle que le développement de l'action politique s'inscrit toujours dans une relation publique de sorte que le domaine public et le domaine privé demeurent séparés là où s'exerce le politique. Cette distinction de portée ontologique pour le politique demeure fondamentale. Elle explique également l'impossibilité d'avoir une politique privée et une autre publique qui se rivalisent. Le privé et le public ne désignent pas non plus des catégories juridiques où prévaut la classification commode mais sans rapport conceptuel et logique de droit privé et de droit public (Freund, 1981, p. 288). Ainsi, « est dite publique (car c'est le domaine de compétence du politique) l'activité sociale qui a pour but de protéger les membres d'une collectivité indépendante en tant qu'ils forment cette collectivité-là et qu'ils ont, comme tels, un bien commun à sauvegarder qui est la raison d'être de cette collectivité » (ibid., p. 292).

Il désigne aussi « le support d'un ordre commun qui transcende le pluralisme interne et lui donne la possibilité de se maintenir et de se développer sans trop de heurts ni de collisions » (ibid., p. 320). Elle informe une relation de nature impersonnelle dans la mesure où ni groupe ni individu ne peuvent avoir la prétention de s'identifier à lui sauf en tant qu'ils représentent l'intérêt de la collectivité. Conséquemment, l'acte public ne s'attribue jamais

à l'individu comme une pure émanation de sa personne, mais à la sphère qu'il représente, d'autant que dans la collectivité, l'État ne peut être égalé (ibid., p. 323). Cette impersonnalité explique les raisons pour lesquelles les responsabilités politiques ne peuvent être transférées aux organismes privés. La représentation a un double fondement : « d'une part, elle figure le public dans sa totalité, sans division possible, et d'autre part, dans une collectivité donnée comportant plusieurs organismes représentatifs, chacun le représente entièrement et intégralement » (ibid., p. 331).

Le concept de public, à l'intérieur de ce présupposé, laisse entendre que toute société est nécessairement organisée. Il signifie qu'il prévaut toujours un ordre transcendant les volontés individuelles et procédant de l'autorité qui agit au nom de la collectivité (ibid., p. 294). Le public représente le lieu d'affirmation d'une unité dans la mesure où il « exclut tout rival et tout égal à l'intérieur de la collectivité politique et n'en tolère qu'à l'extérieur » (ibid., p. 320). Il se veut aussi « le support d'un ordre commun qui transcende le pluralisme interne et lui donne la possibilité de se maintenir et de se développer sans trop de heurts ni de collisions » (ibid.). Elle informe une relation de nature impersonnelle dans la mesure où ni groupe ni individu ne peuvent avoir la prétention de s'identifier à lui sauf en tant qu'ils représentent l'intérêt de la collectivité. Cette impersonnalité explique les raisons pour lesquelles les responsabilités politiques ne sont pas transférables aux organismes privés quoique, malgré tout, le public doit être représenté. La représentation a un double fondement : « d'une part, elle figure le public dans sa totalité, sans division possible, et d'autre part, dans une collectivité donnée comportant plusieurs organismes représentatifs, chacun le représente entièrement et intégralement » (ibid., p. 331).

Le privé quant à lui se fonde sur l'autonomie des sujets qui disposent de leur liberté d'adhésion, d'abstention ou de rejet par rapport à un groupement donné : « Est dite privée la relation sociale qui concerne l'individu et les rapports individuels comme tels, qu'ils soient de l'ordre de la réciprocité ou d'ordre associatif » (ibid., p. 292). Le privé ne désigne ni le communautaire, même si une communauté peut revêtir un caractère privé, ni l'individuel. Il « exclut, il sépare, il fractionne ». Il apparaît donc comme « la relation sociale qui est à la fois conditionnelle et discriminatoire, et comme telle il est fondé sur un

intérêt particulier et tend vers une fin spéciale, même au sein d'une association ou d'un groupe autonome » (ibid., p. 311-312).

Dans sa fonction de régisseur du domaine public, le politique est en mesure d'étendre son champ d'action à sa guise sauf si le privé lui oppose des obstacles à travers une résistance bien articulée. Le privé constitue une barrière contre la politisation intégrale de la société. Cependant, le public ne pourra jamais absorber le privé entièrement ni modifier sa nature tout comme celui-ci n'arrivera pas non plus à cette fin. Les contingences peuvent les rapprocher ou encore les éloigner suivant l'époque. Toutefois, « les concepts du privé et du public sont des contraires irréductibles, aucun ne possédant d'antériorité chronologique ni de supériorité logique sur l'autre : ils sont également des éléments constitutifs du politique, bien que de manière antithétique » (ibid., p. 294). Les rapports entre le public et le privé sont conçus différemment selon la société et leurs frontières restent variables suivant les époques, car la concurrence entre les deux du fait même de leur antagonisme permanent entraîne des possibilités de compromis qui rétrécit ou fait grandir la sphère de l'un par rapport à l'autre. Cependant, il n'existe pas de régime politique qui ne soit pas fondé sur une idéologie donc « sur l'affirmation de l'une de ces deux sphères sur l'autre » (ibid., p. 297). Nous tombons dans la dérive totalitaire qui constitue une entorse à la liberté politique lorsqu'un régime ne respecte pas cette distinction ou encore qu'une doctrine la nie ou tenterait de la supprimer (ibid., p. 299). Arendt (1972) estime toutefois qu'être confiné dans le privé équivaut à une perte de liberté. Il appartient à l'État, par l'intermédiaire de son appareil politico-administratif, d'organiser l'espace social par la délimitation des frontières entre le privé et le public.

La dialectique du privé et du public réside dans l'opinion. La politique étant un domaine de l'action où la connaissance théorique a d'énormes limites d'autant que celle-ci ne peut être une essence différente ou réductrice à celle de la science, l'opinion est nécessaire, voire prépondérante, pour son orientation en tant que décision souvent opposée à d'autres décisions. Il ne peut pas y avoir une complète rationalisation de l'activité politique voire une élimination de l'irrationnel dans les actions qui lui sont attribuables. L'opinion doit être comprise comme étant « l'adhésion à une pensée ou un ensemble de pensée (doctrine) dont la certitude ne dépend pas de preuves incontestables logiquement ou vérifiables

objectivement ni d'une évidence qui s'impose avec une véracité intrinsèque » (ibid., p. 368).

Habermas (1986) voit par exemple dans l'espace public, un lieu de discursivité sociale, comme la matrice même de l'opinion publique animée par les médias et aussi à l'époque où il écrivait sa thèse, par la presse écrite. Pour Habermas (1986) cité par Ballarini (2010, p. 13), « l'espace public, terreau de constitution d'une opinion publique, articule, d'une part, un public de personnes plus ou moins autonomes par rapport au discours dominant et capable de se faire une opinion raisonnée, avec, d'autre part, un espace symbolique accessible à tous les citoyens et dans lequel les idées circulent et sont débattues ».

L'opinion publique émerge ici sur le territoire du pouvoir politique par l'apparition d'un usage collectif de la raison sous forme de discussion et d'échanges argumentés (Nouët, 2014, p. 167). Les travaux de Champagne (1998) et de Tchakotine (1952) émettent des réserves sur l'existence réelle de l'opinion publique et portent à éviter la tentation habermassienne qui présente l'espace public comme le lieu de la formation de l'opinion publique. Dans son ouvrage classique sur le viol des foules, Tchakotine (1952) montre entre autres comment l'opinion publique peut être dirigée par des moyens psychiques qui mobilisent les réflexes conditionnés de l'individu. Il parle de psychologie comme activité de direction psychique en général, ce qui peut impliquer l'orientation des menés vers une direction socialement positive ou encore vers la démagogie (Tchakotine, 1952, p. 103). Freund (1981), au contraire, ne prend point garde à cette controverse discursive vu qu'il tente une conceptualisation de l'opinion différente. Toutefois, il prend le soin de présenter ses contours :

Nous entendons par opinion publique la convergence des appréciations du plus grand nombre de personnes d'une collectivité, de telle sorte qu'il se forme un sentiment commun et dominant, exerçant une pression diffuse. Il ne s'agit nullement d'une concordance dans la constatation des faits, mais dans le jugement d'ordre coercitif à porter sur ces faits. (...) Elle vise une situation ou un événement dont le cours et l'issue dépendent d'une autorité (Freund, 1981, p. 392).

Il fait remarquer en ce sens que pour des raisons pertinentes une opinion peut être justifiée, mais aussi, elle peut correspondre également à « une erreur, un préjugé, une croyance de bonne foi, ou une présomption » (ibid). Freund (1981, p. 370) inclut dans son corpus les

préjugés, les traditions, les routines aussi bien que les conseils et avis, les mythes, la propagande, l'idéologie, les doctrines politiques, les décisions, les projets, les idéaux et la foi. Le caractère social du politique se veut explicateur du rassemblement de ceux qui ont des opinions similaires ou voisines de se rassembler, en exploitant la puissance du nombre, et de se structurer aux fins de parvenir au pouvoir pour réaliser leurs objectifs partagés.

Si Bourdieu (1973) s'est demandé si tout le monde avait une opinion, Freund (1981, p. 396) insiste sur le fait que l'opinion publique ne désigne pas la « somme d'opinions individuelles à cause de la puissance et de la pression qu'elle exerce. Elle est de nature psychosociale, c'est-à-dire elle n'a plus de sens si on la sépare du groupe ou du milieu dans lequel vivent les individus ». Schmitt (1932, [1996]) entretenait, lui aussi, une vision de l'opinion un peu proche de Bourdieu (1973). Il mettait en garde contre l'utilisation des techniques qui ont pour conséquence la dépolitisation de la société à travers les opérations de cueillette des opinions. Pour lui, la mise en discussion du public, du peuple et de la démocratie représente un exercice dangereux : « On pourrait imaginer qu'un jour de subtiles inventions permettraient à chacun d'exprimer à tout moment ses opinions sur les problèmes politiques sans quitter son domicile, grâce à un appareillage qui ferait enregistrer automatiquement toutes ces opinions sur une centrale où on n'aurait plus qu'à lire le résultat » (Schmitt (1932) cité par Vizione (2014, p. 206).

Freund (1981) ne perd pas de vue le fait que des manœuvres politiques peuvent être concoctées à dessein de régner sur l'opinion, donnant ainsi une nouvelle dimension à la dialectique du privé et du public. Elles représentent pour lui l'une des fonctions fondamentales des propagandes qui peuvent être utilisées rationnellement et de façon systématique dans le cadre d'une activité politique. L'appareil politico-administratif peut se charger, en plus d'émettre des opinions sur les politiques, de véhiculer des propagandes à dessein d'affecter le processus de mise en œuvre. Des opinions issues de la sphère privée peuvent produire le même effet.

3.2.4 La fonctionnalisation du deuxième présupposé dans le système politico-administratif et les implications pour l'étude de la performance des politiques publiques

Les frontières entre le privé et le public demeurent variables et évolutives. Toutefois, ce qui relève du public tombe dans la compétence de l'État qui, par l'intermédiaire du système politico-administratif, met en œuvre ses compétences en faveur de l'intérêt général. Dans cette perspective, l'État désigne le propriétaire du système éducatif et arrive à normer les aspects où la dimension politique doit prévaloir sur les autres aspects. Il est donc important de repérer le travail des cadres politico-administratifs dans le contexte spatiotemporel d'évolution des acteurs publics. Les instruments de politique publique disposent de contenus qui mettent en relief ce qui relève du public et donc ce qui est priorisé comme relevant de l'intérêt général. De cette manière, les interventions publiques se trouvent liées à l'engagement de l'État dans le cadre de leur prise en charge. Le niveau d'engagement renseigne sur les possibilités de réussite, sachant que les politiques relèvent d'une certaine manière de leur pouvoir unilatéral d'agir et de ne pas agir. Le soutien que le privé apporte aux politiques reste aussi un élément majeur de leur performance (Green et Newman, 2017) qu'il ne faut pas ignorer.

L'opinion qui définit la dialectique du privé et du public, selon l'optique freudienne, prend tout son sens pour l'étiquetage des résultats politiques. Elle rassemble et divise autour des politiques et informe donc des enjeux quant à leur aboutissement. On pourrait se demander comment l'opinion des cadres politico-administratifs détermine leur performance. Certains auteurs estiment qu'elle peut informer des attentes par rapport aux perspectives d'implantation jusqu'à permettre d'établir un cadre discursif sur les résultats :

Un label positif est important : la brillance du succès est souvent essentielle pour les projets qui peuvent impliquer de grandes dépenses et beaucoup d'incertitude, alors que la nécessité de justifier des investissements énormes et risqués nourrit des images puissantes d'une industrie à haut risque. Le succès et l'échec sont donc des constructions discursives qui peuvent être mieux vues comme des interprétations thématiques placées sur un train d'événements (Warner et Buuren, 2016, p. 783).

Pour Fincham (2002), les stratégies discursives sont à la fois source de légitimation et d'incitation. Elles sont donc en mesure de fournir un cadre interprétatif favorable ou

défavorable aux résultats des politiques suivant les motivations qui les fondent (Lecraw, 2021). Ces travaux sur les stratégies langagières qui relèvent d'opinions variées rappellent celles qui concernent la promotion des résultats selon une perspective théorique donnée ou encore selon une idéologie spécifique (Werners et al., 2010 ; Gardiner, 1992) et met en exergue le processus de traduction des récits en rhétoriques persuasives souvent informées par des intérêts opposés (Mosse, 2004). Il reste donc possible que des luttes de nature purement discursive, mais qui prennent appui sur des ressources variées voire des stratégies hégémoniques (Mosse, 2004, p. 644) soient engagées pour que l'étiquetage des politiques reflète au mieux les positions des opposants ou des partisans, notamment ceux de la sphère publique. L'analyse de l'opinion met en relief la pluralité des positions et leur intégration dans la sphère publique dans un contexte où l'unanimité, quoique souhaitable, se révèle impossible. Or, l'enjeu est lié au fait que l'échec, la réussite ou l'aboutissement d'une politique peut illustrer, dans certaines circonstances, une affaire d'opinion, donc fonction de la dialectique du privé et du public au lieu d'une rationalisation scientifique.

En d'autres termes, l'échec ou le succès peuvent représenter avant tout une construction discursive qui devra faire l'objet d'appui par des bénéficiaires ou des supporteurs (Warner et Buuren, 2016 ; LeCraw, 2021 ; O'Grady, 2022 ; Setyowati et al., 2023) appelés à créditer ou à discréditer les résultats d'une politique. Les cadres discursifs permettent donc de développer « des stratégies discursives spécifiques et des démarches pour (re) encadrer le succès/l'échec, la justification/légitimation de ses propres actions et la (re) construction de la responsabilité face aux pressions socio psychologiques associées au succès » (Warner et Buuren, 2016, p. 782). À cet égard, il est intéressant de noter que, compte tenu des visées du discours, celui-ci ne s'embarrasse pas de paraître clair et cohérent en tout point, mais plutôt de faire montre de pertinence auprès des destinataires (Burren, 2016, p. 783). Les responsables se situent à l'intérieur de cette mouvance de domination discursive où émergent des opinions variées, en vue de vendre les politiques comme le reflet du succès ou de l'échec (Gardiner, 1992 ; Chrisinger et Brodsky, 2023). Ils vont même construire des coalitions destinées à réaliser la promotion de leurs succès dont le sens est informé par leurs propres référentiels (Werners et al., 2010 ; Kosh, 2023). Ils aident ainsi à la construction mentale du succès ou de l'échec par le public en choisissant de promouvoir

l'option qui leur paraît meilleure (Sides and Tesler, 2022). Dans le cadre de ce travail, nous sommes intéressés à l'opinion des cadres du politique ou encore à la propagande qu'ils peuvent véhiculer sur une politique.

Parallèlement, mais suivant les mêmes principes que le marketing de la réussite, sous l'influence des médias qui établissent aussi les frontières de la responsabilité politique des acteurs, les résultats peuvent aussi être construits comme un scandale moral plutôt qu'un échec (Djerf-Pierre, 2013; Alexander, 2023). Cette extrapolation de nature discursive aide à la promotion de l'idée d'un échec exacerbé et s'inscrit dans une démarche de propagande qui demeure une arme au service du commandement comme le montre Freund (1981). Là encore, il s'agit de stratégies pour fabriquer voire manipuler des opinions. Des propagandes peuvent au besoin servir aux objectifs des politiques. De même l'idéologie à laquelle se rattachent les politiques peut aussi déterminer les possibilités de réussite. Les luttes idéologiques peuvent à juste titre constituer une pesanteur pour l'effectivité des politiques et leur aboutissement. Il en est de même des frontières prévalant entre le public et le privé qui déterminent le fonctionnement du politique. Les idéologies sous-jacentes, une forme plus organisée de l'opinion, peuvent favoriser ou entraver la mise en œuvre. Elles affectent les colorations des politiques et d'une certaine façon l'interprétation des résultats étant donné que leur endossement est souvent fonction de leur poids relatif dans l'espace public où se déroule le jeu des acteurs en faveur ou contre la politique (Bok, 2020; Ozili, 2020). Les opinions favorables viennent en support à la mise en œuvre qu'elles valorisent et encouragent. Celles dites défavorables, au contraire, s'opposent à la mise en œuvre, ne lui offrent aucun support et limitent sa portée à partir de manœuvres préjudiciables.

3.2.5 Le troisième présupposé (la relation de l'ami et de l'ennemi) et sa dialectique

Les présupposés précédents gardent surtout un lien avec la formation et l'organisation intérieure d'une collectivité. Ils ne sont donc pas en mesure de définir le politique de manière exhaustive. L'État doit aussi organiser des rapports avec des collectivités étrangères dont la présence se fait aussi sentir sur son territoire même (Freund, 1981, p. 448). Freund (1981) s'inscrit dans le sillon des écrits de Machiavel [1515, [2000]] qui

voyait le couple ami-ennemi une façon de fonder la politique non pas sur le bien commun, mais plutôt sur l'histoire, « domaine de la contingence et des rapports de force » (Ion, 2006, p. 19). Le conflit a une place prépondérante en effet dans l'œuvre de Machiavel (1515, [2000]) qui reste pourtant l'un des auteurs ayant inspiré Freund (1981). Le présupposé de l'ami et de l'ennemi se veut, pour Freund (1981) l'un des fondements de toute politique et surtout de la politique extérieure. Pour Schmitt (1932), l'une des meilleures décisions politiques consiste à désigner son ennemi. Ce caractère agressif du politique le dépouille donc de tout angélisme et l'inscrit ouvertement dans une vision polémique. Il est intéressant de noter que l'analyse conceptuelle de l'inimitié montre que l'ennemi, de façon unilatérale, peut choisir celui qu'il souhaite combattre : « il n'y a plus à considérer si l'on a tort ou raison de voir en l'autre un ennemi, car si l'autre vous traite comme un ennemi, vous l'êtes » (Freund, 1981, p. 445). L'ennemi,

(...) c'est l'autre, c'est l'étranger, et il suffit à son essence qu'il soit existentiellement dans un sens particulièrement intense quelque chose d'autre et d'étranger pour que, dans le cas extrême, les relations qu'on a avec lui se transforment en conflits (...) Seuls les partis en présence et existentiellement intéressés ont la capacité de discerner et de comprendre et aussi le droit de juger (Méthot, 2007, p. 142).

Cependant, Schmitt (1932) précise également que l'ennemi ne saurait être considéré comme l'inimicus, c'est-à-dire celui avec lequel, à titre privé, ne jouit pas de notre amitié, mais de préférence l'hostis, qui se veut l'ennemi public. L'évolution d'un antagonisme vers la distinction entre ami et ennemi, plus elle paraît forte, plus elle revêt une nature politique. L'État chargé d'établir la concorde intérieure se voit dans l'obligation de combattre les divisions dans son espace. Rappelons ici que pour Freund (1983, p. 20), le conflit se matérialise toujours avec les autres et non à proprement parler avec soi-même. Dans ces conditions, « la caractéristique de l'État consiste à supprimer à l'intérieur de son ressort la division de ses membres ou groupements internes en amis et en ennemis, pour ne tolérer que les simples rivalités agonales ou luttes de parti, et de réserver au gouvernement le droit de désigner l'ennemi extérieur » (ibid., p. 445).

L'auteur met la question de l'inimitié sur le plan du rapport entre concept et expérience pour montrer que cette notion se veut inhérente au politique. Lorsque les intérêts divergent et qu'il en émerge un conflit impliquant un rapport de forces entre des groupements, cette

divergence est de nature politique et informe des situations qui renseignent sur l'inimitié. La rationalité dans l'action ou encore la raison même ne prévalent point contre la naissance d'un ennemi dans la mesure où celui-ci, dès lors qu'il le souhaite, s'impose avec ce statut sans tenir compte de la volonté de celui à qui il s'impose avec possiblement le jeu compliqué des prétextes. L'inimitié, en principe, se veut inévitable en raison de la coexistence des États ou groupements politiques. L'ennemi politique est constitué « par l'ensemble des membres d'une collectivité que les membres d'une autre collectivité combattent au nom des intérêts de leur collectivité, avec la possibilité d'user dans certaines conditions de la violence physique » (Freund, 1981, p. 491). Il s'agit d'une relation de collectivité à collectivité, « celles-ci pouvant consister en des groupements internes ou partis, aussi bien qu'entre États » (De la Touanne, 2004, p. 161).

Cela est différent des situations qui mettent en exergue des ennemis privés où souvent la haine appartient au concept même d'inimitié. La haine ne représente pas nécessairement le fondement de l'inimitié politique, mais elle peut en faire partie. Par ailleurs, il ne faut pas voir l'ennemi sur un plan militaire : « L'ennemi peut prendre le visage de l'ennemi réel et concret de la guerre, celui de l'ennemi virtuel de la diplomatie ou celui de l'ennemi absolu de l'idéologie. L'ennemi ne représente donc pas celui que l'on combat au cours d'une guerre chaude » (Freund, 1981, p. 507). Pour cette raison, l'homme politique est tenu de désigner l'ennemi dont la collectivité, à travers son unité politique. Il cherchera à le supprimer sur le plan intérieur et à le surveiller activement sur le plan extérieur à travers une opposition vigilante. Toutefois, la suppression définitive de l'ennemi reste utopique, tandis que la négation de son existence relève de la naïveté politique.

Dans sa sphère, l'État s'approprie « tout le pouvoir politique et s'oppose aux formes de pouvoir ayant une origine privée, d'ordre féodal ou confessionnel » (ibid., p. 559). L'unité politique de l'État peut se compromettre quand la cohabitation de l'ami et de l'ennemi est complexifiée par le fait des rivalités intérieures. Sur ce plan, Freund (1981) devance Machiavel (1515, [2000]) qui, avec le terme *inimico*, désignait l'ennemi dans toute sa diversité s'impliquait dans une uniformité terminologique susceptible de brouiller les frontières entre l'intérieur et l'extérieur :

Le terme *inimico* est donc omniprésent dans l'œuvre de Machiavel, sans doute autant que le conflit dans l'Italie de son temps. Ce terme désigne à la fois l'adversaire individuel, la faction rivale, l'ennemi étranger, les opposants à un régime ou à une loi. Les frontières entre guerre intérieure et extérieure, entre violence endémique et guerre organisée, entre guerre privée et guerre publique semblent donc brouillées (Ion, 2006, p. 23).

Les travaux actuels mettent un accent particulier sur la construction de l'ennemi intérieur à travers un programme discursif et politique qui prend un virage par rapport à ces visions classiques. En effet, l'institution du politique « en référence non exclusive au couple ami-ennemi convoque la figure d'un ennemi, virtuel ou réel, extérieur, la production de la figure de l'ennemi intérieur, en l'occurrence à partir du champ de la radicalisation, ne coïncide pas tant avec des événements violents, advenus sur le territoire, qu'elle ne résulte d'un processus de construction » (Lafaye, 2016, p. 2). D'aucuns parlent de la fin de l'en-dehors pour appréhender les nouvelles constructions discursives de l'ennemi (Ceyhan et Périès, 2001). La construction de l'ennemi intérieur se désigne aujourd'hui, dans certains pays à partir d'une logique à la fois identitaire et spatiale où les possibilités de guerre civile qu'entrevoit Freund (1981) font l'objet d'un déplacement focal. Les analystes parlent beaucoup de terrorisme national comme mécanisme politique contemporain de désignation de l'ennemi intérieur pour décrire la radicalisation de l'ethnicité (Amiriaux, 2015 ; Ceyhan et Périès, 2001 ; Lafaye et Brochard, 2016). Inscrit dans une historicité et relevant de procédés argumentatifs et énonciatifs spécifiques, l'ennemi intérieur, vu son indétermination, demeure un enjeu pour lequel le langage constitue une ressource structurante (Ceyhan et Périès, 2001, p. 5). Il permet de composer avec la réalité malgré certaines imprécisions :

C'est dire combien, à travers les formations discursives, l'ennemi intérieur n'est pas directement identifiable. Il est à la fois une figure de l'indétermination dont les contours sont flous et une figure qui est souvent captée grâce à une construction métaphorique de cet « intérieur » dans lequel il est censé agir. Ces deux usages sont complémentaires, car cette construction duale est l'œuvre du langage qui matérialise l'ennemi (ibid.).

Toutefois, Aron (1966) oppose une mise en garde conceptuelle à Freund (1981) par rapport à ses considérations sur l'ennemi. Nous considérons cette mise en garde comme étant justifiée afin de ne pas tomber dans l'absolutisation de l'inimitié et pour mieux tenir compte des contingences et des complexités des relations humaines :

Des ennemis peuvent avoir un intérêt commun sur un certain plan ou dans une certaine région. Je crois que vous auriez tort de passer de la notion philosophique d'hostilité à la conclusion pratique qu'il s'agit toujours de déterminer qui est l'ennemi. Le vrai problème

est plus subtil. Il s'agit de déterminer qui est l'ennemi, en quelle mesure, à propos de quoi ? L'hostilité totale ou absolue n'est qu'un concept limite comme le concept de guerre absolue de Clausewitz (Aron (1966) cité par De Ligio (2012, p. 415)).

Freund (1981) voit dans l'amitié politique le ciment de « l'unité politique d'une collectivité considérée de l'intérieur, c'est-à-dire du point de vue du commerce réciproque entre les membres » (ibid., p. 445). L'ami est à la fois le non-ennemi et aussi le partenaire choisi dans un but déterminé qui se veut le fondement même de l'amitié (ibid., p. 478). L'amitié politique comporte des discriminations puisqu'elle présuppose des prédilections, car tous ne peuvent pas se prévaloir du statut d'ami sur le plan politique. Elle ne se réduit donc pas à un simple jeu d'alliance, mais revêt le rôle de concorde qui renvoie à l'harmonie interne et communautaire. Dans cette acception, elle « implique un respect mutuel entre les membres qui acceptent un même ordre et une certaine harmonie ou bienveillance fondée sur l'utilité réciproque et sur la communauté d'intérêts et d'idéaux » (ibid., p. 462).

Malgré tout, le caractère polémiste du présupposé de l'ami et de l'ennemi apporte la diversité du fait même qu'il implique dans la simultanéité l'existence d'une autre unité politique qui peut se donner la vocation de devenir l'ami ou l'ennemi. Ainsi pour Freund (1981, p. 447), il est utopique de penser à un État mondial vu que l'existence d'un État implique automatiquement celle d'un autre, voire de plusieurs autres qui prendront leurs places dans le jeu complexe de l'amitié ou de l'inimitié. La capacité de distinguer son ami et son ennemi demeure un élément fondamental de l'existence politique d'un peuple étant donné les risques en termes de survie et de pérennité associés à cette démarche. En étant subordonné ou intégré à un autre système politique, un peuple pourrait perdre cette liberté d'établir des distinctions.

L'amitié politique revêt un deuxième sens, celui d'alliance. Celle-ci concerne « les relations entre les États en tant qu'ils possèdent une individualité propre, du fait de leur unité politique, et qu'ils entretiennent entre eux des relations d'un type analogue à celles qui s'établissent entre des personnes particulières » (ibid., p. 462). Plusieurs raisons président à l'amitié politique entendue comme alliance. Citons entre autres, les besoins économiques et commerciaux, la volonté de coopération, les multiples sortes d'affinité.

Bref, comme estime l'auteur, un faisceau de motifs peut présider à la mise en place de certaines alliances à certaines époques. Les accords internationaux s'inscrivent d'ailleurs dans cette optique. Les alliances peuvent prendre la forme d'accords bilatéraux entre deux pays ou encore des accords multilatéraux. L'alliance ne couvre pas tous les aspects des relations entre les alliés. Par ailleurs, l'amitié qui se traduit dans l'alliance n'a de sens qu'en référence à des ennemis réels ou virtuels dans la mesure où les pays ne rentrent pas dans cette démarche par pur plaisir, mais pour assouvir leurs besoins de puissance ou se protéger des ennemis communs (ibid., p. 469). Malgré l'alliance qui porte sur des aspects précis, les contractants restent « des ennemis possibles » de sorte que l'ami d'hier peut se transformer en ennemi, ne serait-ce que dans les aspects que l'alliance ne couvre pas (ibid., p. 481). Si la conclusion d'alliance requiert une existence politique indépendante, il ne demeure pas moins vrai qu'elle représente aussi l'expression d'une limitation de souveraineté du fait même des obligations qui lient chaque ami.

La lutte désigne la dialectique de l'ami et l'ennemi. Si les marxistes circonscrivaient l'aire de la lutte politique au niveau des classes sociales, Freund (1981) y inclut les collectivités et tous les groupes visant la domination des autres et y voit des expressions variables suivant l'époque et la nature de l'inimitié. La lutte représente une « forme irrationnelle et indéterminée des conflits », parfois structurée parfois désordonnée et faisant l'objet de frontières difficiles à circonscrire puisqu'elle peut se donner tous les moyens à sa portée y compris la violence et la résistance (Freund, 1981, p. 542). Freund (1981) définit la lutte comme :

(...) l'ensemble des efforts réciproques qu'entreprennent des adversaires ou des ennemis pour faire triompher leurs intérêts, opinions et volontés respectifs en essayant de dominer ou de vaincre l'autre par la destruction ou l'affaiblissement de sa puissance. Elle peut adopter les formes régulières ou conventionnelles du combat ou bien consister en un affrontement qui pousse la violence jusqu'à l'extrême, sans considération des moyens employés et des personnes visées, dans le déchainement de la puissance la plus folle (Freund, 1981, p. 543).

Le combat désigne la forme rationnelle de la lutte. La politique peut prendre cet aspect suivant les besoins du moment. La lutte présuppose l'inimitié qui prend forme dans la rivalité des collectivités qui veulent poursuivre leurs objectifs de puissance en tenant compte de la construction du monde politique sur des rapports de forces (ibid., p. 545). Elle

concerne aussi des individus qui font partie de structures qui leur permettent d'évoluer en face de certaines collectivités. Malgré tout, l'idée de lutte ne va pas à l'encontre de la stabilité et de l'ordre, car, l'antagonisme peut se développer dans le respect de certaines normes qui équilibrent les forces en présence et, même plus, l'ordre social se traduit par l'équilibre entre forces adverses (De la Touanne, 2004). Toutefois, estime Freund (1981, p. 549), peu importe la puissance d'une nation, elle peut faire l'objet de manipulation externe et être soumise « à l'incohérence et au désarroi internes » lorsqu'elle n'arrive pas à asseoir sa domination.

La lutte est motivée par les représentations des buts et des enjeux souvent différents. Les méthodes et les ressources à mobiliser pour atteindre ces buts ne font pas consensus. D'autres luttes s'expliquent par des motivations psychologiques qui mettent en tension des volontés individuelles et collectives, ou encore par des raisons sociologiques où le caractère hétérogène des relations sociales prédispose à certains affrontements (ibid., p. 549). Freund (1981) voit également dans la lutte une forme de paradoxe dans la mesure où, même si elle vise la fin de l'ennemi, le but réel reste le rétablissement de l'unité et de la paix intérieure. D'où des formes d'expression d'amitié dans le développement d'une logique d'inimitié, car la lutte s'appuie sur la solidarité et la coopération des acteurs. La paix peut aussi intégrer la démarche de la lutte. D'aucuns parlent de lutte pacifique.

Dans le contexte spécifique de cette étude, la lutte est perçue comme favorable à la politique lorsqu'elle fournit un support à sa réalisation. Plus précisément, elle contribue à ce que la politique se concrétise dans les termes propices à son aboutissement. Dans ce cas, la lutte fait jouer le présupposé de l'amitié et de l'inimitié politique en faveur de la mise en œuvre, ne serait-ce qu'en limitant les impacts négatifs des conflits ou des autres formes d'antagonismes. Il peut y avoir en ce sens, en faveur de la politique, avec des degrés variables : pression, coopération, soutien, solidarité, rivalité, manipulation, domination, affrontement, ruse. Une lutte défavorable, à l'inverse, s'oppose à la matérialisation de la politique ou encore crée des conditions qui nuisent à la performance. C'est une lutte qui rend difficiles les opérations de mise en œuvre au point d'affecter négativement les possibilités de réussite. Elle se traduit par les facteurs suivants : pressions négatives,

manque de soutien, absence de coopération, affrontement contre la politique, manipulation contre la politique, etc.

3.2.6 La fonctionnalisation du troisième présupposé dans le système politico-administratif et son implication pour l'étude de la performance des politiques publiques

La polarisation de l'ami et l'ennemi, telle que conceptualisée par Freund (1981), amène à considérer les relations entre les collectivités sur l'angle de la mondialisation. Plusieurs études font état des transformations opérées sur la scène internationale sous l'égide de la mondialisation qui affecte l'autonomie des collectivités (Giband, 2021 ; Grégoire et Lange, 2018). Les États puissants qui définissent les règles du jeu politique, aussi bien que les États faibles, se positionnent internationalement en fonction de leurs agendas, de leurs idéologies, de leurs ressources et de leurs représentations des enjeux. L'opposition entre les collectivités autant que l'amitié dans le cadre des politiques publiques sont gérées essentiellement par les acteurs du système politico-administratif. Ils représentent le véritable lieu de la fonctionnalisation du pouvoir tout en jouant le rôle d'interface pour l'État en face des autres collectivités.

Celles-ci construisent leur hégémonie internationale et s'appuient sur les politiques publiques dont ils sont les exportateurs directs ou indirects à travers les agences internationales (Skogstad, 2011 ; Daugbjerg et Swinbank, 2015). Les méthodes d'imposition qui s'intègrent dans la lutte politique passent notamment par la coopération (Agranoff et al., 2014), la coercition (Freeman, 2006) ou encore la négociation qui peut prendre forme notamment à l'intérieur de la coproduction des politiques publiques internationales où les stratégies de domination restent importantes. Il relève de la responsabilité de la collectivité de choisir, par l'intermédiaire du politique notamment, ses amis et ses ennemis (Freund, 1981). Les politiques publiques ne sont pas déconnectées des questions d'alliance ou d'inimitié d'autant plus que leur aboutissement peut nécessiter des engagements concrets de la part des parties prenantes (Warner et Buuren, 2016 ; LeCraw, 2021).

L'inimitié ne concerne pas seulement une autre collectivité dans un environnement mondialisé. Il peut s'agir aussi d'un ennemi intérieur (Freund, 1981). L'implication des groupements influents de la société civile organisée par rapport aux orientations de l'État peut être reprise dans le cadre du couple ami-ennemi et fournir une assise certaine à la compréhension des résultats des politiques. Certaines études suggèrent même que les politiques ne peuvent pas réussir s'il n'y a pas un fort endossement national alors que des résistances s'articulent autour d'elles (Jazuli et al. 2021 ; Diprose et al. 2019). Autrement dit, l'implication de l'État seulement ne garantit pas toujours leur aboutissement selon les termes prévus. L'absence de la société civile, lieu fondamental de la fonctionnalisation de l'obéissance, ou encore son combat contre la politique peut constituer un facteur réel de son blocage.

La présence active de groupes d'intérêts pertinents issus de la société civile qui défendent les politiques en misant sur les paramètres idéologiques et d'autres paramètres contextuels peut faire évoluer des politiques dans la mesure où ceux-ci façonnent les représentations et informent les pratiques et contribuent en ce sens à leur succès ou à leur insuccès spatiotemporel (Hudson, 2004; Jones, 2022; Jones et Baumgartner, 2022; John, 2023). Un ensemble d'écrits des organismes internationaux met l'accent sur des groupements issus de la société civile qui s'opposent de manière constructive à certains comportements de l'État, se traduisant sous différentes formes à l'intérieur des politiques publiques (PNUD, 2010 ; 2011 ; 2012 ; World Bank, 2007 ; 2013; Purwanto et al., 2020 ; Ozili, 2020). Souvent, ce rôle identitaire les maintient naturellement dans une opposition permanente avec l'État qui leur est assigné dans la mouvance politique. Une certaine explication des résultats des politiques reste tributaire de leurs actions en faveur ou contre les politiques ou encore de leur inaction. Dans tous les cas, ce qui est perçu comme inimitié ou comme amitié prendra forme dans les actions qui émanent de la sphère politique. Ces actions s'inscrivent dans le prolongement des perceptions des cadres évoluant dans cette sphère.

3.3 La force comme moyen du politique et comme variable influençant la performance des politiques

La force est perçue par Freund (1981, p. 709) comme une capacité d'action qui repose beaucoup sur la volonté et le rapport de forces qui caractérise le contexte de son existence. Dans l'ordre politique, elle se présente comme « le moyen, l'instrument par lequel un individu (ou un groupe) agit sur un autre individu (ou sur un autre groupe), soit pour lui imposer ses valeurs, le soumettre à son influence ou l'unir à son sort, soit pour refuser les valeurs d'autrui, résister à ses entreprises et à ses commandements » (Raymond, 1957, p. 514). Quel que soit le pouvoir politique, le recours à la force demeure nécessaire « pour exister et se maintenir contre ceux qui transgressent la loi. Car, il n'y a pas d'État sans institutions, sans justice et sans police » (De La Touanne, 2004, p. 134). La force se veut donc « l'ensemble des moyens de pression, de coercition, de destruction et de construction » (Freund, 1987, p. 713). Tout en permettant d'imposer une autorité et une orientation à tout ce qui se veut l'expression de la volonté du politique, ces moyens servent à :

- Contenir d'autres forces dans le respect d'un ordre conventionnel ;
- Briser une résistance ou une menace et combattre des forces adverses ;
- Trouver un compromis ou un équilibre entre les forces en présence (Freund, 1987, p. 713).

Toute force capable d'être ainsi exercée se veut contraignante. Celle-ci oriente également, selon son intensité qui est fonction de la volonté des acteurs, de manière à influencer la performance des politiques publiques. D'où la prise en compte, dans l'expression de la force, des possibilités de jeu des acteurs intégrés dans ce que Freund (1981) appelle la ruse. En effet, du fait même des possibilités de rupture entre le fonctionnel et l'institutionnel, il peut y avoir des stratagèmes permettant de déployer intelligemment la force dans le but d'obtenir les effets escomptés pour la SNAEPT, tout cela en tenant compte de la manière dont les présupposés du politique et leurs dialectiques respectives se contextualisent dans le secteur éducatif. Entre la volonté officielle et la volonté réelle des acteurs, il faut pouvoir situer les facteurs qui mobilisent la force pour comprendre son intensité et ses possibilités d'interaction avec l'ordre sectoriel, l'opinion publique et la lutte politique qui déterminent

les principales contingences avec lesquelles la SNAEPT doit composer durant l'implantation. Cela dit, puisque nous parlons de volonté des acteurs, la force peut se révéler défavorable à la politique dans la mesure où elle n'est pas déployée en vue de la supporter.

Il est aussi important d'expliquer d'autres aspects de la force en lien avec la contrainte qu'elle exerce toujours avec des intensités variables. Elle mobilise toujours les moyens nécessaires pour déterminer les résultats de la mise en œuvre. Ces moyens permettent :

- D'accroître la capacité de mise en œuvre d'une politique ;
- D'influencer les dialectiques du politique pour la réussite de la mise en œuvre ;
- De contrecarrer les forces opposées aux résultats réellement escomptés ;
- De créer un équilibre entre les forces dans le but de favoriser des résultats conformes aux véritables intentions du politique.

La force, rappelons-le, se veut toujours en interaction avec les différentes dialectiques des présupposés du politique dont elle se sert pour pouvoir orienter les résultats vers une certaine direction particulière plutôt que vers une autre. Si chacune des dialectiques est déterminée par une dichotomie, comme nous l'avons exposé précédemment, leurs effets sur la politique se conjuguent seulement après qu'elles ont traversé le filtre de la force politique. Transformés par la force politique, les effets possibles de ces dialectiques s'additionnent pour donner un résultat favorable ou défavorable aux politiques.

Pour ainsi dire, la combinaison des trois dialectiques, à savoir la lutte, l'opinion et la lutte, une fois que celles-ci auront traversé le filtre de la force qui équilibre leurs apports respectifs, pourra influencer la performance de la politique en termes positifs ou négatifs. En effet, la force politique augmente ou diminue les effets de l'ordre, de l'opinion ou de la lutte, de manière à influencer les performances de la politique. Conséquemment, la force influence chacune des trois dialectiques et permet d'amener, dans notre modélisation, une réponse favorable ou défavorable à la performance globale de la politique.

Aussi, une force faible qui interagit avec un ordre défavorable aura-t-elle tendance à occasionner des résultats négatifs. La même considération prévaut en ce qui concerne une opinion ou une lutte défavorable. Inversement, une force contraignante, conjuguée à des dialectiques dont l'expression traduit une certaine vigueur, a tendance à conduire à des résultats positifs. En conjuguant les effets de ces dialectiques, sous l'emprise de la force, nous pourrions apprécier les résultats des politiques en termes d'échec ou de réussite. Sous l'effet d'une force politique contraignante et favorable, une dialectique favorable à la réussite des politiques, une fois conjuguée à d'autres qui se révèlent favorables ou non, peut tout aussi bien amener à de bonnes performances. La combinaison résultant de l'interaction entre la force et les trois relations du politique permet d'analyser, dans le cadre de notre modèle, les performances des politiques.

Nous devons également reconnaître, à la suite de Freund (1981, p. 745), que la force « sans idée est aveugle et court rapidement à sa perte, parce qu'elle dilapide ses moyens faute de les appliquer avec intelligence et de les distribuer avec économie ». En effet, la force se renforce avec l'intelligence de la ruse qui, comme la force, n'est jugée ni bonne ni mauvaise en soi, mais dépend surtout des intentions et de la manière dont les agents choisissent de procéder avec (Freund, 1981, p. 745). Le concept de ruse qui implique dissimulation et surprise est perçue comme une invention d'expédients dont le rôle consiste à aider occasionnellement et par intermittence la force : « Alors que celle-ci est capacité d'action, celle-là n'est qu'une auxiliaire de l'action » (Freund, 1981, p. 748). La ruse ne remplace pas la force, mais peut lui donner de l'audace, de la clairvoyance et aussi de la promptitude (ibid.). En d'autres termes, la ruse dessert la force. Toutefois, aussi importantes que soient les idées qui incorporent les stratégies visant la réussite matérielle de celles-ci, elles risquent de demeurer au stade de la spéculation si jamais la force n'est pas déployée pour les rendre productives. Et cette concrétisation peut requérir une force intelligente qui s'intègre dans une certaine créativité. C'est pourquoi, dans le cadre de cette étude, il n'est pas exclu que nous regardions les stratagèmes et les jeux politiques exprimés dans l'interaction de la force avec les différentes dialectiques des présupposés du politique. Les mécanismes subtils ou cachés correspondant à des logiques d'acteurs seront donc explorés

pour mieux contextualiser l'exercice de la force et les effets sur la performance des politiques.

La force est favorable à la politique lorsqu'elle fournit le support qu'il faut à sa réalisation. Cela peut se traduire notamment en termes :

- Financier à travers les budgets rendus disponibles pour le processus d'implantation ;
- Légal et réglementaire à travers les dispositions juridiques ayant force obligatoire ainsi qu'à les avis qui encadrent la mise en œuvre ;
- Politique à travers les suivis effectués pour les demandes formulées auprès des instances du politique relativement aux activités d'implantation ;
- Technique à travers l'affectation des ressources humaines compétentes pour la mise en œuvre ;

Lorsque la force est défavorable, les supports mentionnés ci-haut ne sont pas fournis de manière à contribuer positivement à la performance de l'instrument. Les besoins de la politique pour sa réussite ne sont pas pris en charge ou, du moins, sont combattus de manière frontale ou subtile même s'il y a une apparence de prise en charge.

3.4 L'utilisation habituelle de la thèse freudienne par les auteurs

La théorie du politique, telle qu'exposée par Freund (1981), a peu fleuri à ses débuts puisque l'intellectuel qui l'a conceptualisée a été boycotté en raison notamment de sa remise en question du marxisme dans un environnement européen où ce courant était très dominant (De La Touanne, 2004). Si les marxistes circonscrivaient l'aire de la lutte politique au niveau des classes sociales, Freund (1981) y inclut les collectivités et tous les groupes visant la domination d'autres groupes. Il y voit des expressions variables de différentes luttes suivant l'époque et la nature de l'inimitié. Il faut aussi ajouter le fait que la dimension polémique caractérisée par le traitement dichotomique de l'ami et de l'ennemi dans sa thèse lui a valu d'être peu accueilli dans un environnement où les intellectuels pacifistes estimaient menaçante cette approche réaliste qu'il a pourtant largement étayée par des faits (Taguieff, 2008).

Avec le temps, plusieurs travaux vont appuyer la critique formulée par Freund (1981) aux utopies de la fin de la guerre que certaines idéologies promouvaient sans détour (Holeindre, 2011 ; Rosenberg, 2014). Freund (1981), en s'inspirant de plusieurs philosophes, va dénoncer l'illusion du pacifisme et défendre le fait que la recherche de la paix passe par la compréhension des logiques fondées sur l'hostilité et surtout une reconnaissance de l'ennemi (Delannoi et Hintermeyer, 2010). Il est donc difficile pour un auteur dont les travaux contrastent beaucoup avec ceux des acteurs de son temps soit promus et reconnus à sa juste valeur d'autant plus que, pour plusieurs, sa pensée est complexe (Laughland, 2020; Howard, 2020). Il s'agit, rappelons-le, d'un penseur non-conformiste qui s'employait à déconstruire, avec son réalisme, des idéologies dominantes sur lesquelles s'établissait le pouvoir intellectuel de ses contemporains.

Plusieurs auteurs ont repris les approches de Freund (1981) pour montrer ses apports par rapport à la compréhension du politique (Sales, 1991 ; Bélanger, 1984 ; Le Bot, 2015 ; Taguieff ; 2008 ; De la Touanne, 2004). Bélanger (1984), par exemple, note parmi les traits d'originalité de la thèse de Freund (1981), la centralité accordée au politique qui était relégué à un statut inférieur avec l'avènement de la sociologie. Il remarque également le fait que, dans les propos de Freund (1981), la société représente une donnée du politique. Il s'ensuit qu'au lieu de parler de relations sociales et de collectivités comme le produit, « la société est imposée comme cause première et non comme effet » contrairement aux sociologues (Bélanger, 1984, p. 54). Il faut comprendre le fait que dans l'œuvre de Freund (1981), le politique représente un domaine spécifique des relations sociales. Dans sa lecture de la théorie freudienne, Le Bot (2015) insiste, lui aussi, sur les considérations du politique qui lui procurent une dimension sociale, conformément à la place observée par Bélanger (1984) par la société eu égard au politique. Le problème nodal auquel Freund (1981) s'attache, selon lui, concerne de la relation entre le politique et la société, celle-là étant la matière sur laquelle celle-ci travaille (Hintermeyer, 2010, p. 21). Pour reprendre les considérations de Freund (1981), la société représente une donnée du politique.

Cette conception se veut structurante pour la démarche de sa théorie du politique et en fait un domaine des relations sociales contrairement à la vision d'autres auteurs, dont

Gagnepain (1993; 2020). Ce dernier considère le politique comme un moment dans un processus dialectique, celui de la négation de la négativité (Le Bot, 2015). Le lien entre Gagnepain (1993; 2020) et Freund (1987) repose sur le fait qu'ils considèrent tous deux l'ennemi comme une condition du lien politique (Le Bot, 2015). La thèse freudienne amène la théorisation de l'inimitié à un autre niveau tout en favorisant progressivement son acceptabilité dans le monde intellectuel. Puisque Freund (1981) théorise l'inimitié, plusieurs seraient tentés de voir son approche s'inscrire dans une certaine radicalité. Toutefois, Kinge (2010, p. 36) insiste sur la nécessité de voir Freund (1981), non dans les extrêmes, mais dans l'acceptation, donc dans un certain équilibre. Cet aspect représente l'un des traits spécifiques de l'orientation générale de sa démarche d'autant plus qu'il est aussi un théoricien de l'amitié politique (Maire et Maire, 2017; D'Avray, 2015).

Pour Taguieff (2008), l'apport de Freund (1981) consiste surtout à articuler une théorie des essences conceptualisées comme principes organisateurs des différentes sphères de l'activité humaine. À cet égard, De la Touanne (2004, p. 177) fait remarquer que l'édifice conceptuel de Freund (1987), à travers l'agencement des présupposés, ramène à l'équilibre : la dialectique du commandement et de l'obéissance trouve son équilibre dans l'ordre ; celle du privé et du public dans l'opinion, celle de l'ami et de l'ennemi dans la paix. La possibilité de monter aux extrêmes implique donc une analyse des menaces prolégomènes (Hintermeyer, 2010). Certains travaux s'attarderont sur cet équilibre en vue de montrer son intérêt dans l'analyse des enjeux contemporains tout en le critiquant (Cambier, 2003; De La Touanne, 2015).

Taguieff (2008) ajoute aussi, comme élément de l'originalité de la théorie freudienne, le fait que le politique a un caractère permanent et même une certaine préexistence aux institutions qui passent. Cette conception se veut en rupture avec celles des théoriciens du contrat social qui articulent une démarche ontologique du politique où l'accent est mis sur le « devoir être » plutôt que sur « l'être ». Ce qui donne une vision surtout idéalisée du politique.

Une autre série de travaux démontre la fécondité de l'approche de Freund (1981) par rapport à sa contribution à la polémologie qui met en exergue le rôle structurant des conflits dans la sphère politique (Klinger, 2010 ; Lafaye, 2016 ; Sarfati, 2010 ; Rosenberg, 2014 ; Holeindre, 2011 ; Lanno, 2010 ; Delannoi et Hintermeyer, 2010). Un apport particulier doit lui être reconnu dans la compréhension des dissensions sociales et de leurs potentialités dynamiques (Hintermeyer, 2010, p. 21). Dans ce registre, la priorité est surtout accordée à la distinction qu'établit Freund (1981) entre l'ami et l'ennemi et les conséquences normatives associées à la présence d'un ennemi réel ou virtuel. Pour Klinger (2010, p. 36), ce présupposé alimente une sociologie de la prudence. Son analyse requiert d'envisager le pire, afin de se donner les moyens d'empêcher qu'il n'arrive : « une prudence, à la recherche du compromis plutôt que de la victoire, dans la conscience de l'irréductibilité de la part d'imprévisible dans l'action humaine » (Klinger, 2010, p. 36).

D'autres auteurs récupèrent la contribution de Freund (1981) pour réfléchir sur la sociologie des guerres et du conflit. Ils reconnaissent que ces registres analytiques se côtoient avec une dette intellectuelle méconnue envers Freund (1981) dans un contexte où la sociologie des conflits incorpore celle des guerres (Sarfati, 2010, p. 45). Le travail de Freund (1981) a contribué à rendre la guerre un objet digne d'intérêt pour les sciences humaines et sociales (Holeindre, 2011, p.64). Il a élaboré une méthode d'analyse pour l'étude de la guerre, fondée à la fois sur le questionnement philosophique et sur l'enquête sociologique (ibid). Sur ce plan, Rosenberg (2014, p. 341) pense que la contribution de Freund (1981) complique le tableau historique dans la mesure où il fait émerger l'État et la modernité comme instigateurs de paix et de stabilité, mais aussi en ouvrant l'âge de l'anarchie internationale à travers le développement de l'idéologie nationaliste.

La question du terrorisme qui mobilise le présupposé de l'ami et de l'ennemi convoque également l'œuvre de Freund (1981; 1987) pour rendre intelligibles différents aspects associés à ce type de violence. En ce sens, l'approche théorique freudienne fournit une base pour l'explication de la relation qu'entretiennent les sociétés européennes avec le terrorisme (Lanno, 2010, p. 238). Plusieurs auteurs se sont évertués de montrer que la compréhension des enjeux contemporains en la matière nécessitait souvent une lecture de

la pensée freudienne qui facilite en même temps leur traitement (Lafaye et Brochard, 2016; Lafaye, 2016).

Des travaux plus récents d'autres auteurs s'intéressent au concept du politique tout en soulignant le fait que Freund (1981) a l'avantage d'offrir un compte rendu complet et systématique du concept (Laughland, 2020; Bensaïd, 2020; Calabrese; 2021). Le large éventail de ses sources qui mobilisent sociologie, philosophie et politique montre toute la pertinence de son travail (Williams, 2020; Gehrke, 2021). Toutefois, c'est la relation de l'ami et de l'ennemi qui est plus en vogue pour analyser l'exercice du pouvoir - militaire ou policier (Beauchard, 2017) – notamment dans les contextes de terrorisme et de guerre (Laughland, 2020; Beauchard, 2017; Bensaïd, 2020; Calabrese; 2021). Nous observons que cette relation est importée dans nombre de travaux pour parler des relations internationales qui ont un potentiel conflictuel (William, 2020; Boucher, 2021) et aussi pour comprendre l'État dans ses relations avec les ennemis (Beauchard, 2017). Sur ce plan, certains travaux s'appuient sur la théorie freudienne du politique arguant que la violence n'est pas toujours mauvaise et qu'elle peut être déployée à des fins positives (Monod, 2019; Bezault, 2017; Bois, 2018). Donc toute une théorie de la violence est bâtie à partir de son cadre d'analyse.

Cette dimension conflictuelle inhérente à la théorie du politique ne peut être écartée pour l'appréciation de la dynamique démocratique. Son importance, par rapport à la démocratie, concernerait la place que le pouvoir de décision ainsi que le conflit occupent dans son développement (Vitiello, 2010; Lanno, 2010; Bailey, 2018). La démocratie, en effet, assume le conflit dans son sein et l'organise dans le but de préserver l'unité collective dans un contexte de pluralité (Vitiello, 2010, p. 90). Cette pluralité reste présente dans la dynamique électorale aussi bien que dans les opinions qui dominent les sphères publiques et privées et qui se veulent, dans le langage de Freund (1981), la dialectique du privé et du public. Pour Sales (1991), qui se penche beaucoup sur cette dialectique, cette théorie met en exergue la spécificité de la société civile qu'il perçoit, dans son travail, comme l'interface entre le public et le privé au sens freudien de ces termes, et aussi comme le lieu où se forme l'opinion publique (Sales, 1991, p. 295). La société civile, dans ses considérations, devient une composante de base de la sphère privée qui joue pourtant un rôle fondamental entre celle-ci et la sphère publique. Elle se veut aussi le lieu de

l'entrecroisement continu des deux sphères où s'observent à la fois compromis et tension. Donc la théorie du politique de Freund (1981) offre un cadre pour analyser ces tensions.

En somme, l'opérationnalisation du cadre d'analyse freudien chez les auteurs montre la prégnance de l'antagonisme, du conflit et de la violence. C'est peut-être la raison pour laquelle il est souvent oublié que Freund (1981) reste aussi un théoricien de l'amitié (Maire et Mabi, 2019; Bayley, 2018). Ces dernières années plusieurs auteurs de différents horizons ont exploré d'autres perspectives analytiques qui se détachent de l'utilisation traditionnelle du cadre d'analyse freudien (Paltinieri et Preciado, 2019; Steinmetz-Jenkins, 2023). Certains se sont penchés davantage sur la portée du concept de liberté - qui fait le lien avec le présupposé du commandement et de l'obéissance - dans le contexte de l'histoire de la pensée politique occidentale. Ce concept est mis en valeur dans ses rapports avec l'histoire et l'idée de communauté qui se fonde sur des valeurs et des croyances partagées (Paltinieri et Preciado, 2019; Maire et Mabi, 2019; Steinmetz-Jenkins, 2023). Une forme de nationalisme teinté d'humanisme pour certains intellectuels est à l'œuvre dans le déploiement de ce concept très fécond en philosophie politique (Maire et Mabi, 2019, Bailey, 2018). C'est donc à juste titre que des auteurs récents qui s'intéressent moins à la problématique de la violence et de la guerre se penchent aujourd'hui sur la dimension du vivre ensemble dans un environnement mondialisé en s'appuyant sur le référentiel freudien du politique (Harouel, 2020; Kervégeant, 2021; Steinmetz-Jenkins, 2023; Paltinieri et Preciado, 2019).

L'avènement de la communauté européenne qui se veut une étape importante dans la mondialisation n'est pas toujours en phase avec le communautarisme freudien (Traverso, 2016; Kervégeant, 2021) qui s'articule beaucoup avec les considérations relatives au présupposé de l'amitié. Sur ce plan, plusieurs travaux s'appliquent aujourd'hui à mettre en valeur la difficulté de développer une vision pluraliste de l'Europe qui compose avec une diversité des cultures et de traditions en raison des phénomènes migratoires et des différences historiques entre les nations qui la composent (Traverso, 2016). Cette tension est examinée dans le contexte de l'inévitabilité de la globalisation qui mobilise tous les présupposés du politique appelé à mettre les balises pour préserver l'identité nationale (Kervégeant, 2021; Traverso, 2016). Rappelons ici que, pour Freund (1981), la

globalisation est un projet politique façonné par les intérêts des acteurs puissants. Elle peut amener autant à la prospérité et à la paix qu'à des conflits majeurs et des inégalités plus grandes (Kervégeant, 2021). Le politique dans la pensée freudienne a donc servi à articuler les réflexions permettant de saisir les opportunités actuelles (Harouel, 2020; Kervégeant, 2021), mais peut aussi pousser vers les extrêmes.

Il est intéressant de noter le fait que les travaux recensés se côtoient dans les domaines de la philosophie, de la sociologie, de l'histoire et de la politique. Ce sont surtout des analyses documentaires qui prévalent avec une surabondance des réflexions en philosophie et en politique pour penser les relations internationales. D'un point de vue épistémologique cette absence n'est pas déconnectée du prisme disciplinaire de laquelle émerge la pensée freudienne. Le développement de sa pensée ne rend donc pas justice à la perspective phénoménologique de sa philosophie politique. En ce sens, notre posture empirique trace une nouvelle avenue réflexive pour l'articulation du référentiel freudien avec le terrain.

3.5 Les critiques de la théorie freudienne

Notre travail s'intéresse uniquement à la théorie des essences de Freund (1981) et à ses implications normatives. Il ne rentre guère en dialogue avec d'autres aspects de son œuvre ou de sa personne. Nous reconnaissons le fait que la réception de l'œuvre freudienne fut à la fois positive et mitigée. Comprendons que sa théorie du politique intervient dans un contexte de domination du matérialisme et du structuralisme dans la science politique française. Commentant l'héritage freudien, Chenaux (2016) eut à dire qu'il est un esprit libre dans un monde figé. Dans le contexte intellectuel de son époque, les réflexions sur la nature du politique étaient sous estimées puisque l'accent était mis sur les structures économiques et sociales (De La Touanne, 2015). Pour cette raison d'ailleurs, Aron (1965) estime que l'originalité de sa thèse qui s'inscrit dans la rupture par rapport aux courants dominants nourrit son caractère controversé. Rappelons à cet égard le fait que le directeur de thèse de Freund (1981) a refusé de continuer de l'accompagner en raison notamment de sa perspective de traitement de la dialectique de l'ami et de l'ennemi selon sa vision du réalisme politique (De La Touanne, 2015).

Cette dialectique, il faut le dire, l'inscrit dans une sorte de polémique qui deviendra sa devise même dans un contexte intellectuel d'adhésion à l'utopie et à l'idéologie pacifiste (Holeindre, 2011 ; Rosenberg, 2014). Les idéaux abstraits incorporaient nombre de raisonnements qui naviguaient entre le matérialisme et le structuralisme. L'émergence de la théorie freudienne, pour cette raison même était mal comprise et souvent assimilée à une légitimation du conflit et de l'antagonisme plutôt qu'à une reconnaissance de leur caractère incontournable (Bensaïd, 2020). Les critiques ont plutôt tendance d'oublier que Freund (1981) est aussi un théoricien de l'amitié politique (Maire et Maire, 2017; D'Avray, 2015). Malgré tout, la perspicacité et l'originalité de sa pensée font en sorte qu'il est considéré comme une figure clé du développement de la sociologie politique du 20^{ème} siècle (Gehrke, 2021; Steinmetz-Jenkins, 2018). Par son travail, il a, entre autres, consacré le retour du politique (De la Touanne, 2015, p. 7) éclipsé par les sphères de l'activité humaine, économique et sociale.

D'autres auteurs majeurs ont reconnu sa contribution à la théorie politique contemporaine. C'est le cas d'Habermas (1999) qui souligne sa pertinence dans le cadre de la lecture des enjeux et des dynamiques de la politique contemporaine. Il reconnaît notamment la valeur de sa perspective réaliste et conflictuelle pour naviguer dans le paysage politique contemporain. Et pourtant, les deux auteurs sont opposés puisque Habermas (1981) dans son approche normative de la démocratie et de la politique insiste sur la communication plutôt que le conflit. De même, il croit que le consensus et la rationalité devraient informer la politique plutôt que des relations de pouvoir et les rapports de force. Il en découle chez lui une vision plus optimiste de la politique contrairement à Freund (1981) qui souligne l'inévitabilité de la violence et du conflit en politique. Sous cet angle, il est reproché à ce dernier son pessimisme (Boucher, 2021) qui pose très sérieusement les bases du développement d'une politique du tragique (Bove, 2010) ou du libéralisme tragique (Leclerc Provencher, 2021). Ricoeur (1957, p. 735) note que les étiquettes de pessimisme et d'optimisme relèvent de l'humeur et donc de la caractériologie de sorte qu'elles sont à proscrire dans la réflexion philosophique. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'idée selon laquelle, il serait un penseur machiavélien du politique. Mais De la Touanne (2005) trouve

que sa thèse ne s'inscrit que modérément dans le registre machiavélien qui n'irrigue pas de façon intégrale la théorie des essences.

Pourtant Freund (1981) est différent de Schmitt (1932) dont le pessimisme s'exprime fortement dans le traitement conceptuel de la démocratie qui, d'après lui, serait incapable de garantir l'ordre et l'autorité (Mouffe, 1995). Sans réfuter cette compréhension, Freund (1981) pense que la démocratie, malgré ses limites, est capable de garantir la participation citoyenne. Mais il prévient quand même le fait que la souveraineté populaire sur laquelle se fonde la démocratie peut conduire à la tyrannie de la majorité. Il soutient également que ce système est vulnérable à l'émergence des démagogues qui peuvent s'appuyer sur leur charisme et leur popularité afin de manipuler le public et gagner le pouvoir. C'est à juste titre que plusieurs voient en lui un penseur critique de la démocratie libérale (Walsh, 2021).

Il n'est donc pas étonnant qu'on lui reproche souvent son attachement au penseur de l'extrême droite, Schmitt (1932), très reconnu lui aussi pour sa critique de la démocratie et pour la théorisation politique du présumé de l'ami et de l'ennemi (Kiesow, 2022; Gehrke, 2021). Toutes ses préoccupations sur l'inévitabilité du conflit en politique et sa critique de la vision libérale supposément fondée sur l'individualisme et la raison sont effectivement récupérées par Freund (1981). Celui-ci, à l'instar de Schmitt (1932), pense que la politique est enracinée dans les passions et les intérêts groupaux en concurrence (Kiesow, 2022). Il voit d'ailleurs la politique comme un processus de médiation entre les intérêts et les valeurs (Gagnepain, 2020; Le Bot, 2015). Sa dette intellectuelle à l'égard de Schmitt (1932), l'intellectuel controversé, est incontestable de sorte que la convocation de ce dernier dans sa thèse pose le problème de la subordination du savoir scientifique aux valeurs qui devraient ou bien fonder ce savoir ou bien le combattre. Cambier (2003, p. 122) fait remarquer que même si Freund (1981) est fasciné par la thèse de ce dernier, il ne les reprend pas à la lettre : « il les intègre dans un système essentialiste qui dénote un effort véritable de distanciation théorique vis-à-vis de Carl Schmitt ». D'où le passage de l'existentialisme politique mystique qui caractérise le développement de la pensée schmittienne à l'essentialisme politique freudien. Dans cette optique précise, Freund (1981) utilisera la distinction ami-ennemi pas comme critère mais comme l'un des trois présumés qu'il développe pour structurer de manière systématique sa théorie du politique (Cambier, 2003,

p. 125). Cette distinction, en plus de nuancer ce qui chez Schmitt (1932) est fondamental, relativise la conceptualisation du politique par rapport au critère essentiel de la relation de l'ami et de l'ennemi. Ce fut d'ailleurs le conseil de son nouveau directeur de thèse qui lui aussi s'intéresse à ces préoccupations dans sa lecture des relations internationales (Aron, [1962], 2004).

Freund (1981) a également développé ses propres idées qui consacreront sa distance avec Schmitt (1932). Par exemple, à l'inverse de ce dernier qui voyait la souveraineté comme le fondement de la politique, Freund (1981) pense que celle-ci est une question de pouvoir qui n'est pas concentré en un seul lieu comme la souveraineté mais plutôt réparti entre les acteurs et les groupes politique. Il a aussi exposé une théorie de la reconnaissance, qui était absente de la vision de Schmitt (1932). En ce sens, Freund (1981) a soutenu que la reconnaissance était un élément important de la politique, car elle permettait aux groupes de se sentir valorisés et intégrés dans la société. Pour lui, la reconnaissance pouvait être un moyen de résoudre les conflits et de maintenir l'ordre. Alors que Schmitt (1932) avait une vision assez pessimiste de la démocratie, Freund (1981) pensait que celle-ci avait des avantages pratiques. Il croyait que la démocratie était un bon moyen de garantir la participation des citoyens à la politique, même si elle ne garantissait pas nécessairement l'ordre et l'autorité. Il faut noter également le fait qu'à l'inverse de Schmitt (1932), il fut un virulent critique du totalitarisme (Gehrke, 2021; Steinmetz-Jenkins, 2023). Le détachement de sa conceptualisation du politique des considérations théologiques facilitait cette distanciation théorique.

Aron (1965) reprochera à Freund (1981) le fait que le traitement du pouvoir n'est pas au cœur de sa théorisation. Si cette critique s'applique à la première mouture du développement de sa pensée intellectuelle, il faut l'en affranchir complètement en raison de son travail sur l'aventure du politique et sur le traitement de l'impolitique. Freedon (2020) a exploré la conception complexe et nuancée que Freund (1981) entretient du pouvoir, une conception qui va au-delà des vues traditionnelles qui le réduisent à l'influence des autres. Freund (1981) s'appuie en effet sur un large éventail de traditions théoriques qui intègrent philosophie politique, histoire, sociologie et psychologie. Freedon

(2020) constate que l'héritage freudien propose un dépassement par rapport au traitement conceptuel traditionnel du pouvoir. Le pouvoir émerge chez lui comme un concept à la fois complexe et multiforme. Sa définition du pouvoir est large et inclusive. Elle permet d'envisager qu'il puisse être utilisé par des individus et des groupes, à la fois pour le bien et pour le mal, suivant différentes modalités.

Aron (1965) pense également que le traitement de l'ami et de l'ennemi devrait être circonscrit dans le développement de la politique extérieure. Cette critique néanmoins n'est pas vraiment reçue par les intellectuels qui, avec le référentiel freudien, ont analysé la dimension de l'inimitié intérieure avec les problèmes de guerre civile, de terrorisme ou de radicalisation de l'ethnicité (Lafaye et Brochard, 2016; Lafaye, 2016), mais aussi sous un autre registre la violence (Gehrke, 2021) et le totalitarisme qui se veut comme une forme de mal politique cherchant à détruire l'individu et la communauté (Steinmetz-Jenkins, 2023). Toutefois, Cambier (2003) va plus loin qu'Aron (1965) dans sa critique puisqu'il conteste l'ensemble de la théorisation freudienne en matière de relation internationale, reflet de la politique extérieure des États. Il argue que celle-ci est souvent le résultat de négociation et de compromis politiques au lieu d'être l'expression d'une réalité naturelle et immuable comme le développe Freund (1981). C'est le même cas pour l'ordre politique qui dans la conception freudienne est déterminée par un ordre naturel et immuable. C'est pourquoi dans notre travail, nous nous sommes soumis à un exercice de contextualisation des présupposés, conscient du fait que l'essentialisme politique freudien est fortement marqué par le contexte de l'après-guerre en France qui se veut très différent de l'ordre international d'aujourd'hui. Néanmoins, il faut nuancer les propos de Cambier (2003) dans la mesure où la lecture de la force chez Freund (1981) peut inscrire les rapports politiques dans un environnement de négociation et de compromis. Aucune force ne peut s'exercer sans tenir compte des contingences. Mais aussi, la notion d'équilibre au cœur de la théorie freudienne amène à nuancer quelque peu les critiques de Cambier (2003) sous cet angle :

Équilibre entre le privé et le public, entre le commandement et l'obéissance, mais aussi entre les passions et la raison, entre les moyens et les fins, entre la morale et la politique ... La politique raisonnable est en effet un compromis (qui est une forme d'équilibre) entre les exigences de l'action politique et les exigences de l'éthique ... (De La Touanne, 2015, p. 203).

En revanche, son imprécision sur l'intérêt général, une notion complexe et difficile à définir lui est aussi reprochée par Aron (1965) qui ne propose pas non plus de solution pour cette difficulté qu'il faut étendre à plusieurs auteurs qui emploient ce concept. Sans définir l'intérêt général, Freund (1981) y accorde beaucoup d'importance dans sa vision de l'ordre. Plusieurs autres auteurs préfèrent parler d'intérêt public, terme non consensuel qui ne colle pas malgré tout à la valeur notionnelle du public chez Freund (1981). Plusieurs travaux témoignent d'un malaise quant à la conceptualisation de l'intérêt public (Long, 1990 ; Flathman, 1966) même si Freund (1981) a pris le temps de poser les bases conceptuelles du public qui n'a pas la même valeur notionnelle dans la qualification de l'intérêt. La notion d'intérêt elle-même n'est pas pour le moins problématique dans la mesure où même si les auteurs sont conscients de l'existence d'intérêt public ou général, il n'y a pas de consensus quant à sa définition ni quant à la possibilité que l'État, à travers un ordre donné, représente véritablement l'intérêt public ou général (Schubert, 1957 ; King et al., 2010) surtout dans le cadre de l'individuation du commandement chez Freund (1981) qui ne saurait exclure la dimension privée de certains intérêts. Barnem (1951) demande de bannir ce thème. Comprendons bien que le problème se pose de savoir qui est chargé de définir l'intérêt public ou général tout en sachant que le public change et que ce qui relevait de l'intérêt public change aujourd'hui de mains en étant au pouvoir d'instances non étatiques (Chevalier, 2008). Long (1990), commentant la position de Dewey's (1927), sur l'intérêt public, fait une proposition :

[...] publics do come into being as the result of interactions among private parties. Such interactions create consequences and these, in turn, give rise to a public with a shared interest in controlling those consequences. To control those consequences, the public establishes officials and institutions and, in doing so, Dewey said, gives rise to the state. He might have said, though it goes without saying, the public interest as well (Long, 1990, p. 171).

Il n'existe pas de théories sur la notion d'intérêt public ou général. Cette notion elle-même ne serait rien d'autre qu'une étiquette apposée indifféremment à un recueil de compromis particuliers du moment (Long, 1990, p.173). Flathman (1960) rattache le concept au discours normatif des politiques, ce qui lui permet d'avoir un sens pragmatique qui fait en sorte que ce ne soit point un concept cognitivement vide. Pour lui en effet, une justification raisonnable du concept en matière de politique publique peut être faite en regardant par

exemple si la politique est susceptible de généralisation, déterminant dans la mesure du possible les conséquences prévisibles de son adoption et évaluer les conséquences en termes de valeurs de la collectivité (Flathman, 1960). Des considérations d'ordre privé, évidemment, ne sont pas mises de côté lorsque des actes publics se réalisent. Il prévaut une dialectique du privé et du public inhérent à ces processus. Il n'existe pas non plus de théorie de l'intérêt général. Autant que l'on se préoccupe de du caractère public de l'intérêt, son caractère général, comme le présume Freund (1981), n'en est pas moins problématique. Cette critique tient donc la route et témoigne des difficultés de dégager un véritable consensus sur la réception intellectuelle de cette notion.

3.6 Pertinence du cadre théorique pour l'étude de la performance des politiques éducatives en Haïti

Plusieurs éléments que nous exposerons sous peu invitent à apprécier l'importance de la théorie du politique dans le cadre de cette étude qui s'intéresse à l'échec de la Stratégie. Globalement, son utilité se traduit, entre autres, par la réflexion qu'elle permet d'initier sur le système qui accueille et implante les politiques en fonction de trois grandes orientations interdépendantes que nous avons développées précédemment. Nous pouvons affirmer, sans tomber dans l'extrapolation, que, sans le politique, il ne peut y avoir ni de politiques publiques ni de possibilités de performance de celles-ci. La performance est toujours supportée par son lieu d'émanation.

À travers le présupposé du commandement et de l'obéissance, le débat sur les entités structurelles du MENFP est ouvert dans le sens d'une préoccupation spécifique. Elle consiste de savoir dans quelle mesure les structures en place possèdent ou non le bon système du commandement pour mener à terme la SNAEPT. Dans cette perspective, avec la théorie du politique, il est possible de réfléchir sur la réalité de l'appareil de commandement eu égard aux différentes étapes de la mise en œuvre et plus particulièrement sur sa capacité d'exécuter la Stratégie. Celle-ci, rappelons-le, s'accompagne d'éléments appelés à renforcer, sur le plan de la gouvernance, l'État haïtien dont plusieurs travaux de diagnostic révèlent des limites majeures en termes d'efficacité opérationnelle. Il s'agit d'une demande explicite au politique que cet instrument modelé

pourtant par ce dernier permet de formuler, attestant dès lors une interstructuration entre lui et le politique. Autrement dit, pour s'implanter, la Stratégie prend beaucoup de ressources de ce présupposé et lui en apporte aussi beaucoup, notamment dans la manière dont elle traite de la gouvernance du secteur, gouvernance qui postule une amélioration du rôle de l'État (MENFP, 2007). Renforcer la gouvernance passe nécessairement par une remise en question tacite du rôle normatif des structures en place, plus précisément des modes de fonctionnement des cadres du politique qui prennent forme à l'intérieur de l'appareil de commandement. En s'intéressant donc à la contextualisation du présupposé du commandement et de l'obéissance, notre parti pris théorique permet d'intégrer la gouvernance comme analyseur de l'implantation.

Pour ainsi dire, les considérations basées sur l'avenue réflexive aménagée par ce présupposé s'articulent avec le fait que le mode d'entrée d'une politique peut se manifester sous un joug favorable ou défavorable à sa performance. Les unités organisationnelles ont en effet leur capacité opérationnelle propre aussi bien que des visées particulières reflétant la manière dont l'instrument interpelle leurs représentants. Nous n'ignorons pas, bien sûr, les autres contingences qui conditionnent l'environnement complexe du déploiement de la Stratégie, lequel fournit à celle-ci l'arrière-plan contextuel de son déploiement spatiotemporel. Il est vrai que plusieurs textes de diagnostics et plusieurs instruments de politique sectorielle dégagent une certaine compréhension de l'efficacité opérationnelle du MENFP relativement à ses expériences d'implantation (Jacob et Mathurin, 2018). La circonscription de notre analyse dans le champ du politique amène un regard supplémentaire sur le rapport que l'État entretient avec le secteur de l'éducation. Elle permet de savoir dans quelle mesure l'État commande effectivement le système éducatif. Conséquemment, elle permet aussi d'analyser le niveau d'obéissance du système aux directives ministérielles. Cette obéissance demeure nécessaire pour la performance des interventions publiques.

En somme, l'utilité pratique de l'approche freudienne, complémentairement à plusieurs textes traitant de la question de la gouvernance du système éducatif haïtien comme problème pour la performance des politiques, se trouve dans cette ouverture analytique consistant à mettre en exergue des aspects de la pesanteur du politique. Il ne suffira pas de

voir les structures de manière désincarnée, c'est-à-dire sans leur connexion avec le politique qui anime leur fonctionnement. Cette connexion représente un lieu de spécificité qui les distingue amplement de l'activité managériale des instances du privé et qui renseignent sur leur dynamisme. Aucun travail n'a documenté cet aspect de manière à favoriser une compréhension de la capacité et de la volonté du système à accueillir les changements que le politique souhaite amener avec la SNAEPT. Ces préoccupations sont formulées par l'approche conceptuelle freudienne sur la base des différents avis recueillis auprès des acteurs du politique sur l'échec de la Stratégie. Ses résultats participent de la force déployée en sa faveur et également du support des autres entités du politique participant au système de commandement en tant que partie prenante de l'État disposant de pouvoir et d'autorité leur permettant d'orienter, voire de contraindre la mise en œuvre. Sur le terrain de la gouvernance, ces interrogations peuvent également permettre d'analyser l'importance relative des forces sectorielles concurrentes. C'est-à-dire celles qui ne relèvent pas de la sphère publique, mais qui interagissent avec l'appareil de commandement contrôlé par l'État de manière à influencer les résultats de la mise en œuvre.

Ces préoccupations revêtent beaucoup d'importance dans la mesure où l'État haïtien se voit décrit comme un État faible (Corten, 2011), inachevé (Merion, 1999), failli compte tenu des faiblesses des structures étatiques (Verlin, 2014 ; Torgman, 2012, Shamsie et al., 2006) ou encore prédateur (CNRA, 1998). Elles gardent une certaine pertinence dans le contexte particulier du secteur de l'éducation dont le diagnostic illustre les instabilités et les défaillances structurelles alarmantes traduisant un problème d'ordre majeur dans l'organisation générale du système éducatif haïtien, véritable chantier des politiques sectorielles (MENJS, 1995 ; MENFP, 2007). Le politique fonctionne en cohérence avec ce que l'État représente. Rappelons ici que celui-ci constitue, avant tout, une modalité historique de l'essence du politique (Freund, 1981).

Le poids relatif du secteur privé de l'éducation qui avoisine les 90 % du parc scolaire (Moisset et Mérisier, 2001 ; Lamaute-Brisson, 2002 ; 2005) soulève l'importance relative de la dialectique du privé et du public dans le cadre des politiques sectorielles et aussi des pratiques. Cet aspect est d'ailleurs soulevé par des experts qui estiment que : « La

configuration de l'offre éducative n'est pas sans affecter le rapport de force entre le secteur non public d'éducation et le secteur public. Même si le MENFP subventionne, via le budget de l'État, des écoles ou des familles du secteur non public, il ne détient, à l'heure actuelle, que peu d'emprise sur le développement du système » (MENFP, 2008, p. 7). Dans cette optique que pour Said (1998), il faudrait sans doute cesser de voir l'éducation en Haïti selon les préconceptions qui la mettent au rang de responsabilité publique, mais plutôt de la regarder comme une affaire privée. La théorie freudienne permet de comprendre, compte tenu de la délimitation des frontières entre le privé et le public, la zone spécifique de l'intervention de l'État en matière d'éducation.

Ce débat en Haïti se veut important pour apprécier les résultats des politiques éducatives dans la mesure où l'importance accrue du privé, en tant que secteur, peut lui permettre de faire obstacle aux décisions émanant du public et donc de faire contester, au sens du politique, la dimension publique de l'éducation compte tenu des paramètres sociologiques et historiques qui structurent ce domaine en Haïti. Il s'agira en effet de se demander, sous cet angle spécifique, dans quelle mesure l'État représente le véritable propriétaire du système éducatif et comment cela risque-t-il d'affecter la mise en œuvre de la SNAEPT. Les cadres du politique travaillent au niveau des frontières du public et du privé, frontières dont la variabilité prend en compte les contingences sociohistoriques. Sur ce plan, rappelons surtout le fait que, malgré qu'il ne puisse exister de politique du privé, il se pourrait que ce dernier ait pu échafauder son propre système au-dessus du cadre normatif fixé par l'État à travers de nombreux instruments et des dispositifs réglementaires. Toute la question de la force du politique devient alors nécessaire, encore plus dans le contexte de la mise en œuvre de la SNAEPT. Non seulement la question de la gouvernance du système pourra être abordée à travers l'articulation du système de commandement, mais aussi la compréhension de toute la tension qui prévaut entre le privé et le public dans la sphère éducative ainsi que les conséquences inévitables de cette tension sur la performance de la Stratégie.

Il faut mettre cette préoccupation en perspective avec l'histoire même des politiques publiques haïtiennes où le poids du religieux revêt une importance relative. Rappelons ici le fait que les religieux dominent la sphère de la qualité dans le secteur avec la mise en

place des écoles d'élite qui se veulent des références au niveau national (Joint, 2006). Le poids des politiques publiques dans un tel contexte où le secteur public ne constitue pas une référence n'est pas connu. Il est même possible de se demander si l'État peut véritablement implanter là où il ne domine pas quoiqu'il joue un rôle régulateur à travers les examens officiels qui certifient le passage d'un cycle scolaire à l'autre. Les partenaires religieux soumis à l'agenda du MENFP en matière de finalité de l'éducation sont interpellés par notre cadre théorique. À cet égard, nous nous demandons s'ils ont créé leurs propres finalités mettant à mal la dimension publique de l'appareil éducatif et conséquemment son fonctionnement dans le cadre de la SNAEPT. L'État haïtien, représenté par ses hauts cadres, à travers le prisme freudien du politique, passe sous la loupe. On se demande s'il dirige la sphère éducative dans le sens de l'intérêt général ou s'il s'inscrit-il dans un modèle régulateur où le fait de sa démission, pour diverses raisons liées à des contingences sociohistoriques, est à envisager. La réponse à cette question permettra de savoir dans quelle mesure la SNAEPT aussi bien que son échec participe de l'expression du public. La théorie freudienne favorise largement ces questionnements lorsqu'elle s'intéresse à la force déployée par les cadres pour la phase exécutoire qui mobilise significativement la relation du privé et du public.

Rappelons ici que l'État a comme responsabilité, compte tenu du fondement des politiques éducatives, de veiller à ce que celles-ci soient normées en fonction de ce qu'il aura jugé important au regard de l'intérêt général qu'il représente (MENJS, 1995). Il détermine ainsi les finalités de l'éducation, car le bien commun ne peut être protégé en dehors des finalités pour lesquelles il a été constitué. La théorie du politique de Freund (1981) soulève sur ce plan des préoccupations intéressantes. Car, il se pourrait que, au lieu de voir le public se servir du privé pour arriver à ses fins, nous nous retrouvions devant un raisonnement plus complexe que cette théorie pourrait au moins permettre d'aborder. Rappelons une fois de plus les concepts d'État faible, d'État inachevé cités précédemment démontrent la faiblesse de la sphère publique sans pour autant nous permettre de saisir son articulation avec le privé. Comme l'opinion désigne la dialectique du privé et du public, avec Freund (1981) nous pouvons apprécier, grâce à des entrevues, le discours des acteurs à différents niveaux. Cette appréciation se veut nécessaire pour savoir si les opinions convergent vers une vision

partagée. Rappelons en ce sens le fait que les opinions, tel que nous en avons discuté précédemment, demeurent tout aussi importantes pour les résultats des politiques à la fois en termes d'influence et d'étiquetage. Il est donc essentiel de connaître la nature de la force déployée par l'État pour contrôler les opinions, les affaiblir ou les orienter.

Le dernier argument en faveur de l'approche freudienne est lié au fait que cette vision impose une théorisation de l'ennemi qui évolue sur un registre intérieur ou extérieur. Dans le cas des politiques éducatives en Haïti un tel questionnement n'a jamais été documenté pour rendre compte du fait que certaines politiques se veulent le prolongement d'une lutte sectorielle entre l'État et d'autres entités ou d'autres collectivités et, par conséquent, faire l'objet de blocage à travers notamment un jeu d'acteurs subtil. La mondialisation des politiques publiques, pour un ancien pays issu du contexte de l'esclavage, peut être comprise par les acteurs nationaux comme l'expression subtile du néocolonialisme même si certaines marges de manœuvre peuvent donner l'impression qu'il y eut une nationalisation de cette mondialisation. Certains cadres pourraient percevoir négativement ces politiques financées largement par l'international souvent accusé de poursuivre sur la scène éducative même nationale leurs propres mandats (Bory-Adams, 1991; Austin, Austin, 1994).

La relation de l'ami et de l'ennemi peut donc encadrer la réception de la Stratégie en favorisant ou en handicapant son déploiement. Il est d'ailleurs plus que normal que des cadres développent une conscience de la présence d'acteurs inamicaux autour du projet éducatif pour mieux penser sa performance. Diamond (2013) convenait, dans le cas des pays fragiles comme Haïti, de la présence de voisins hostiles dont les actions pouvaient mener à l'effondrement sociétal. Il mettait aussi l'accent sur la nature des réponses apportées à nos problèmes sur la base des valeurs nationales comme facteurs d'enrayement ou d'accélération de cet effondrement. Si l'auteur a catalogué Haïti dans ces pays susceptibles de disparaître pour au moins les deux raisons de son modèle d'analyse, la discrimination entre l'ami et l'ennemi devient un réflexe de survie reflété dans les choix éducatifs de l'État et l'expression de son niveau de maturité institutionnelle. La conceptualisation aussi bien que l'implantation constituent des réponses de la sphère

publique aux enjeux éducatifs marquées par les valeurs sociétales. L'approche freudienne ouvre la voie à l'analyse du fonctionnement du public tant dans ses fondements en termes de valeur que dans sa cohérence et ses paradoxes qui ne peuvent que se déteindre dans la performance de l'instrument.

En somme, contrairement aux autres conceptions mentionnées antérieurement sur l'échec des politiques publiques, le politique nous met dans une posture qui permet d'analyser à la fois les actions et les inactions des cadres. Il nous permet de porter un regard dynamique sur l'expression avérée de la force afin de nous aider à comprendre les tenants et les aboutissants de la Stratégie. Jusqu'à présent, nous savons seulement que les cadres ont déployé des efforts concrets en vue de donner une impulsion décisive à l'implantation de la Stratégie. Mais nous ne connaissons pas la nature de la force déployée dans le cadre de la mise en œuvre en vue de la contraindre vers une orientation souhaitée ni celle des effets sur les résultats. Or, la force déployée par les cadres du politique évolue en interaction constante avec les perspectives de mise en ordre du secteur, l'opinion sur les politiques sectorielles et aussi la lutte qui s'engage entre amis et ennemis par rapport à l'implantation d'une politique. Notre cadre théorique permet de regarder l'interaction entre le politique et les politiques pour apprécier les résultats de ces dernières.

3.7 Modèle d'analyse et d'observation

Dans le cadre de cette étude, nous postulons que les résultats des politiques sont déterminés par les dialectiques qui, en vertu de leur contextualisation spatiotemporelle, leur sont favorables ou non. Dans cette perspective, la combinaison des trois présupposés avec leurs dialectiques respectives donne du ton à la mise en œuvre en influençant la performance des politiques. Chacun des présupposés et sa dialectique défavorable ou favorable représentent un facteur déterminant pour les perspectives d'aboutissement. Nous effectuons ce travail en regardant les implications analytiques de l'utilisation des présupposés et de leurs dialectiques pour apprécier le système de causalité à l'œuvre dans la performance de la Stratégie nationale. Cependant, nous rappelons quand même ici le fait que la force joue le rôle de filtre par rapport aux effets combinés des dialectiques. Dans notre modèle, la force

agit sur ces effets de manière à amener vers des perspectives de résultats similaires ou différentes de celles que la combinaison des présupposés permettait d'envisager. Selon l'optique freudienne, la force peut être mobilisée pour privilégier une orientation sur une autre. En tant que moyen du politique lorsqu'elle est contraignante, en dernier ressort, elle détermine l'orientation possible des résultats.

Nous basant sur ces considérations, les données sont colligées sur le caractère favorable ou défavorable des présupposés et de leurs dialectiques par rapport à l'atteinte des objectifs. Autrement dit, elles s'informent de leur contextualisation et de leur comportement par rapport à la mise en œuvre. L'analyse qui en découle reflète cette même orientation qui a pu guider l'opération de cueillette des données. À cet égard, nous rappelons ici le fait qu'une dialectique favorable exprime un support pour la politique et influe conséquemment sur la performance de manière positive. Une dialectique défavorable démontre, au contraire, une opposition à la mise en œuvre ou encore un manque de support. Autrement dit, la relation du politique qui commande cette dialectique ne permet pas l'aménagement d'un cadre propice à l'épanouissement de la politique.

Nous notons également le fait que le politique, selon le référentiel freudien, ne peut être réduit à un seul présupposé qui commande sa propre dialectique. Par exemple, qu'il s'agisse de l'ordre, de l'opinion ou de la lutte, leurs expressions varient suivant le contexte. L'ensemble des relations et des dialectiques forme le politique. Comme nous disposons de trois variables interdépendantes qui constituent les dialectiques du politique, si deux d'entre elles se comportent de la même manière par rapport à la mise en œuvre d'un instrument, leur combinaison reflètera le comportement des deux pour influencer les résultats. Nous partons donc du principe selon lequel une seule dialectique sur trois ne peut déterminer à elle seule la nature des résultats. Il faudra donc deux d'entre elles avec le même comportement pour juger du caractère favorable ou défavorable des résultats. Nous trouvons ainsi notre condition d'équilibre. Dans le cadre de notre modélisation, nous disposons donc des combinaisons suivantes illustrées plus tôt dans notre cadre théorique : favorable et défavorable. Chaque dialectique, conformément à son présupposé, peut

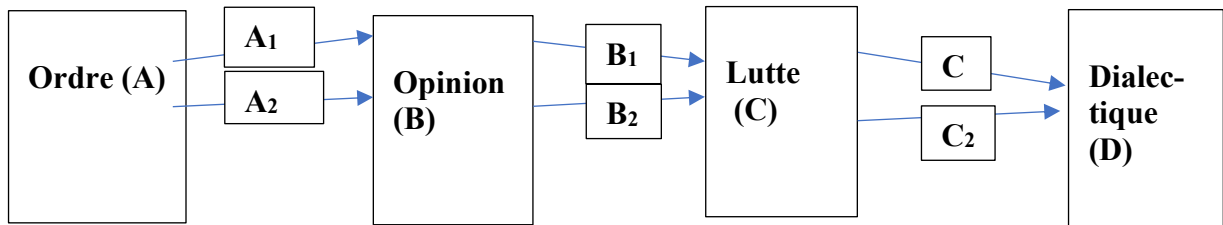
prendre deux valeurs pour accompagner ces combinaisons. Pour simplifier la notation, nous considérerons les dialectiques suivantes :

- **Ordre (A)** peut prendre deux valeurs : Fav. (**A₁**), Def. (**A₂**)
- **Opinion (B)** peut prendre deux valeurs : Fav. (**B₁**), Def. (**B₂**)
- **Lutte (C)** peut prendre deux valeurs : Fav. (**C₁**), Def. (**C₂**)

Les résultats des combinaisons donnent les dialectiques que nous schématisons ci-dessous :

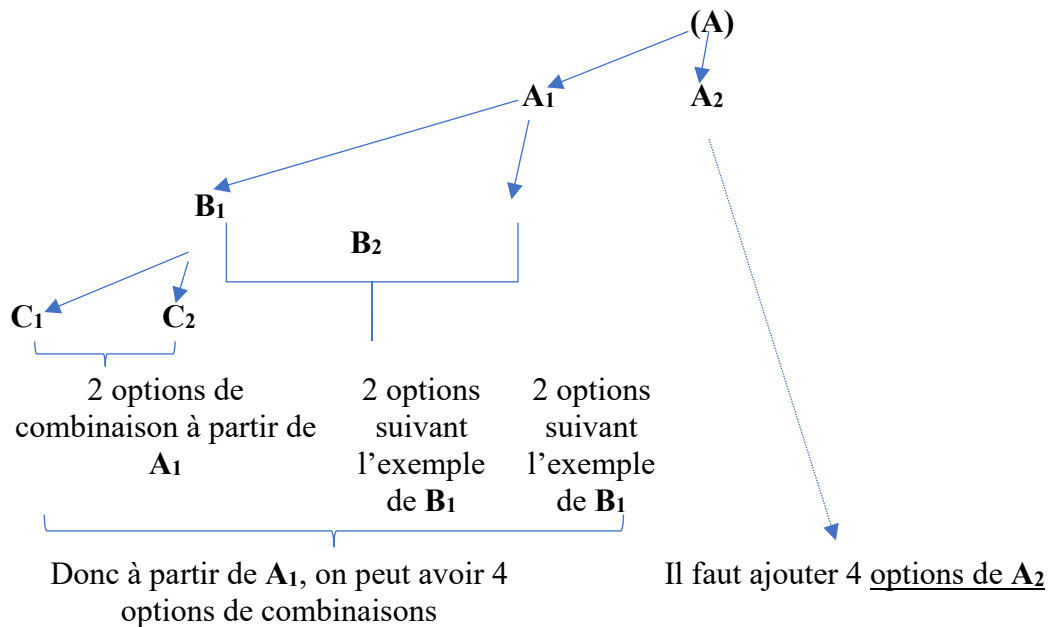
Dialectique (D) peut prendre deux valeurs : Fav. (**D₁**), Def. (**D₂**)

Figure 1 : Résultat des combinaisons des dialectiques



Nous pouvons appliquer le théorème fondamental du dénombrement ou le principe de multiplication que nous illustrons ici pour évaluer le nombre de combinaisons possibles :

Figure 2 : Nombre de combinaisons avec les dialectiques



En tout, nous avons 4+ 4 = 8 combinaisons possibles.

Comme le montre notre schéma, les combinaisons indépendantes comportent 3 opérations distinctes :

1. Première opération : le choix de l'ordre, noté n_1 (deux façons différentes de choisir parmi les valeurs que peut prendre Ordre)
2. Deuxième opération : le choix de l'opinion, noté n_2 (deux façons différentes de choisir parmi les valeurs que peut prendre Opinion)
3. Troisième opération : le choix de la lutte, noté n_3 (deux façons différentes de choisir parmi les valeurs que peut prendre Lutte)

L'ensemble de toutes les opérations s'exprime ainsi : $n_1 * n_2 * \dots * n_k = 2 * 2 * 2 = 8$

Lorsque nous disposons de trois variables partageant le même qualificatif (favorable ou défavorable), la combinaison est jugée forte et nous donne des résultats allant dans le même sens (3/3). Ce scénario peu régulier ne se répète que deux fois dans les huit combinaisons. Cependant, il existe des cas où la combinaison se révèle moins forte avec deux possibilités sur trois (2/3) que les variables aient les mêmes comportements à l'égard des politiques. En tout temps, la perspective de résultat se définit en fonction de ce qui se révèle comme tendance. Comme indiqué précédemment, il faut au moins deux variables aux comportements convergents pour dégager une tendance.

Il reste possible, rappelons-le, que certains résultats reflètent plus une possibilité théorique, d'autant plus que dans le milieu haïtien les modalités historiques de l'essence du politique dénotent leur propre singularité. Par ailleurs, il faut, dans une vision qualitative de notre étude, accentuer sur l'aspect tendanciel pour apprécier les résultats d'une combinaison qui n'est jamais déconnectée de la manière dont le politique se contextualise dans le secteur où il est étudié. Sur ce plan, il est important de préciser le fait que nous ne regardons pas une seule variable, mais plusieurs qui évoluent en constante interaction. À cet égard, il est essentiel de comprendre que la relation du public et du privé désigne le présupposé principal du politique, tandis que celle du commandement représente le présupposé de base. Rien ne permet de dire qu'une d'entre elle manifestera la plus grande importance relative à l'intérieur de la combinaison pour laquelle les dialectiques respectives se conjuguent. Par ailleurs, même si cette possibilité s'offrait, vu l'importance relative d'un

présupposé, la force du politique décidera, en dernier lieu, de l'orientation des résultats. La force, comme variable, peut modifier, rappelons-le, les propriétés des combinaisons obtenues. En fait, aucune autre variable à elle seule ou en combinaison avec d'autres ne peut déterminer les résultats d'une politique, sans passer par le filtre de la force. Celle-ci désigne le moyen du politique (Freund, 1981).

Voici donc, au regard de ce développement sur les combinaisons, les résultats que nous pouvons obtenir :

1. Ordre favorable + opinion favorable + lutte favorable = résultats dialectiques favorables (3/3) ;
2. Ordre favorable + opinion favorable + lutte défavorable = résultats dialectiques favorables (2/3) ;
3. Ordre favorable + opinion défavorable + lutte favorable = résultats dialectiques défavorables (2/3) ;
4. Ordre favorable + opinion défavorable + lutte défavorable = résultats dialectiques défavorables (2/3) ;
5. Ordre défavorable + opinion défavorable + lutte défavorable = résultats dialectiques défavorables (3/3) ;
6. Ordre défavorable + opinion défavorable + lutte favorable = résultats dialectiques défavorables (2/3) ;
7. Ordre défavorable + opinion favorable + lutte défavorable = résultats dialectiques défavorables (2/3) ;
8. Ordre défavorable + opinion favorable + lutte favorable = résultats dialectiques favorables (2/3) ;

À travers l'interaction des combinaisons et de la force du politique, nous expliquons la performance globale de la Stratégie nationale. Rappelons ici le fait que la force se veut toujours intentionnelle et orientée selon la volonté des hauts cadres, c'est-à-dire selon le vœu de l'État monopoleur des politiques publiques qui enfante la Stratégie nationale. En tant que moyen du politique, la force démontre toujours un niveau de contrainte. Cependant, il existe des scénarii où elle se veut faible, c'est-à-dire faible, car elle ne reçoit

pas l'impulsion matérielle à sa dynamisation de manière consistante. Toutefois, sa nature (favorable ou défavorable) plutôt que son intensité décide de la tendance finale dans la mesure où le niveau de contrainte reflète toujours la volonté des décideurs. Aussi, dans le cadre de notre étude, peut-elle prendre quatre valeurs :

- Contraignante et favorable à la politique (CFP) ;
- Contraignante et défavorable à la politique (CCP) ;
- Faible et favorable à la politique (FFP) ;
- Faible et défavorable à la politique (FDP).

La force ne suffit pas à elle seule pour déterminer le niveau de performance d'une politique. Elle représente d'ailleurs un concept relationnel qui présuppose toujours une coexistence avec d'autres sans lesquelles son existence reste inconcevable. Elle doit composer, dans le cadre de notre modélisation, avec les exigences plurielles de la combinaison des dialectiques qui peuvent bénéficier d'orientation complémentaire ou opposée. La force sert également de filtre dans la mesure où les combinaisons, à elles seules, ne suffisent pas pour orienter des résultats. Elle demeure en ce sens une variable d'importance pour déterminer ultimement la performance d'une politique.

Cela dit, il paraît légitime de s'enquérir sur la logique qui informe les différentes perspectives que nous illustrons dans les combinaisons. En effet, elles se veulent toujours tributaires de la manière dont la force du politique s'équilibre avec les résultats des dialectiques. Moins elle exerce de contraintes, plus les orientations des résultats dialectiques peuvent déterminer les résultats. Le contraire entraîne le scénario inverse. Lorsqu'il prévaut une tendance dans les résultats des dialectiques et que la force dégagée se révèle suffisante pour la renverser, la tendance en question détermine le rapport à la politique.

Dans ce contexte précis, les interactions entre la force et les dialectiques du politique peuvent amener ou bien vers une perspective de réussite ou bien vers une possibilité d'échec, selon les tendances. Lorsque la force se veut contraignante et contre la politique

et qu'elle rencontre des résultats dialectiques défavorables, il ne s'agira pas tout simplement de perspectives d'échec, mais de résultats que nous appelons tout simplement échec. Dans les autres cas, les non-convergences entre résultats dialectiques et force entraînent des perspectives défavorables à la performance des politiques publiques. En somme, notre modélisation de l'interaction entre l'ensemble des dialectiques et la force renseigne sur les situations où les résultats se révèlent favorables ou pas à travers des réflexions sur la nature des combinaisons. Dans le cadre de notre modèle, il existe seize options de combinaisons résultant de l'interaction des dialectiques avec la force :

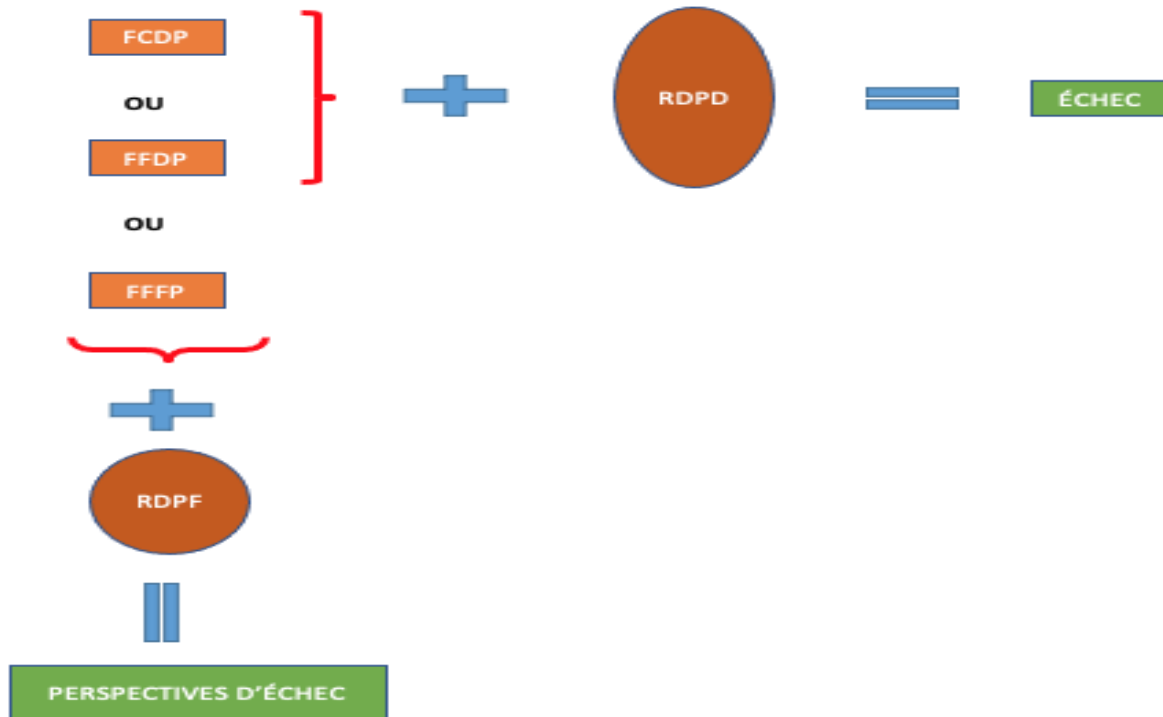
1. Force contraignante défavorable à la politique (**FCDP**) + résultats dialectiques du politique défavorables (3/3) = **échec de la politique** ;
2. Force contraignante défavorable à la politique + résultats dialectiques du politique défavorables (2/3) = **échec de la politique** ;
3. Force contraignante défavorable à la politique + résultats dialectiques du politique favorables (3/3) = perspective d'échec de la politique ;
4. Force contraignante défavorable à la politique + résultats dialectiques du politique favorables (2/2) = perspective d'échec de la politique ;
5. Force faible défavorable à la politique (**FFDP**) + résultats dialectiques du politique défavorables (3/3) = **échec de la politique** ;
6. Force faible défavorable à la politique + résultats dialectiques du politique défavorables (2/3) = **échec de la politique** ;
7. Force faible défavorable à la politique + résultats dialectiques du politique favorables (3/3) = perspectives d'échec de la politique ;
8. Force faible défavorable à la politique + résultats dialectiques du politique favorables (2/2) = perspectives d'échec de la politique ;
9. Force contraignante et favorable à la politique (**FCFP**) + résultats dialectiques du politique défavorables (3/3) = perspectives de réussite de la politique ;
10. Force contraignante et favorable à la politique + résultats dialectiques du politique défavorables (2/3) = perspectives de réussite de la politique ;
11. Force contraignante et favorable à la politique + résultats dialectiques du politique favorables (3/3) = perspectives de réussite de la politique ;

12. Force contraignante et favorable à la politique + résultats dialectiques du politique favorables (2/2) = perspectives de réussite de la politique ;
13. Force faible et favorable à la politique (**FFFP**) + résultats dialectiques du politique défavorables (3/3) = perspectives d'échec de la politique ;
14. Force faible et favorable à la politique + résultats dialectiques du politique défavorables (2/3) = perspectives d'échec de la politique ;
15. Force faible et favorable à la politique + résultats dialectiques du politique favorables (3/3) = perspectives de réussite de la politique ;
16. Force faible et favorable à la politique + résultats dialectiques du politique favorables (2/2) = perspectives de réussite de la politique.

Le schéma suivant met en relief les conditions de l'échec ou encore les perspectives d'échec des politiques publiques en raison de l'interaction entre la force et :

- Les résultats des dialectiques du politique défavorables (RDPD) ;
- Les résultats des dialectiques du politique favorables (RDPF).

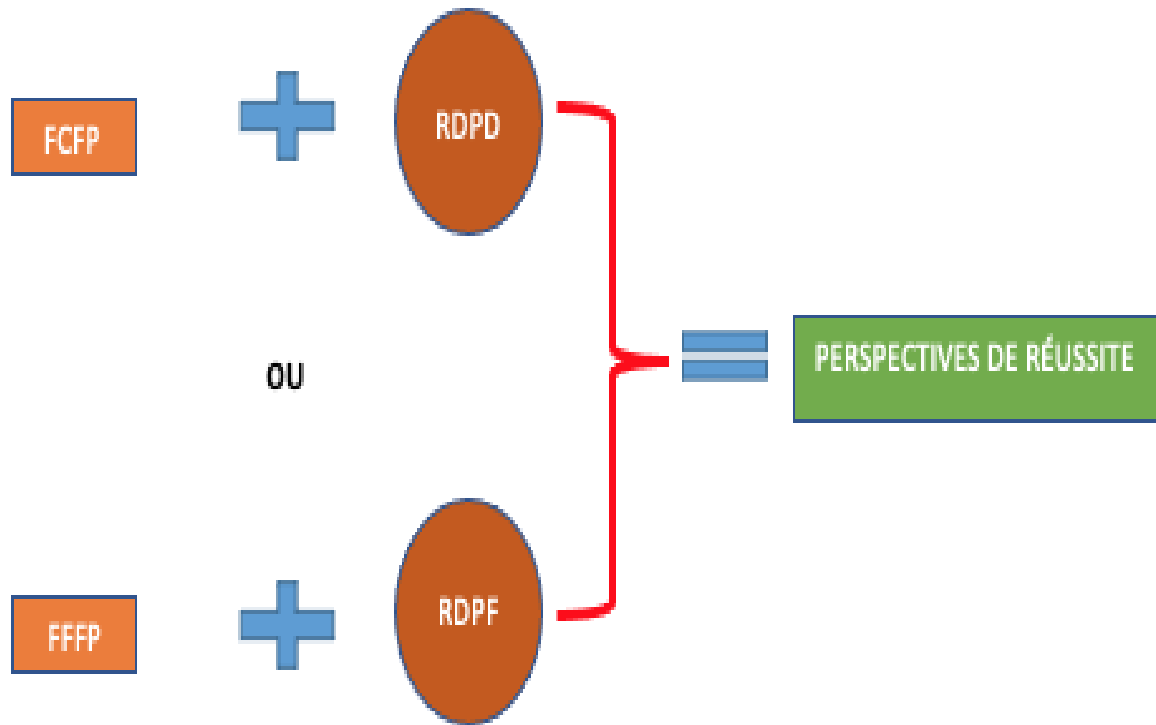
Figure 3 : Modélisation de l'échec et des perspectives d'échec des politiques publiques



La définition causale de l'échec réside dans le rapport entre la manifestation défavorable d'une force contraignante ou faible et les résultats des dialectiques publiques défavorables. Nous parlons de perspective d'échec pour illustrer les situations où il est possible que les résultats tendent vers l'échec sans que nous ne puissions prétendre avec assurance que c'est l'échec qui va prévaloir.

Les situations qui se concrétisent par une perspective de réussite ne nous intéressent pas ici vu le fait que notre recherche concerne l'échec reconnu de la Stratégie. Cependant, au regard des combinaisons illustrées plus haut, voici comment s'articuleraient les éléments favorisant la réussite d'une politique publique.

Figure 4 : Modélisation des perspectives de réussite des politiques publiques



3.7 Synthèse du cadre de référence de l'étude

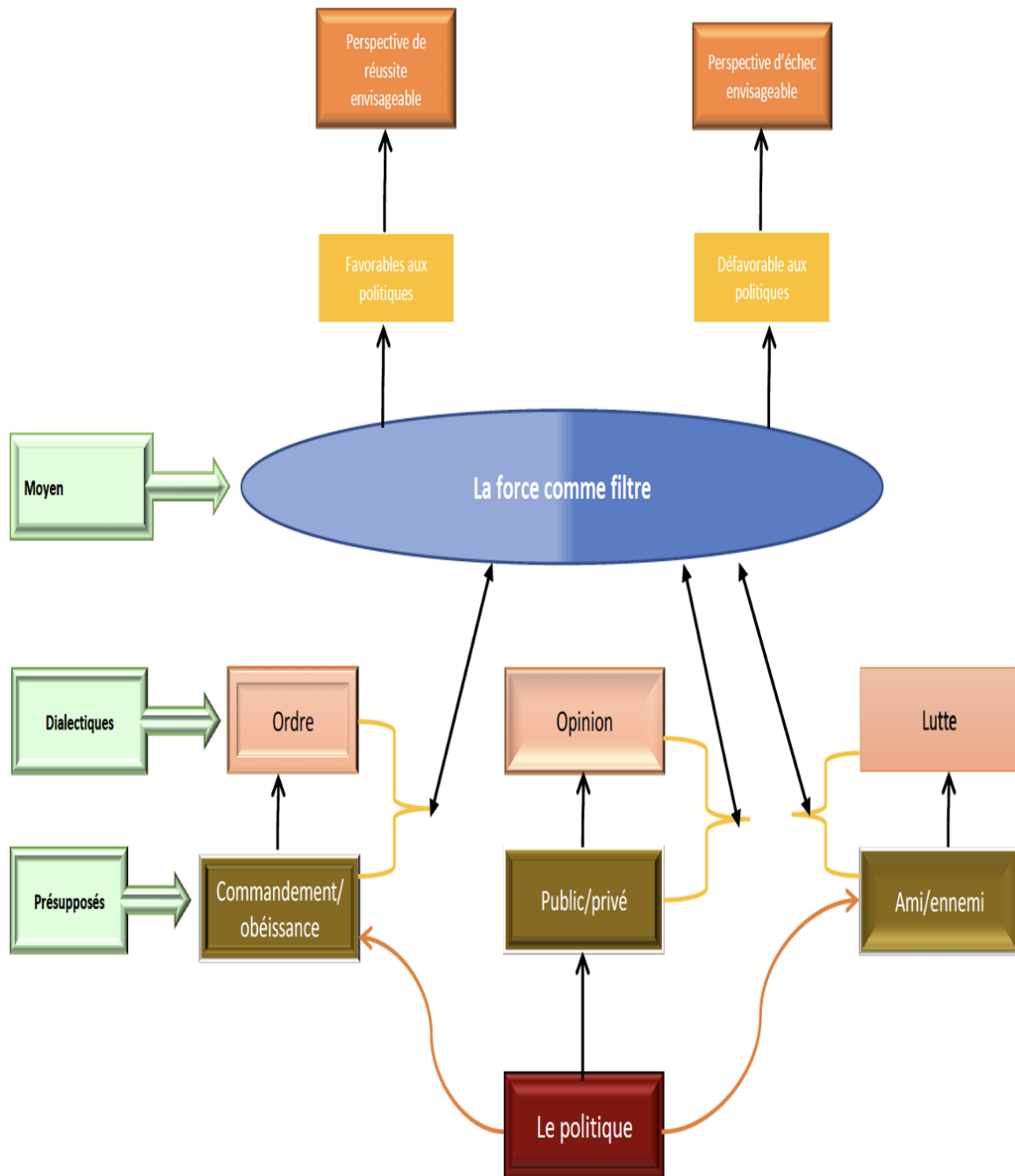
L'approche théorique qui nous sert de référentiel dans le cadre de notre démarche provient de la conception freudienne du politique dont le moyen spécifique est désigné par la force. La réalisation des objectifs officiels de la SNAEPT dépend, si nous nous appuyons sur la thèse freudienne, de la manière dont la force du politique a été déployée dans le cadre de l'implantation. Cette approche théorique insiste sur le fait que le politique utilise toujours le régime de la force pour se fonctionnaliser. Le politique est compris, dans le cadre conceptuel de Freund (1981), comme une essence et, à ce titre, comporte des présupposés qui se contextualisent dans le temps et dans l'espace avec leurs particularités propres. Nous comptons donc trois présupposés : la relation du commandement et de l'obéissance dont la dialectique est l'ordre, la relation du privé et du public dont la dialectique est l'opinion et finalement la relation de l'ami et de l'ennemi dont la dialectique est la lutte. En d'autres termes, le politique a pour fondement ces trois relations qui commandent chacune sa propre dialectique et trouve ses modalités d'action dans la force qui lui fournit les moyens

opérationnels d'atteindre ses visées.

Dans ce registre analytique, la combinaison des trois présupposés avec leurs dialectiques respectives donne du ton à la mise en œuvre des politiques. Toutefois, ultimement, la force du politique équilibre les différents apports aux résultats, soit en termes positifs, soit en termes négatifs. En effet, elle augmente ou diminue les effets respectifs ou conjugués de l'ordre, de l'opinion et de la lutte, donc détermine, en dernier ressort, l'efficacité de la politique. Elle influence chacune des trois dialectiques dans leurs divers rapports avec la politique qui permet de conclure, dans notre modélisation, s'il prévaut, finalement, une perspective favorable ou défavorable à la performance globale. L'échec ou le succès d'un instrument s'explique donc par les orientations de la force déployée en interaction avec les dialectiques.

Il est nécessaire de préciser que d'autres variables qui participent de l'environnement externe du politique pourraient tout aussi bien changer la donne en ce qui concerne les possibilités de résultats. Cependant, nous nous concentrons sur les paramètres que notre modèle établit pour juger des possibilités d'échec ou de réussite. Il s'agit donc là l'une des limites de notre approche qui assigne au politique la responsabilité du niveau de résultats de la Stratégie. Le schéma suivant présente de manière synthétique la manière dont se présente l'analyse de la performance de la politique éducative.

Figure 5 : Schéma théorique de l'analyse de la performance de la politique publique



Chapitre 4 : Cadre méthodologique et analytique

Ce chapitre s'intéresse à l'orientation générale de la recherche. Elle présente les discussions ontologique et épistémique que celle-ci génère. Elle met aussi en lumière notre proposition méthodologique. Dans cette optique, nos stratégies de recherche ainsi que l'ensemble des opérations qui nous permettent de répondre à nos préoccupations sont présentés de façon détaillée. Finalement, les enjeux éthiques liés à la thèse sont abordés.

4.1 Nature de l'étude

Cette recherche, rappelons-le, lève le voile sur les raisons qui expliquent l'échec des politiques éducatives. Elle s'inscrit dans une démarche réflexive basée sur le politique et ses expressions particulières dans le secteur éducatif haïtien. Il s'agit, au sens de Fortin (2010, p. 277), d'une étude de cas intrinsèque qui vise essentiellement une meilleure compréhension d'une situation et qui implique de la part du chercheur la priorisation des facteurs essentiels et l'élimination d'autres dans les considérations relatives au cas étudié. L'étude de cas, comme choix méthodologique, aide, entre autres, à la description, l'explication, voire, sous réserve de certains paramètres, à la prédiction (Gagnon, 2012, p. 2). L'une de ses grandes forces consiste à fournir des explications en profondeur des phénomènes dans leur contexte (Merriam, 1998 ; Gagnon, 2012 ; Alexandre, 2013). Son importance se reflète dans les contextes d'exploration de phénomènes négligés (Roy, 2009, p. 208) ou encore des processus composant de tels phénomènes et des personnes qui y prennent part (Gagnon, 2012, p. 2). L'exploration et l'analyse de plusieurs travaux montrent que, en Haïti, malgré la pléthore d'informations existantes, le rôle présumé du politique dans la performance des politiques est négligé vu qu'il n'est pas véritablement documenté. Aucun accent n'a été mis sur la compréhension de la représentation des titulaires du ministère de l'Éducation et des hauts cadres du politique qui, au regard des travaux disponibles, n'ont pas été confrontés pour expliquer l'interaction entre le politique et les politiques sectorielles et ses implications pour leur performance globale. Notre étude de cas se fonde donc sur ces aspects précis qui ordonnent la mise en œuvre de la SNAEPT.

Cette étude est conduite selon une orientation qualitative obéissant globalement à une démarche abductive. D'une part nous avons une première approche déductive informée par le cadre d'analyse que nous utilisons pour investiguer sur le terrain. Notre référentiel théorique de départ implique que nous avons mené notre recherche avec certains présupposés à partir desquels nous avons schématisés les différents paramètres du politique appelés à confronter le terrain pour l'étude de la performance de l'instrument. Cependant, ce référentiel est sans cesse revisité par les découvertes que nous faisons sur le terrain grâce aux contributions variées de nos répondants sollicités pour nourrir l'exercice d'induction qu'embrasse notre démarche intellectuelle de nature itérative. Notre posture inductive permet de formuler des explications d'ordre général qui procèdent de l'accumulation d'observations particulières (Lessard-Hébert et al., 1995). Pour Gaudet et Robert (2018, p. 11),

Induire » signifie formuler une explication fondée sur des observations. Il s'agit d'un processus du bas vers le haut (de l'empirie vers la théorie). Mener une recherche inductive signifie observer et décrire des tendances et tenter d'établir des interprétations qui pourraient s'appliquer à des cas semblables. L'objectif est de comprendre, d'interpréter pour ensuite expliquer une réalité localisée, ce qui veut dire que l'interprétation produira un sens et permettra de mieux comprendre des situations, des processus ou des discours semblables.

Notre référentiel théorique à partir duquel nous tirons notre modèle d'analyse ordonne donc nos réflexions sur l'échec de la SNAEPT. Sur la base de notre modèle, nous accumulons des observations sur la performance de cette dernière. Nous voulons comprendre, rappelons-le, les raisons explicatives de l'échec rapporté par l'État. Toutefois, ce modèle de départ fondé sur la théorie du politique est modifié une fois que l'analyse est achevée. Il prévaut donc un voyage constant entre la théorie et les données empiriques d'autant plus que nous avons entamé un processus émergent qui modifie le modèle d'analyse que nous avons adopté au départ. D'aucuns parlent d'abduction pour illustrer notre démarche. Celle-ci sied bien à l'aspect qualitatif de la recherche.

Aubin-Auger et al. (2008) retiennent plusieurs éléments qui justifient une approche qualitative. Ils mettent un accent particulier sur la nécessité d'y avoir recours lorsqu'on démontre de l'intérêt pour l'existence et la signification de phénomènes sociaux. Crewell (2003) fait valoir en ce sens que la pertinence de l'orientation qualitative d'une recherche relève de la capacité explicative, descriptive et analytique pour les phénomènes jugés

complexes et pour lesquels l'exploration et la conceptualisation manquent de maturité. Les travaux recensés pour comprendre la performance des instruments éducatifs en Haïti montrent des aspects méconnus. C'est entre autres l'une des prétentions de notre étude qui entend mettre à jour les liens entre le politique et les politiques éducatives au point d'informer la manière dont elles performant. Rappelons-le, notre étude veut dégager une compréhension de la manière dont le politique structure les grandes étapes de l'implantation de la SNAEPT et toute l'ampleur de cette relation entre le politique et la performance de cet instrument. Nous voulons saisir également cette relation à travers la structure de sens que lui confèrent les acteurs politico-administratifs du MENFP. Ensuite, la nécessité d'une approche qualitative s'établit lorsque la compréhension du contexte et l'étude des sujets dans leur environnement se révèlent indispensables. La recherche qualitative est appropriée ici dans la mesure où la question principale de recherche renvoie à des domaines de la subjectivité, vu que nous interrogeons des cadres. Dans cette optique, il nous faut rappeler également le fait que les éléments sur lesquels leur appréciation est requise ne sont pas mesurables. Ils découlent en grande partie de la perception des acteurs et justifient l'adoption d'une approche qualitative (Deschamps, 1993 ; Giorgi, 1997).

L'aspect qualitatif permet ainsi de découvrir les dimensions actanciennes des phénomènes étudiés en ce sens qu'il donne accès à l'intentionnalité des acteurs et aux différentes logiques qui président à leurs choix et à leurs actions (Berthelot, 1990). Nous nous basons sur des informations narratives et descriptives informées aussi par des digressions encouragées par la conversation que nous avons entamée avec les répondants. Les discours recueillis sont construits à partir du cadre expérientiel des hauts cadres, compris ici comme acteurs porteurs de connaissances subjectives historiquement et socialement construites (Guba & Lincoln, 2005). En somme, l'entretien semi-directif est l'une des meilleures façons de donner la voix aux personnes concernées puisque leur discours revêt une importance cognitive par rapport à l'information que nous souhaitons recueillir.

En somme, ce travail est l'expression méthodologique d'une lecture interprétativiste de la réalité puisque le cadre interprétatif qu'elle entend mettre à jour est celui développé par les acteurs clés de la SNAEPT. La méthodologie arrêtée doit permettre de découvrir les

compréhensions sur lesquels se fondent les nombreux cadres discursifs qui sont mobilisés pour expliquer la mise en œuvre la SNAEPT.

4.2 Discussion ontologique

L'ontologie renvoie ici au rapport que les sujets entretiennent avec le réel, rapport différentiel qui informe la nature des observations. Vu que nos préoccupations de recherche accordent une centralité aux sujets appelés à faire valoir leur propre vision du fait éducatif haïtien, le réel, dans le cadre de cette étude, n'est pas donné. Il se veut au contraire un travail humain, un travail de construction (Rouleau, 2007, p. 162). Ainsi, cette recherche part du principe selon lequel la réalité est fonction des sujets qui l'observent et qui la décrivent en mobilisant leurs connaissances et leurs vécus qui donnent forme à leurs représentations. Celles-ci peuvent être très variées et, conséquemment donner lieu, à chaque fois, à une lecture unique des raisons explicatives de l'échec de la SNAEPT. En effet, chaque haut cadre, eu égard à l'échec des politiques éducatives haïtiennes, construit et témoigne de sa propre réalité que nos échanges permettent d'apprécier.

Conformément à notre posture ontologique, nous observons donc une conjonction de positions variées sur les principaux facteurs à la base de l'échec de l'instrument politique que nous analysons. Nous découvrons cela dans les différents registres discursifs que cette étude permet de repérer chez les répondants que nous avons sélectionnés. C'est pourquoi il est important de préciser le fait que, dans le cadre de notre perspective ontologique fondée sur le principe du primat du sujet sur l'objet, nous reconnaissons l'existence de plusieurs réalités. Différentes versions de la réalité prévalent alors que « certaines peuvent être contradictoires, (...) et sont toutes l'effet de la communication et non le reflet de vérités objectives et éternelles » (Watzlawick, 1978, p. 134). En somme, autant de répondants sélectionnés pour les entrevues, autant de versions de la réalité en état d'émergence. En d'autres termes, la réalité que nous abordons n'existe pas en soi. Elle prend essence dans les constructions mentales qui lui donnent à la foi forme et sens dans un contexte déterminé par la variété de répondants et par notre perspective de chercheur.

Cela dit, la présente recherche est ontologiquement fondée sur la négation de l'existence de réalités absolues et sur la compréhension selon laquelle il existe des conceptions subjectives et souvent antagonistes de la réalité (Watzlawick, 1978, p. 137). Dans cette perspective, nous rejoignons Guba et Lincoln (2013) qui font état de la réalité sociale en la liant aux individus qui l'observent tout en notant son caractère changeant :

(...) social reality is relative to the individuals involved and to the particular context in which they find themselves. Change the individuals and you change the reality. Or change the context and you change the reality. Or change both the individuals and the context and thoroughly change the reality (Lincoln et Guba, 2013, p. 39).

Ce que nous observons n'est pas déterminé uniquement par l'image sur la rétine comme le veulent d'autres traditions ontologiques. Il est aussi informé par notre expérience, notre connaissance et nos attentes en tant qu'acteur évoluant dans un système social (Charlmers, 1999, p. 5). Il s'ensuit que notre posture a pour conséquence immédiate l'inexistence des faits bruts. À cet égard, nous reprenons les propos de Feyerabend (1979, p. 15) qui explique « que la science ne connaît pas un seul “fait brut”, mais que les “faits” qui entrent dans nos connaissances sont déjà considérés sous un certain angle, et sont, par conséquent, essentiellement spéculatifs ». Ici, les angles de prise de vues ou encore les spéculations reflèteront ceux des cadres du politique qui font partie de l'entrevue semi-dirigée. Cependant, nous aussi, nous articulons une certaine représentation de la réalité éducative et de la performance des politiques sectorielles. Plus ou moins, nous développons une appréciation personnelle des éléments symptomatiques de l'échec de ces politiques. Cette appréciation largement informée par nos aprioris est détachée de l'expérience empirique. Elle risque de ne pas converger, en tout point, avec celle des acteurs interrogés.

À cet égard, nous tenons à rappeler ici le fait que nous avons travaillé au MENFP et donc avons nécessairement développé certaines compréhensions en matière de performances des politiques éducatives. Notre expérience de consultant et de fonctionnaire façonne d'une certaine manière notre rapport à l'objet d'étude. C'est pourquoi il est important de mentionner ici que l'extériorité de la réalité à notre propre personne convoque, sur le plan opérationnel, la conception ontologique piagétienne. Celle-ci exprime le fait que le sujet que nous sommes et l'objet que nous observons s'influencent mutuellement par leur interaction et, conséquemment, évoluent dans un cadre d'interdépendance. Dans cette

optique, notre posture ontologique nous convie à un cheminement avec l'objet d'étude qui influence nos propres référentiels et qui est, à son tour, influencé par ces mêmes référentiels modelés par nos connaissances et notre cadre expérientiel.

4.3 Discussion épistémique

L'épistémologie étudie « la constitution des connaissances valables, le terme de constitution recouvrant à la fois les conditions d'accession et les conditions proprement constitutives » (Piaget, 1967, p. 6). Elle interroge le statut de la relation qui prévaut entre le chercheur et l'objet d'étude, cette relation pouvant s'évaluer sous l'angle d'indépendance (Kolakowski, 1976 [1966] ; Khun, 1970) et d'interdépendance (Piaget, 1967 ; Charlmers, 1999 ; Morin, 1977 ; Berger et Luckmann, 1966). Pour mieux comprendre les épistémologies, il faut les situer dans la vision ontologique qui les sous-tend. Pour les constructivistes, la réalité se définit uniquement par la représentation de l'expérience du réel que le sujet construit : « (...) social reality is relative to the individuals involved and to the particular context in which they find themselves. Change the individuals and you change the reality. Or change the context and you change the reality. Or change both the individuals and the context and thoroughly change the reality » (Lincoln et Guba, 2013, p. 39). C'est donc à juste titre que Piaget (1967) présente le constructivisme sous l'angle de l'interaction entre le sujet et l'objet, les deux évoluant mutuellement en raison de cette interaction. Ce référentiel implique aussi l'inséparabilité de l'objet et du sujet ainsi que leur influence réciproque (Houdé, 2000 ; Piaget, 1967). La vision constructiviste envisage toujours le primat du sujet sur l'objet, entraînant donc une sorte de hiérarchie. Dans le cadre du processus de connaissance, le sujet s'engage dans l'actualisation des possibles plutôt que dans la découverte des nécessités (Piaget, 1967). Nous adhérons dans cette étude à l'épistémologie constructiviste plus précisément à sa variante interprétativiste. Ce choix est lié au fait que nos préoccupations de recherche s'inscrivent dans une approche compréhensive dont le développement favorise l'explication de l'échec de la Stratégie à partir du point de vue des hauts cadres. Leur propre interprétation doit informer la nôtre de sorte que la connaissance que nous développons procède d'une co-construction.

L'interprétativisme représente en effet une tradition philosophique basée sur la nature interprétative de la connaissance. La connaissance apportée à partir de ce registre est basée sur la vision du monde du chercheur, sur son histoire, ses expériences et la manière dont il interprète le monde et les idées de ceux qu'ils étudient (Ricucci, 2010, p. 66). Nous avons travaillé dans le secteur de l'éducation et sommes façonné par des valeurs républicaines, des valeurs de laïcité et de justice sociale. Le sens vers lequel tendent nos préoccupations fait en sorte que nous recourons à l'interprétation des acteurs pour dégager une compréhension de la performance des politiques éducatives. Notre question de recherche justifie cette orientation en tant qu'elle fait appel à l'interprétation des autres sur laquelle nous construisons un certain savoir. Notre registre interprétativiste met en relief le fait que notre univers de référence n'est pas uniquement un « je », mais aussi un « nous ». Autrement dit, notre seule compréhension ne compte pas. Celle de nos répondants se veut aussi fondamentale. Pour cette raison, tenant compte des besoins de notre recherche, nous postulons que les hauts cadres peuvent expliquer l'échec de la SNAEPT. Sur la base de leur interprétation nous avons donc construit notre savoir au terme d'une approche compréhensive.

Sur ce plan, il est important de souligner le fait que toute la réserve sémantique de la culture dans laquelle les politiques publiques d'éducation sont implantées est mise en branle pour la compréhension de la Stratégie en fonction de leur interprétation. Les actions, dans notre cas les politiques publiques, se définissent par ce « qu'elles signifient pour les protagonistes et les significations qui les identifient sont tirées, en quelque sorte, de la réserve sémantique commune d'une culture donnée, qui ne s'identifie pas nécessairement, et peut-être jamais, avec celle d'une autre culture » Gellner (1984, p. 198).

L'approche interprétativiste, ici, implique une proximité eu égard au discours des acteurs. Morand-Valet (2010, p. 7) présente deux cas où l'on a un « saut interprétatif » à réaliser dans le schéma de recherche : au niveau de l'acteur, quand ce dernier doit faire part de son ressenti ; au niveau du chercheur, quand « ce dernier est amené à faire un lien entre telle(s) donnée(s) collectée(s) et telle hypothèse, non directement reliées ». Cette situation s'illustre à merveille dans notre démarche qui nous renvoie à la double herméneutique de Giddens (1993, p. 85-86): « The conceptual schemes of the social sciences therefore

express a double hermeneutic, relating both to entering and grasping the frames of meaning involved in the production of social life by lay actors, and reconstituting these within the new frames of meaning involved in technical conceptual schemes ». Comment le sens se présente-t-il donc à nous ? Barbier et Galatanu (2000) considèrent qu'il n'est pas toujours immédiat, mais attribué a posteriori par une interprétation. Pour Denzin (2005, p. 3) :

Il peut être tout autant cognitif qu'affectif ; il se réalise sur la base d'une certaine tradition interprétative ; il implique une mise en relation des représentations préalables avec des nouvelles ; il implique aussi une opération de qualification des nouvelles expériences ou des nouvelles interprétations au regard des anciennes ; il conduit à une transformation des représentations, pour aboutir à une modification de l'identité de l'acteur qui construit du sens. C'est ainsi que revient au chercheur, dans sa démarche d'analyse, la tâche de dégager le sens que l'acteur a construit à partir de sa réalité.

Cette optique traduit la prétention de notre recherche qui nous engage dans une démarche de co-construction de sens à partir des données qualitatives brutes utilisables pour une analyse inductive (Savoie-Zajc, 2009). En effet, nous co-construisons avec nos répondants les aspects variés du politique relativement à leur contextualisation et à la manière dont ils influencent l'opérationnalisation des politiques et leur performance.

4.4 L'entrevue semi-dirigée

L'entrevue semi-dirigée est comprise comme une méthode de cueillette d'informations qui se situe dans une interaction entre un intervieweur et un interviewé en vue de dégager un savoir expert et de dégager une compréhension d'un phénomène (Baribeau et Royer, 2012, p. 25). Elle s'inscrit dans une démarche de co-construction de sens pour mieux comprendre le phénomène à l'étude (Savoie-Zajc, 2009, p. 338). Dans notre cas, le phénomène éducatif est étudié et plus particulièrement la performance de la SNAEPT. Nous voulons comprendre, à travers le prisme du politique, les raisons qui expliquent l'échec de cet instrument. D'où l'importance de l'entrevue semi-dirigée qui nous permet d'articuler cette compréhension en mobilisant les acteurs clés du processus. Ils restent détenteurs d'un certain jugement sur la mise en œuvre de la politique dont ils furent d'ailleurs partie prenante. De façon individuelle, il a donc fallu que nous nous entretenions avec eux dans le but de connaître leurs points de vue sur la manière dont le politique contingente les politiques sectorielles, plus particulièrement la Stratégie :

L'entretien individuel, plus que tout autre dispositif, permet de saisir, au travers de l'interaction entre un chercheur et un sujet, le point de vue des individus, leur compréhension d'une expérience particulière, leur vision du monde, en vue de les rendre explicites, de les comprendre en profondeur ou encore d'en apprendre davantage sur un objet donné. Comme la parole est donnée à l'individu, l'entretien s'avère un instrument privilégié pour mettre au jour sa représentation du monde (Baribeau et Royer, 2012, p. 25).

Les entretiens répondent au besoin d'un discours structuré sur la question de la performance de la SNAEPT et engagent la recherche dans une dynamique de co-construction de sens (Savoie-Zajc, 2009). Ils favorisent une certaine sensibilité au contexte (Turcotte et al., 2009, p.105). Nous avons interrogé les acteurs clés du politique au regard de leur implication dans l'opérationnalisation de la SNAEPT en vue de comprendre les raisons qui fondent son échec. Ces acteurs ont une compréhension du processus d'implantation et aussi des influences possibles de la sphère politico-administrative sur l'ensemble des réalisations se rapportant à cet instrument politique. Le fait même de faire appel aux acteurs pour saisir les enjeux à la base de l'échec de la mise en œuvre nous a engagé dans une démarche de co-construction, laquelle se réalise nécessairement sur la base d'une certaine tradition interprétative :

Il implique une mise en relation des représentations préalables avec des nouvelles ; il implique aussi une opération de qualification des nouvelles expériences ou des nouvelles interprétations au regard des anciennes ; il conduit à une transformation des représentations, pour aboutir à une modification de l'identité de l'acteur qui construit du sens. C'est ainsi que revient au chercheur, dans sa démarche d'analyse, la tâche de dégager le sens que l'acteur a construit à partir de sa réalité » (Blais et Martineau, 2006, p. 3).

Nous avons procédé à l'enregistrement sur un dictaphone de toutes les entrevues que nous avons menées sur Skype, WhatsApp, Telegram, FaceTime, Zoom, sur les numéros de cellulaire et en présentiel. À chaque fois, nous les avons transcrites et mises en perspective avec les notes que nous avons prises durant les enregistrements pour que le souvenir des échanges soit au maximum rapproché du contexte. Nous demeurons en effet conscients des enjeux de la mémoire qui segmente à sa façon les détails qu'elle estime pertinents et qui a tendance à perdre de vue certaines considérations. Elle peut même favoriser une décontextualisation des informations recueillies quand la relation sujet/objet ne peut pas être restituée selon les termes réels de l'entrevue.

Les entrevues se sont déroulées pendant huit mois, entre mai 2020 et janvier 2021. Nous avons interviewé les participants sur la mise en œuvre qui renvoie à la période allant de 2007 à 2010. Si l'instrument concerne la période 2007-2015, les participants eux-mêmes ont confirmé qu'à partir de 2010, il ne représentait plus le cadre de référence du secteur de l'éducation. En effet, le séisme du 12 janvier 2010 avait occasionné des pertes humaines et infrastructurelles qui rendaient littéralement impossible la continuité des opérations en lien avec la mise en œuvre de la SNAEPT.

4.5 Sélection des répondants

Puisque nous parlons du politique dans la perspective freudienne, il nous a paru nécessaire de limiter le travail de cueillette des données aux hauts cadres, lesquels se retrouvent à l'administration centrale du ministère. Ils furent recrutés par la méthode « boule de neige » qui se veut une technique d'échantillonnage non probabiliste généralement appliquée en recherche qualitative lorsqu'il est difficile d'identifier les membres d'une population d'intérêt (Atkinson et Flint, 2001; Naderifar et al., 2017). Cela consiste à démarrer avec un petit groupe de personnes qui représentent l'échantillon de base selon les critères de l'étude. Ils sont des participants initiaux qui servent également à recruter d'autres participants. Dans cette optique, ces derniers nous font part de leurs recommandations pour que nous puissions rejoindre d'autres acteurs issus de leurs propres réseaux (Atkinson et Flint, 2001). Avec eux nous construisons une chaîne de références (Naderifar et al., 2017). Ce processus continue avec chaque répondant qui recommande d'autres répondants potentiels. Chaque interviewé nous a donc fait part de son réseau de contacts correspondant à nos critères afin que nous puissions les rejoindre pour les besoins de notre étude. L'avantage de cette méthode est surtout lié au fait qu'elle permet d'établir une plus grande relation de confiance avec les participants au courant de leurs recommandations auprès de nous pour l'étude par leurs collègues. Évidemment, cela peut nous conduire à des entretiens instructifs et plus approfondis (Naderifar et al., 2017).

Les hauts cadres de l'administration centrale dont les perspectives de mise en œuvre mobilisait les compétences de leurs directions techniques ou leurs cabinets ministériels

sont nos seuls répondants. La fonctionnalisation du pouvoir repose sur leurs propres choix et leurs propres opérations d'autant plus qu'ils évoluent dans l'appareil de fonctionnalisation du politique. Leur sélection est en résonance avec le fait que la vision freudienne qui informe leur statut est de nature élitiste. La mise en ordre du secteur relève de leur responsabilité. La mise en œuvre des mécanismes de commandement et d'obéissance dépend de leur volonté. Leur travail tient compte des frontières variables entre le privé et le public. Conséquemment, ils définissent et représentent, dans le cadre de leur fonction, l'intérêt général. Leurs opinions et leur gestion des opinions se révèlent importantes pour la compréhension des résultats des politiques publiques. De même, il leur appartient de définir et de catégoriser les amis et ennemis de leur collectivité notamment dans le cadre spécifique des politiques publiques. Leur perception peut entraîner des comportements qui influencent la performance des instruments. À l'ère de la politique de la dépolitisation¹³, comme nouvelle modalité de mise en œuvre des politiques, les hauts-cadres de l'administration centrale disposent de beaucoup de pouvoir. En effet, ils sont en mesure d'implanter la politique presque de façon autonome. Certains pouvoirs leur sont conférés en ce sens alors que les agences internationales peuvent négocier directement avec eux. Elles peuvent également les accompagner pour les perspectives de mise en œuvre. Les conditions qui ont présidé à l'élaboration et à la mise en œuvre de la SNAEPT confirment ce mode de fonctionnement.

De manière spécifique, dans le cadre de cette étude, nous avons fait appel à des répondants qui appartinrent au cabinet du ministère de l'Éducation lors de la mise en œuvre de la SNAEPT et qui effectivement avait une responsabilité spécifique dans ce processus. En effet, les ministres et les membres de leur cabinet sont les représentants officiels chargés de la préservation de l'intérêt général en matière d'éducation. Leur position permet de comprendre les paramètres historiques et les nombreuses contingences qui informent le choix des politiques sectorielles et qui structurent leur mise en œuvre. En même temps, ils représentent, dans la vision freudienne du politique, les principaux titulaires du commandement illustré selon Freund (1981) comme tendant vers la monocratie. Ils

¹³ L'entrée de la politique à la phase procédurale est suivie par un travail de dépolitisation par le gouvernement où s'opère une technicisation des enjeux. Cf. Palier et Surel (2001, p. 53).

peuvent adopter, combattre, bloquer, suspendre ou interdire une politique en s'appuyant sur leur position avantageuse qui leur permet de tirer parti du caractère « décisionniste » du politique et de l'individuation du commandement. À travers le ministre, ils représentent la « volonté individuelle qui dessert la communauté » (Freund, 1981, p. 113) et les responsables de l'appareil bureaucratique où se fonctionnalise le pouvoir politique. Les ministres sont chargés de piloter les politiques publiques, de préserver l'intérêt général. Ils peuvent aussi désigner l'ennemi dans leur champ d'intervention.

Nous avons interviewé 11 acteurs du cabinet ministériel qui ont occupé des rôles clés pendant la période d'effectivité de la SNAEPT. Sur ce plan, il est nécessaire de rappeler qu'en réalité celle-ci devait initialement couvrir huit ans. Cependant, dans les faits, son application fut discontinuée bien avant. La période d'effectivité de cet instrument ne dépasse pas trois ans, soit l'intervalle temporel qui sépare septembre 2007 de janvier 2010. Nous avons interviewé également des membres du cabinet des ministres de l'éducation dans la mesure où ils sont en mesure d'informer les décisions stratégiques des ministres en étant ceux qui sont chargés du dossier de la SNAEPT. Ces acteurs sont au nombre de 11.

À un deuxième niveau, nous avons interviewé les membres de la Direction générale et les directeurs techniques de l'administration centrale du Ministère qui furent titularisés pendant la période d'effectivité de l'instrument. Nous comptons deux personnes de la Direction générale ayant pris part à l'implantation de la Stratégie et huit parmi les directeurs techniques. Ces derniers sont affectés à des directions techniques et des structures dont seulement huit nous intéressent, car les autres reçoivent des attributions qui ne concernent pas directement les volets de la mise en œuvre de la SNAEPT. Il est utile de mentionner que 4 des acteurs interviewés ont été titulaires de plusieurs directions pertinentes pour la Stratégie pendant les trois années de mise en œuvre étudiées. Le tableau suivant présente les entités dans lesquelles nous avons recruté les participants, les critères d'inclusion ainsi que leur nombre :

Tableau 5 : profil global des répondants et critère d'inclusion et d'exclusion

Entité	Critères d'inclusion	Nombre de personnes
Cabinet ministériel (ministre et membres du cabinet)	Affectation au cabinet du MENFP pendant les trois premières années de la mise en œuvre; Jouer un rôle actif dans le processus d'implantation de l'instrument.	11
Direction générale (directeur général et haut-cadre de la direction générale)	Affectation comme haut-cadre (Directeur général, coordonnateur) à la direction générale du MENFP pendant les trois premières années de la mise en œuvre; Jouer un rôle actif dans le processus d'implantation de l'instrument.	2
Direction technique	Être titulaire ou faire partie des hauts cadres d'une direction ou d'une unité technique (Directeur, directeur adjoint, coordonnateur) de l'administration centrale du MENFP pendant la mise en œuvre; Être titulaire ou faire partie d'une direction ou d'une structure mobilisée pendant la mise en œuvre; Jouer un rôle actif dans le processus d'implantation de l'instrument.	8

Les entrevues ont duré en moyenne une heure et quarante minutes. Mais certaines ont atteint trois heures. Il faut dire que chaque fois que nous recommençons pour différentes raisons, le temps de réponse dépassait le temps initialement prévu. Nous avons aussi trouvé des personnes passionnées pour lesquelles les entrevues se révélaient plus longues que la moyenne. Ces situations répétées expliquent la longue durée de nos entretiens.

4.6 Présentation de notre guide d'entretien¹⁴

Dans le cadre de notre thèse nous avons eu un guide général qui référence les principales thématiques qui informent les différentes questions que nous formulons à nos répondants. Notre démarche semi-directive ordonne les discussions en offrant un cadre général à leur développement qui peut varier suivant les orientations auxquelles les réponses offertes aux différentes questions permettent de privilégier. Il faut dire que nous avons également procédé à deux prétests en vue de l'amélioration de notre questionnaire. Les pré-entrevues nous ont permis de juger de l'applicabilité de notre instrument de collecte de données, mais aussi de l'ajuster au besoin en fonction des éléments à inclure et à exclure selon leur plus-value pour l'exploration de notre problématique. Grâce à cet exercice, nous avons explicité

¹⁴ Voir annexe 1

et revu plusieurs de nos questions pour les rendre plus accessibles et pour favoriser une compréhension mutuelle de leur sens et de leur portée.

Une première étape a consisté à introduire le guide de manière à contextualiser l'exercice d'entretien. En ce sens, par rapport à l'implantation, nous avons précisé que nous voulions questionner :

- la force du politique,
- la relation du commandement et de l'obéissance,
- la relation du public et du privé,
- et finalement la relation de l'ami et de l'ennemi.

Le guide d'entrevues est en quelque sorte informé par la théorie du politique de Freund (1981). Il a été conçu en fonction des trois présupposés du politique et de leurs dialectiques respectives. Il comporte donc un ensemble de questions sur la force du politique et plus particulièrement sur son opérationnalisation dans le secteur au regard de la mise en œuvre. Ces explications introductives sont immédiatement suivies d'une question d'ordre général adressée aux hauts cadres au sujet des raisons explicatives du niveau de résultat de la SNAEPT. Une autre série de questions spécifique concerne la manière dont les présupposés du politique sont agencés dans le secteur et interagissent chacun avec l'instrument que nous étudions durant la phase d'implantation. En ce sens, des questions sont à tour posées sur la contextualisation de chacune des trois relations du politique et l'affectation du processus d'implantation par cette contextualisation. Autrement dit, trois sections de questions se déploient immédiatement après la question d'ordre général. Une brève introduction qui précise le sens des concepts utilisés dans le questionnaire précède chaque section abordant la réalité spécifique de la mise en œuvre de l'instrument.

L'exercice d'entretien, conformément à notre guide, s'est achevé par une demande explicite aux acteurs de nous faire part des préoccupations importantes qu'ils auraient oublié d'aborder par rapport à la performance de l'instrument. Une note de remerciement conclut définitivement l'exercice.

4.7 Le contexte global de l'opération de cueillette des données

La Covid-19 n'a pas eu d'impact sur l'opération de cueillette des données. Nos entrevues se sont déroulées comme si elle n'existait pas en Haïti. Étant donné le contexte d'insécurité qui prévaut en Haïti, les entrevues se sont déroulées dans un climat particulier qui se décrit comme suit :

- Des périodes répétées de tirs ont fait en sorte que les conversations s'interrompent, le temps pour des répondants de s'abriter ou de nous proposer une nouvelle date pour poursuivre l'entrevue ;
- Des nouvelles de kidnapping de proches transmises pendant nos entrevues, nouvelles qui ont produit l'effet d'un bouleversement sur les répondants ;
- Une certaine peur exprimée tout le long de l'entrevue, peur liée au climat d'insécurité qui prévaut en Haïti. Mais les acteurs interviewés ne craignaient pas de répondre.

Les données recueillies ne sont donc pas déconnectées du chaos qui s'est installé dans le pays depuis plusieurs mois. Pendant le déroulement des entrevues, il y eut des épisodes regrettables qui ont retenu notre attention, parce qu'elles ont aménagé un contexte d'échange difficile pour plusieurs cadres. Par exemple, les problèmes d'électricité ont fait en sorte que les communications ne pouvaient aller au-delà d'une heure sans que certains répondants nous disent que leurs cellulaires étaient déchargés. À chaque fois, il fallait recommencer en choisissant d'autres dates sans être certain que la prochaine fois l'internet sera assez stable pour favoriser les communications sur WhatsApp, Skype, Telegram, Facetime ou Zoom. Ces événements ont pu mettre en relief ce qu'un des participants a nommé sur le coup « le non -État », alors que nos questions portaient sur une politique éducative dont l'État a initié la mise en œuvre. Une perception de vide institutionnel domine une bonne partie des réponses qui prennent souvent l'allure d'un procès ou encore d'une plainte à l'égard de l'État ou du ministère de l'Éducation. Toutefois, l'expérience a été fructueuse. Même à distance la communication entre interviewer et interviewés, dans l'ensemble, a été très bonne. Il est vrai qu'au téléphone, le non verbal ne transparaît pas de sorte que nous n'avions pas pu le lire. Toutefois, des variations dans

le ton ainsi que des manières d'interagir ont rendu efficacement témoignage de l'ambiance dans laquelle les réponses furent recueillies. Le choix de ces canaux de communication plutôt qu'une entrevue en présentiel est lié aux recommandations bienveillantes de notre directeur de thèse qui a estimé que le climat d'insécurité était trop risqué pour une présence physique sur le sol haïtien durant l'opération de collecte de données.

Près de cinq fois, nous avons composé avec les singularités susmentionnées qui ont quand même des incidences sur les propos que nous avons recueillis. Nous estimons que les émotions que génèrent ces situations informent beaucoup le regard que les acteurs interrogés portent sur l'interaction entre le politique et la Stratégie. Les discours recueillis donnent l'impression certaines fois que la faillite de l'État qui ne semble plus commander ne fait que se reproduire dans le secteur éducatif. Aussi, certains répondants ne se contentent-ils même pas d'entrer seulement dans les détails spécifiques de la mise en œuvre pour faire valoir leurs points de vue. Pendant les entretiens, plusieurs ont fait allusion à la réalité actuelle d'Haïti qui montrerait, dans le secteur éducatif, la continuité de la faillite de l'État pour fournir les raisons relatives à l'échec de la SNAEPT déjà vieille de six ans. Leur vécu quotidien dans le pays se présente aussi comme le baromètre de leur opinion sur les facteurs à la base de la performance de cet instrument. Il ne manque pas de réponses dévoilant des perceptions selon lesquelles il y aurait une causalité directe entre l'état des lieux de l'éducation auquel participe l'échec de la Stratégie et la déchéance progressive du pays. L'entrevue se déroule comme si l'ensemble des problèmes d'Haïti était logé dans le secteur éducatif.

4.8 Codage des données

Nous avons procédé au codage des données issues des entrevues, au regroupement des différentes unités de signification à partir desquels nous avons dégagé des thèmes et des sous-thèmes, à leur analyse et à leur interprétation. Cette étape largement informée par la théorie du politique fournit aussi les premières données sur l'étude de cas elle-même. Le codage des données s'est réalisé au fur et à mesure que celles-ci ont été colligées. Les thèmes et les étiquettes qui ont été relevés à partir du codage ont fait l'objet d'une

évaluation de manière à voir les concordances possibles entre les thèmes préparés pour l'entrevue et ceux qui proviennent des réponses des acteurs et des documents de référence. Ce fut également un codage simultané. Cela renvoie à l'application de deux ou plusieurs codes différents à une seule donnée qualitative, ou encore l'occurrence de deux ou plusieurs codes appliqués à des unités séquentielles de données qualitatives (Miles et al., 2014, p. 81). Cette méthode est appropriée lorsque les données suggèrent plusieurs sens qui justifient ou nécessitent plus qu'un code (Saldaña, 2016, p. 94), ce qui illustre notre cas. Il y eut par la suite une synthèse qui a mis en relief les différentes unités d'observation tout en les mettant en relation. Ces étapes se veulent importantes pour que l'analyse subséquente ne soit pas faussée. Concomitamment au codage, l'analyse de l'ensemble des entrevues a été entreprise. Elle s'est améliorée au fur et à mesure que l'exercice de codage a continué. Ce qui a impliqué plusieurs va-et-vient dans la rédaction de l'analyse.

Nous avons aussi privilégié le codage thématique qui sert « à repérer dans des expressions verbales ou textuelles des thèmes généraux récurrents qui apparaissent sous divers contenus plus concrets » (Mucchielli, 1996, p. 259). Elle est utilisée lorsque « les chercheurs visent plus à connaître la vie sociale du point de vue d'un diagnostic et à évaluer la présence des attitudes pour les résoudre qu'à connaître d'une façon approfondie les différenciations sociales composant les situations étudiées » (Sabourin, 2009, p. 425). Ici, c'est la performance de la Stratégie qui nous intéresse. Pour Quivy et Van Campenhoudt (2006, p. 202), les témoignages présentant un certain degré de complexité et de profondeur à l'instar des entretiens semi-directifs peuvent facilement faire l'objet de l'analyse thématique. Dans cette optique, le contenu des thèmes qui émergent de l'entrevue semi-dirigée a été analysé en tenant compte des configurations sémantiques récurrentes et des nombreuses parentés de sens qui les unissent formant ainsi une catégorie. La catégorie renvoie ici aux différents regroupements que les données analysées peuvent mettre en relief comme un ensemble d'unités en vue d'une contextualisation et d'une interprétation qui respecte les catégories sémantiques hétérogènes que l'entrevue soulève à travers les différents énoncés du locuteur. Paillé et Mucchielli (2008, p. 162) font valoir que cette méthode, une fois que le type de codage est décidé, permet « de procéder systématiquement au repérage, au regroupement et, subsidiairement, à l'examen discursif des thèmes abordés

dans un corpus ».

Nous nous sommes intéressé prioritairement à tout ce qui, dans l'entrevue, peut traduire : commandement, obéissance, ordre, privé, public, opinion, ami, ennemi, lutte et force. Ce sont les principaux thèmes de la théorie du politique. Relativement à ces thèmes, plusieurs sous-thèmes ont pu émerger et, conséquemment, notre analyse les a mis en valeur. En lien avec l'obéissance, les sous-thèmes repérés sont les suivants : autorégulation annulant le besoin d'obéissance, désengagement de l'État en faveur de l'obéissance, règle d'obéissance inexistante. En relation avec l'ordre du politique, le sous-thème suivant a émergé : le rapport indéfini au temps. En relation avec le public, nous avons souligné dans nos analyses le sous-thème suivant : le problème de la propriété réelle du système éducatif. En lien avec le privé, nous notons la domination des finalités du religieux dans son espace scolaire sur les finalités éducatives arbitrées par l'État. Le thème de l'ennemi fait émerger les sous-thèmes suivants : absence d'idéologie d'inimitié politique, construction de l'État et des acteurs de l'État comme ennemi. En lien avec la lutte le sous-thème suivant est repéré: absence de lutte endossée par l'État.

Regroupés par catégories, ces thèmes prédéfinis et ces sous-thèmes émergents ont informé notre analyse, dans l'optique de notre démarche inductive. Il nous semble important de préciser ici le fait qu'il n'existe pas une différence radicale entre le codage thématique et le codage catégoriel. En effet, toute recherche de type qualitatif nécessite un codage thématique même initialement à en croire Paillé et Muchielli (2008, p.161). Devons-nous dire qu'il existe deux types de thématization : thématization continue et thématization séquenciée, selon les mêmes auteurs? La première s'inscrit dans un cycle de thématization sans fin et donc inductive, tandis que la seconde répond à une logique déductive (ibid., p. 166). Ainsi, l'analyse thématique ne nous éloigne pas de notre méthode inductive qui constitue l'axe principal par lequel nous menons notre recherche. Toutefois, nous admettons avec ces mêmes auteurs les limites de l'analyse thématique eu égard à l'analyse à l'aide des catégories conceptualisantes (ibid., p.175).

Milles et Huberman (2003), eux-mêmes, ont aussi fait part d'un danger récurrent dans le codage thématique, celui consistant à s'enfermer trop vite dans des noms qui ne correspondent pas suffisamment au contenu des discours des répondants. Mais ils n'ont pas pour autant exclu l'analyse thématique dans le champ inductif. Ainsi, ils laissent entendre que le codage thématique, tout en ayant ses limites, s'inscrit autant que faire se peut dans la dynamique émergente de la méthode inductive (Milles et Huberman, 2003, pp. 134 et 135). Toutefois, nous ne devons pas perdre de vue que l'induction et la déduction ne s'excluent pas (ibid., p. 277). C'est pourquoi nous avons construit un modèle d'analyse initiale par lequel nous rencontrons nos répondants. Cette démarche dite abductive nous amène, à la fin de nos réflexions, vers un modèle modifié avec de nouveaux sous-thèmes.

En marge du document, nous avons obtenu des étiquettes thématiques. Celles-ci constituent un regroupement d'un ensemble d'informations sous couvert d'un mot ou d'un groupe de mots appelé étiquettes à partir de leur signification pour le chercheur. Le classement des données étudiées en des ensembles différents a eu pour but de nous aider à voir les récurrences, de faciliter leur rapprochement, leur comparaison et même l'analyse qui reflète les logiques séquentielles, les enchainements, les isolements, etc. Évidemment, il prévaut une hiérarchie entre les étiquettes en fonction de la valeur de la structure de sens à laquelle elles renvoient en tant qu'unités signifiantes. Certaines étiquettes représentent des ressources extrêmement importantes pour l'analyse et l'interprétation des données vu que les informations qu'elles relayent dégagent une grande pertinence.

L'ensemble des étiquettes sont regroupées en thèmes et sous-thèmes selon leur importance relative. Nous avons fait ressortir les différences, les oppositions voire les contradictions et ensuite, lorsqu'il y avait lieu, les parentés aussi bien que les complémentarités. Ces aspects furent rendus concrets quand l'analyse détaillée fut entamée, plus particulièrement après avoir organisé la réflexion sur les transcriptions. Grâce à ces opérations, nous sommes parvenus à une représentation structurée des dimensions de la performance de la SNAEPT en tenant compte de la perspective des hauts cadres. Nous avons utilisé un codage manuel des données recueillies.

Notre analyse recouvre aussi les hésitations, les temps morts, les précipitations dans le langage, les expressions qui n'ont du sens que rapporté à la relation chercheur/sujet, les passages qui se révèlent peu clairs. Nous avons pris en considération les exemples de non-dits qui donnent lieu à des faibles récurrences d'étiquettes possibles en lien avec notre codage thématique. Nous avons tenu compte également des moments de silence que met en relief la transcription pour dégager une compréhension de ce silence et éventuellement connaître quand il se manifeste généralement. C'est pourquoi, même avec des enregistrements sur support numérique, des notes manuscrites qui traitent de ces aspects furent prises régulièrement.

Dans le processus d'étiquetage, un accent fut mis aussi sur la réserve sémantique des participants qui utilisaient des catégories langagières renvoyant à leur univers socioculturel. Notre analyse n'a pas perdu de vue cet aspect. Il faut quand même mentionner que cet exercice concomitant et continu d'analyse se veut essentiel pour déterminer la saturation de l'objet de recherche. En effet, lorsque les thèmes et les sous-thèmes ont commencé à faire ressortir les mêmes éléments regroupés sous les étiquettes, et qu'aucune nouvelle étiquette ne s'ajoute, nous sommes parvenus à la compréhension selon laquelle l'exercice en soi doit s'interrompre. Ces efforts ont permis de crédibiliser le travail au maximum et de favoriser une bonne intégration des points de vue des répondants. Ils répondent aussi à une logique de transparence du processus de recherche.

4.9 Validité interne et transférabilité de l'étude

Si cette recherche a l'avantage de s'intéresser à une politique éducative spécifique, à savoir la SNAEPT, la marche à suivre est tout aussi bien transférable à d'autres politiques nationales mises en œuvre sous l'autorité du politique tel qu'institutionnalisé en Haïti. Mais pour cela, il faut le cadre théorique mobilisé pour la réflexion soit celui du politique. Nous retenons ici le cadre conceptuel freudien (1981) du politique. Il faudra aussi que les conditions sociopolitiques montrent des similarités. Qu'en est-il de la validité interne de ce travail ? Nous savons que « la validité interne d'une recherche qualitative suppose, d'une part, des résultats "justes", "authentiques" et "plausibles" par rapport au (x) terrain(s)

d'étude, d'autre part, des résultats liés à une théorie antérieure ou émergente » (Ayerbe et Missionier, 2007, p. 40). De façon globale, « elle consiste donc à s'assurer de la pertinence et de la cohérence interne des résultats générés par l'étude » (ibid.). Il y a lieu de reconnaître la validité interne de ce travail étant donné que les concepts qui y sont développés sont liés à une vision théorique qui informe l'ensemble même de notre démarche. Pour l'entrevue semi-dirigée, la grande hétérogénéité de nos répondants nous assure des réponses variées et multiples qui donnent une bonne représentation de la performance des politiques publiques. Nous avons recueilli des informations contextualisées qui tiennent compte du cadre expérientiel des sujets agissant comme acteurs de politiques publiques à travers la SNAEPT. Ces derniers peuvent livrer une vision en phase avec la réalité du politique et des politiques sectorielles en Haïti.

Pour la rigueur de l'analyse, Lincoln et Guba (1985) ont fait part de plusieurs critères dans le cadre ce qu'ils appellent le *trustworthiness*, à savoir la crédibilité, la transférabilité, la fiabilité, la confirmabilité. Tout l'effort de systématisation des observations empiriques à travers le système de codage vise la crédibilité du processus, car la justesse de l'analyse et de l'interprétation dépend fortement de la bonne intégration de cette étape. La transférabilité concerne surtout l'applicabilité lorsqu'il y a similarité contextuelle des interprétations faites ici. Et c'est là que joue tout l'effort de description et de rétroaction par rapport aux données recueillies de sorte que leur fidélité et leur sensibilité au contexte informent entièrement l'exercice d'interprétation. La fiabilité concerne surtout les dimensions procédurales de la recherche et renvoie à la pertinence des choix méthodologiques. Nous avons initié plus haut les discussions sur la légitimité des différents aspects de notre méthodologie de recherche. La confirmabilité fait ressortir comme besoin l'élimination autant que possible des biais qui entravent les résultats. Nous avons révisé plusieurs fois nos interprétations et parlé également avec des pairs pour éviter des dérives subjectivistes. Cette balise permet de réduire les biais au maximum et d'évaluer notre implication dans la recherche compte tenu des errances possibles et des confusions qui peuvent prévaloir entre le sujet et l'objet. La présence d'un journal de bord qui contient les éléments relatifs au déroulement chronologique de la recherche constitue un atout majeur quant à la transparence du processus de recherche. Il rend compte plus particulièrement de

notre rôle actif et passif, de nos appréhensions de chercheur sur des aspects prévus et non prévus, de la dynamique de notre objet, et surtout du processus de cueillette de données.

Fort de ces considérations, nous ne pouvons pas prétendre à la généralisation des résultats obtenus. De toute façon, une recherche qualitative ne nourrit pas cette prétention. D'ailleurs, le nombre de répondants est très limité, puisqu'il s'agit d'une étude de cas plutôt que d'une étude par échantillonnage (Roy, 2009, p. 212). Rappelons ici que la pertinence d'une étude de cas, d'un point de vue méthodologique, ne dépend pas du déploiement d'un grand nombre de participants. Il nous faut également mentionner que dans le cadre de cette recherche, un seul cas nous intéresse, celui de la SNAEPT. Il est donc difficile de généraliser en prétendant que ce qui est valable pour la SNAEPT, en ce qui concerne nos préoccupations de recherche, l'est également pour les autres politiques éducatives haïtiennes. Celles-ci peuvent se fonder sur des paramètres contextuels très différents qui requerraient peu de ressources du politique compte tenu de leur budget, de leurs cadres scalaires et de leur niveau de complexité.

4.10 Éthique de la recherche

Une lettre explicative qui précise les principales orientations de la recherche et qui permet en même temps aux répondants de comprendre le contexte dans lequel elle s'installe a été distribuée à tous ceux qui ont fait l'objet d'une entrevue dans le cadre de ce travail. Le processus de collecte de données s'est concrétisé en anonymisant les répondants. Il leur a été annoncé qu'ils pouvaient recevoir une copie des transcriptions en vue de leur permettre de s'assurer de la conformité de ce qu'ils ont répondu à ce qui y est colligé comme informations. De même, pour des raisons éthiques, l'accessibilité des réponses recueillies par écrit ou par le moyen des enregistrements restera temporaire et réservée uniquement à nous qui assurons une confidentialité totale des informations récoltées ainsi que l'anonymisation des répondants avant, pendant et après l'opération de cueillette des données. Un formulaire de consentement, aux fins de signature, fut rendu disponible également pour valider le fait que c'est en toute liberté que les répondants ont adhéré à notre démarche par leurs réponses à nos entrevues. Dans le document qui leur a été soumis

en vue d'initier la démarche, ces détails écrits étaient abordés avec précision. Ils furent informés de leur droit de retrait du processus à tout moment en le précisant par écrit ou tout simplement par un simple avis verbal.

Les répondants ont également reçu un document qui exposait les principales orientations de la recherche¹⁵ et qui expliquait le contexte dans lequel s'installaient les entrevues, afin que nos échanges puissent se concrétiser dans la transparence. Au début de chaque entrevue, nous avons exposé en détail les objectifs poursuivis, le déroulement général de la rencontre ainsi que les règles éthiques qui s'y appliquaient. Les possibilités de retrait de l'entrevue à tout moment furent aussi exposées pour mettre à l'aise les répondants. Il en fut de même pour l'enregistrement, afin qu'ils puissent exiger à tout moment son arrêt et sa reprise et éviter la divulgation d'informations qui, de leurs points de vue, se révèlent sensibles. Les demandes de non-enregistrement furent prises en compte même dans notre analyse où les informations divulguées jugées sensibles ne sont pas intégrées dans notre travail. Une fois de plus, nous leur avons assuré que les informations collectées étaient anonymisées pour des raisons de confidentialité. De même, nous leur avons appris que l'accès aux documents de l'entrevue, dont les enregistrements, serait temporaire et restreint à notre personne. La retranscription a été écoutée plusieurs fois pour nous assurer du fait qu'elle se voulait la reproduction fidèle de ce qui a été dit dans l'entrevue. Une certification de conformité éthique de recherche impliquant des sujets humains nous a été délivré par le Comité d'éthique en recherche de l'École nationale d'administration publique le 20 avril 2020¹⁶. Les participants ont aussi pris connaissance de l'existence de ce document nous habilitant à conduire la recherche sur le terrain.

¹⁵ Voir Annexe 7

¹⁶ Voir annexe 8

Chapitre 5 : Présentation des résultats

Ce chapitre présente les données recueillies grâce aux différentes entrevues que nous avons réalisées avec les hauts cadres du ministère de l'Éducation nationale. Nous y exposons les raisons qui, selon ces acteurs, se trouvent à la base des piètres résultats de la SNAEPT. Celle-ci est considérée d'ailleurs comme un échec dans plusieurs rapports du fait que ses objectifs n'ont pas été atteints. La manière dont les présupposés du politique se présentent dans le secteur éducatif haïtien avec leurs dialectiques respectives est mise en évidence dans cette partie. De même, les données relatives à la force déployée dans le cadre de la mise en œuvre ont été collectées. Elles constituent les principaux repères pour la présentation des résultats de l'étude. Plusieurs sous-thèmes que notre modèle d'analyse n'avait pas prévu intègrent cette partie compte tenu de notre communication avec les répondants qui coconstruisent avec nous la compréhension de l'échec de la Stratégie.

5.1 La relation du commandement et de l'obéissance et la réalité de la mise en œuvre

Une treizaine de répondants est d'avis que le système de commandement et d'obéissance n'était pas à point pour accueillir la SNAEPT. Celle-ci nourrirait des ambitions jugées très légitimes, certes, mais beaucoup trop grandes au regard de la capacité opérationnelle du Ministère. Sur vingt-et-une personnes consultées, quatorze estiment que l'expérience négative de la mise en œuvre du PNEF, la politique précédente, confirmerait l'incapacité des structures actuelles de mener à terme une politique de si grande envergure. Celles-ci n'auraient pas subi de transformations pertinentes pour conduire à des résultats différents eu égard aux politiques qu'elles pilotent. Aussi n'est-il pas rare qu'il nous soit demandé, pendant les entrevues, de consulter le document de diagnostic du secteur datant de 1995. Celui-ci rend compte des principales limites auxquelles l'éducation fait face au milieu des années quatre-vingt-dix. Aujourd'hui encore, ce diagnostic garderait une certaine actualité en ce sens qu'il est en mesure de décrire une bonne partie des raisons qui fondent

l'incapacité des structures ministérielles¹⁷. Toutefois, selon les répondants, le MENFP participe dans un problème qui s'enracine dans l'État haïtien lui-même.

Cela dit, le système de commandement, dans son expression sectorielle, est perçu comme l'image de l'ensemble de l'administration publique haïtienne et du pays. Au dire des acteurs, il relève du même écosystème qui fabrique l'échec des politiques publiques dans tous les secteurs. Des témoignages soulignent que les problèmes répertoriés au sein du MENFP pour expliquer l'échec de la SNAEPT se retrouvent dans toutes les autres institutions publiques du pays. Ils sont compris comme étant l'expression d'un déficit de gouvernance de l'État dont la manifestation dans le secteur n'est que le prolongement. En ce sens, des hauts cadres ont fait remarquer que l'appareil de commandement du ministère est structuré comme celui des institutions homologues du pays pour contribuer à l'échec des politiques publiques : des structures faibles pour accueillir des politiques fortes. Il s'agit pour eux d'un écosystème auquel le Ministère ne fait pas exception. Les avis, dans leur ensemble, se convergent pour expliquer combien il est difficile pour des interventions ministérielles d'atteindre leurs objectifs opérationnels. Le système se révélerait défaillant à bien des égards. Dans le tableau suivant, nous avons un portrait de la réalité du commandement sur le terrain :

Tableau 6 : Narratif sur la réalité globale du commandement dans le système éducatif

Répondants	Propos recueillis
Direction technique (Cadre #1)	Vous parlez de commandement parce que dans votre tête un ministère doit commander. Mais en Haïti, un ministère peut faire tout sauf commander. C'est pas comme si on allait quelque part. Il est un peu prétentieux d'après moi de dire qu'on commande, que le ministère commande... On fait quoi pour commander? On commande quoi? C'est une blague? On fonctionne? Oui. Tant bien que mal. On commande. Je ne suis pas si sûr.
Direction générale (Cadre #2)	Le ministère est incapable de commander. Point barre. Il a juste des zones de commandement qu'il commande un peu. Vraiment un peu. Imaginez-vous-même les écoles du ministère ne sont pas dirigées.
Cabinet ministériel (cadre # 3)	La population scolaire s'est développée plus vite que le ministère. On ne peut pas contrôler le secteur. C'est faux. C'est impossible. Mais on donne quand même une direction. Problème d'argent, de vision. Un peu de tout. La place de l'éducation en Haïti explique très bien tout ça. Mais on a fait de notre mieux.

¹⁷ Durant les échanges, plusieurs évoquent le mépris des procédures opérationnelles et la déficience des structures. Ces éléments renvoient à des catégories de discours incluses dans le diagnostic sectoriel.

Direction générale (cadre #4)	On est toujours sous le diagnostic de 95 avec des légers changements. En 95 on ne dirigeait pas le secteur. Aujourd'hui non plus. Sauf que on dit qu'on a une politique, la Stratégie, l'EPT. Mais il faut commander pour implémenter. Je n'ai pas cette impression. C'est le pays qui ne va nulle part. Un peu grâce à l'éducation. Cette éducation au rabais conduit à ce profil d'État haïtien.
Cabinet ministériel (Cadre #5)	On n'a pas réussi le Plan. Comment réussir la SNA qui est un Plan version deux? Les affaires ne peuvent évoluer rapidement comme si on avait une baguette magique. Entendons-nous. Nous savons qu'on n'allait pas réussir, mais on a fait notre possible sans prétendre que nous avons obtenu le meilleur de nos structures. (...) Il y a un problème de structures, et c'est dans toute les administrations de l'État.
Direction technique (Cadre #6)	Pourquoi on a cette attente que le MENFP commande. Un pays où l'État n'existe pas ne peut pas avoir un ministère d'éducation nationale qui commande. Tout est lié mon ami. Pas d'exception. L'État est l'État partout, dans l'éducation surtout. Les petits changements qu'on a faits ne changent pas l'État pour l'éducation. Nous n'avons pas de capacité pour commander. L'étranger le sait. Nous intellectuels, nous sommes souvent dans le déni. C'est un problème national.

5.1.1 Problème de circulation de l'information et de coordination

La totalité des responsables reconnaît l'existence de problèmes structurels à la base des résultats négatifs affichés par la SNAEPT. Ils affirment que le niveau de performance de cet instrument est fortement lié à des problèmes structurels multiformes qui handicapent et plafonnent toute perspective de résultats au-delà d'un certain seuil. Comme problème majeur, ils relèvent, entre autres, la circulation des informations depuis le ministère central jusqu'aux inspecteurs qui assurent la mise en œuvre sur le terrain. Leurs commentaires mettent en évidence le fait que les informations du terrain ne montent pas nécessairement vers le ministère. Celui-ci pouvait, en retour, se charger d'en faire un suivi auprès des inspecteurs qui représentent un maillon fort de la gouvernance sectorielle. Mais tel ne fut pas le cas vu que les opérations de suivi sont prisonnières de la bureaucratie traditionnelle de l'administration centrale. Cette dernière s'est montrée plus préoccupée par d'autres enjeux qui semblent plus avoir une dimension personnelle que structurelle. Ces enjeux concernent notamment la stabilité des titulaires de poste et les possibles progressions des carrières dans un contexte non méritocratique. Ils impliquent également les nombreuses interactions avec la sphère politique qui, avec leurs commandes sur les nominations stratégiques, donnent le ton au fonctionnement du MENFP.

Toujours dans la continuité des observations mentionnées précédemment, au niveau déconcentré même, les hauts cadres rapportent que certaines directions ne répondaient pas

aux commandes nécessaires à l'exercice d'implantation. Le manque d'intérêt et le laxisme des structures opérationnelles se trouvent à la base de ces constats. D'autres y répondaient, mais tardivement, en faisant face aux difficultés liées à la circulation de l'information dans une culture managériale où la rétention de l'information peut être intentionnelle. En effet, celle-ci est perçue comme un pouvoir que les jeux d'acteurs au sein du MENFP mettent sans cesse en évidence. Un Directeur a souligné en ce sens la nécessité d'évaluer la contribution relative de cette culture qui met des acteurs en compétition pour des promotions rares dans un contexte où « informer est égal à donner du pouvoir et aider à réussir contre soi-même ». Cet embouteillage systématique créait, selon plusieurs, des conditions inefficaces pour une mise en œuvre réussie. Pour ainsi dire, les structures opérationnelles eurent du mal à se rejoindre pour réaliser les travaux nécessitant leur part de collaboration respective. Sur ce registre, certains mentionnent également les problèmes de coordination de la machine ministérielle. Celle-ci ne représenterait pas une unité constituée pour l'atteinte d'un but arrêté, « mais des fragments épars réunis sans être unis pour des objectifs et réguliers » selon un haut cadre très déçu du fait que « chaque direction est un royaume à part ». Cette remarque se veut récurrente dans les discours sur l'appareil de commandement. Enrobées de négativité, voici un ensemble de discours se rapportant à la circulation de l'information :

Tableau 7 : narratif sur l'état de la circulation de l'information et de la coordination sectorielle

Répondants	Propos recueillis
Direction générale (Cadre #4)	On n'est pas assez structuré pour fonctionner voire pour faire une politique. (...) Les structures sont comme non concernées par ce qui se passe. On a comme l'impression que la politique est d'une part et le ministère d'autre part. Certaines structures sont carrément moribondes. On ne fait rien (...). Il n'y a pas d'évaluation des structures. Juste des directeurs qui bougent et on pense que ça marche. (...) Je ne serais pas surpris si ton enquête montre que plusieurs ne savent pas si on implémente.
Direction technique (Cadre #7)	Les inspecteurs sont franchement le problème du secteur. Le ministère aime fonctionner à partir de la centrale. Lorsqu'il veut quelque chose, il fait sa commande. Les autres unités n'ont pas l'habitude de fonctionner avec elle. Même si la directive est traitée, pas de retour. Et le ministère n'est pas pressé. Personne d'ailleurs. Pourquoi? Nous avons tout notre temps. C'est la politique qui intéresse tout le monde. Pas la Stratégie.
Cabinet ministériel (Cadre #3)	Il y a un problème de personnel qualifié à la base. Ensuite, il y a beaucoup de paresse dans l'administration publique. Faire une lettre dans la norme. Trouver le petit personnel pour expédier la lettre, faire le suivi sur la lettre, prendre des nouvelles et traiter les rétroactions, c'est l'affaire d'une administration qui marche. Beaucoup de laxisme au sein de la boîte. (...) Les retards, les lenteurs, les oublis, les coups bas, les boycottages, les rétentions. Le menfoutisme, la bureaucratie. Et le temps passe.

Direction technique (Cadre # 8)	Il y eut des petits jeux entre nous. Si une direction est lente (...) tous ceux qui communiquent avec elle est lente aussi. Tous ceux qui dépendent d'elle pour quoique ce soit. Les informations clés sont gardées. (...) Il y eut trop de politique surtout avec les super directeurs. Certains directeurs ont bloqué le ministre même s'il pense diriger. On l'a mis dehors. Le Cabinet le sent mais ces hommes sont bien branchés. Pas de communication
Cabinet ministériel (Cadre # 9)	Des fois ce n'est pas la politique qui est problématique mais la médiocrité des structures. Elles ne sont pas comme des modèles, pas d'architecture de système d'information à ma connaissance. Bon d'ailleurs on n'a pas d'administration. Les gens ne sont pas administrés comme les structures n'ont pas cette vocation. (...) Trop d'incompétents dans l'administration. Soyons sérieux, quelle que soit l'implémentation du projet on aura des problèmes (rire moqueur).
Direction générale (Cadre #2)	C'est simple. Le ministère de l'éducation nationale a une administration. Mais elle n'administre que pour les payrolls. Oui, quelque peu elle administre les examens aussi. Mais tout le reste, question de Stratégie elle n'administre pas. L'information ne coule pas et c'est pas une priorité.
Cabinet ministériel (Cadre #5)	Le ministère coordonne difficilement. C'est une vaste administration où tout se passe en haut. Et on contrôle souvent depuis en haut. C'est une habitude. C'est pas mal difficile d'atterrir dans le cadre d'une grande politique. Tout reste en haut. Chaque unité en bas, fonctionne avec les autres plus bas comme le haut fonctionne. C'est un système de fonctionnement qu'on n'a que peu changé puisqu'il nous renforce. J'ai déploré notre faible présence sur le terrain.

Les problèmes informationnels, tels que décrits dans nos échanges, révèlent des carences structurelles graves et persistantes. En effet, les structures ne collaborent pas vraiment pour faire avancer la Stratégie. Les informations sont données à compte goûte et ne bénéficient guère de leur complémentarité pour leur circulation alors que les suivis en dépendent. Cette situation serait à la base d'un « certain laxisme » pour les uns, et de « lenteur administrative » pour d'autres. Le tout justifierait le manque de temps que l'administration dispose pour réaliser une nouvelle politique, alors que déjà dans ses responsabilités quotidiennes, la gestion du temps se révèle chaotique. Il manque énormément de temps pour la mise en œuvre de la Stratégie.

5.1.2 Des dysfonctionnements affectant la gouvernance du système éducatif

Les hauts cadres semblent un peu partagés quant à l'idée de l'existence « d'un système éducatif ». Cinq répondants ont choisi de mettre en doute l'existence de ce que les experts, le ministère, les fonctionnaires et même les consultants désignent dans leurs travaux comme étant un « système éducatif » proprement dit. Pour eux, ce système n'existe pas, il est à créer. Ils prétendent qu'ils y voient trop de dysfonctionnement pour que ce concept soit employé dans le cas haïtien. Malgré certaines réalités du « système éducatif » qui

semblent infirmer leur position, ils y voient l'expression d'une certaine anarchie où, généralement, les acteurs font ce qu'ils veulent. Du même coup, ils rejettent toute possibilité de décrire les réalisations sectorielles comme l'expression d'une certaine forme de gouvernance.

D'un autre côté, quatre autres répondants qui défendent la prévalence d'un système éducatif citent souvent ces éléments de sa fonctionnalité : l'organisation des examens officiels ; l'existence de plusieurs curricula ; la présence de différents ordres d'enseignement et l'existence du ministère de l'Éducation. Ils croient qu'un système ordonné fonctionne, malgré la prévalence de certains dysfonctionnements qu'ils jugent très graves. S'il y eut, dans les réponses recueillies, des désaccords sur l'existence d'un système éducatif, il prévaut néanmoins un véritable consensus sur ses dysfonctionnements. Ceux-ci sont des lieux de convergence des points de vue émis sur le système piloté par le MENFP. Ce débat émerge, sans être nourri par des questions spécifiques, pour montrer que la SNAPET n'a pas pu obtenir de mouvement d'ensemble favorable à sa réussite. Cela renvoie, au dire des répondants ayant admis l'existence d'un système, à un problème de nature systémique. Pour ceux qui privilégient cette optique, le ministère de l'Éducation n'a pas pu s'inscrire dans une démarche de régulation du système afin de concrétiser ses objectifs de gouvernance. Leur opérationnalisation, selon les hauts cadres, devrait mobiliser beaucoup de ressources structurelles qui ne furent ni vraiment sollicitées ni assez fortes pour porter une politique nationale. Un répondant a fait valoir ceci,

La Stratégie de l'éducation a son volet d'amélioration de la gouvernance qui concerne, je crois, à la structure. On nous dit que l'implantation marche avec le renforcement des structures qui font les politiques. Ça n'a pas vraiment fonctionné. (...) et pourtant, réussir la Stratégie Pour Tous dépendait de ça. Échouer est comme inévitable rendu là.

Pour synthétiser les interventions sur ce registre, nous soulignons ici que les avis convergent sur le fait que la capacité globale du ministère dépend de celle de ses différentes structures. Comme celles-ci ne seraient pas assez fortes pour contraindre la mise en œuvre et la canaliser vers les directions négociées, l'instrument politique ne fut pas en mesure de performer comme prévu. Il est à noter que les problèmes structurels demeurent ceux pour lesquels il est plus facile pour les répondants de fournir des explications qui démontrent une maîtrise du secteur sous cet angle. Ces problèmes restent d'une grande amplitude

puisqu'ils dominent le discours sur la défaillance du système de commandement. D'aucuns parlent d'un ministère à « construire », à « reconstruire », « sans structure », à « renforcer et à refaire », à « reprogrammer », à « revoir sur le plan structurel ». L'échec de la Stratégie est perçu comme la conséquence de l'inadéquation et de la faiblesse des structures qui, à la fois, reçoivent et implantent le changement.

Dans un contexte plus large, d'autres parlent de « refonte », de « dynamisation et de redynamisation », de « transformation » pour faire face à ce qui est « dépassé », « déphasé », « pourri », « corrompu », « malade », « incapable », « bloqué », « ne fait rien ». Ce dispositif narratif autour de l'état des lieux du ministère au plan structurel s'étend également au système éducatif dans son ensemble dont le Ministère n'est que partie prenante. Les hauts cadres, pour la plupart, accusent le ministère qu'ils perçoivent malgré tout comme un maillon essentiel et incontournable du grand ensemble considéré comme le système éducatif. Ils n'épargnent guère ce dernier auquel les mêmes étiquettes négatives citées précédemment s'appliquent. Le champ sémantique de l'improductivité prend forme avec les mots qui décrivent les nombreuses carences ministérielles et plus précisément l'incapacité de livrer des résultats pertinents. Cette capacité est absente, affirment directement une dizaine de hauts cadres ayant participé à l'entrevue. En général, les raisons suivantes sont évoquées pour expliquer cette incapacité chronique :

- L'importance de la SNAEPT qui permettrait de saisir sa nécessité ne serait pas clairement établie pour la plupart des personnes sur le terrain. Même s'ils ont accès à l'instrument, la nécessité de la SNAEPT ou encore son bienfondé leur échapperait. Des répondants ont même demandé à voir la différence réelle, au niveau sectoriel, entre la présence et l'absence de cet instrument. Les structures, quoique fonctionnelles, reflèteraient ce vide pendant l'opérationnalisation ;
- L'adhésion réelle des acteurs de différents niveaux de gouvernance ne serait pas prise en compte. Les missions et attributions dévolues aux directions souffriraient de clarté;
- Les décideurs auraient oublié la culture de travail du ministère caractérisé par le laxisme, l'absence de vision stratégique;

- Le profil d'acteurs instables en place n'aurait pas l'habitude d'être mobilisé efficacement pour des activités de long terme. Ils seraient plus habitués avec des opérations ponctuelles, simples et claires qui forment la routine ministérielle;
- La sous-qualification d'une bonne partie du personnel susceptible d'être concerné par la Stratégie entrave le processus. Celui-ci aurait fait l'objet de recrutements partisans du MENFP qui n'ont aucun fondement méritocratique.

Le tableau suivant est une illustration de ces reproches faits au système éducatif sous l'angle de la gouvernance :

Tableau 8 : narratif autour des problèmes de gouvernance du système éducatif

Répondants	Propos recueillis
Directeur technique (Cadre # 10)	« Système éducatif », hmmm. Je n'en ai pas l'impression. Trop de désorganisation. Du vrai n'importe quoi. Je n'arrive pas avoir comment on est un système. Ça demande qu'on soit organisé en fait. On a un système pour les examens. Oui oui. Mais on n'est pas un système éducatif.
Directeur technique (Cadre # 1)	Pendant qu'on parle je me pose la question et je me demande si on est un système éducatif. Bon nous le disons toujours. C'est peut-être vrai. Mais, ce n'est pas évident. Trop de petits royaumes dans le ministère. Depuis que t'as le pouvoir politique, tu es craint. T'es pistonné. Plus ou moins tu fais ce que tu veux. Tu peux t'absenter et recevoir tes chèques.
Cabinet ministériel (Cadre # 11)	Le problème est dans la régulation. Si tu ne régules pas, le système ne marche pas. Il est là. La gouvernance est un axe de la Stratégie qui veut la régulation. Mais on n'est pas capable. C'est là tous les maux du ministère et je pense aussi que l'échec de la Stratégie est là également.
Direction générale (Cadre # 2)	Il n'y a pas de gouvernance sans structure. Nous, on a des structures mais sans gouvernance. C'est ça le problème. On ne crée pas des structures pour les gouverner. Il y a des efforts quand même. Je dois être honnête. Mais pas à tous les niveaux du système. On ne sent pas que c'est le système qui bouge.
Cabinet ministériel (Cadre # 11)	Certains problèmes persistent. Formation, coordination, culture, emphase sur les routines, manque de priorisation des politiques, ... Le système est malade.

5.1.3 Une structure de commandement problématique dans le cadre de la SNAEPT

Entre le « Bureau de l'EPT » chargé de la coordination de Stratégie nationale et les directions du ministère, il y eut, rapporte-t-on, beaucoup de va-et-vient. Les changements de titulaires selon les sources mobilisées pour ce travail n'ont pas aidé puisque le leadership de ce Bureau ne serait pas toujours en harmonie avec celui du ministère qui se veut très instable. En principe, le Bureau devrait prendre des décisions sur toute réserve de l'approbation du ministère. Certains répondants estiment qu'à un moment donné il agissait

sans l'aval de la haute direction. Il l'informait donc, après coup, de ses activités. C'est pourquoi plusieurs cadres pensent que l'autonomie du Bureau qui recevait des fonds de la Banque mondiale, de l'ACDI, de la BID et de la Banque caribéenne le rendait plus redevable envers ces agences de financement qu'au ministère. Souvent, c'est au moment des bilans que celui-ci fût instruit de ce qui se passait sur le terrain. Des missions départementales, par exemple, étaient dépêchées sans que la Direction générale en fût informée comme le voudrait la routine administrative.

Cependant, des participants ont souligné le fait que, pour les instances qui effectuaient les débours, cette manière de procéder se révélait acceptable dès lors que l'on n'enregistre pas des activités de détournement de fonds. L'embouteillage administratif qui caractérise le fonctionnement du ministère justifierait, du moins pour certains, ce qui est perçu par d'autres comme étant une forme de « contournement », de « manque de respect » ou tout simplement d'une « ingérence grave ». La recherche de « non-objection » pour agir dans le cadre de leur mandat se réalisait auprès des bailleurs mentionnés ci-dessus qui se voyaient donc octroyer un autre levier décisionnel. D'après les témoignages recueillis, les bailleurs jugeaient de telles pratiques plus efficaces et de loin meilleures au fonctionnement traditionnel du ministère. Celui-ci, au moment des bilans, manifesterait son mécontentement à travers certains hauts cadres sans vraiment changer la donne. Parmi eux, plusieurs se plaindraient du fait qu'il existait un document de mise en œuvre dans lequel sont décrits les rapports fonctionnels entre ministère, bailleurs et Bureau de l'EPT. Mais faute d'application, le Bureau, selon des directeurs et des membres de cabinet, serait rendu plus proche des bailleurs qui ne rempliraient pas uniquement un simple rôle administratif.

Dans l'ensemble, les acteurs du Bureau sont perçus par les hauts cadres comme générant du désordre dans le ministère à cause des pratiques qui leur confèrent trop d'autonomie. Cependant, deux membres de la Direction générale, tout en reconnaissant que dans un pays sérieux ce mode de fonctionnement serait qualifié de « désordre », émettent quelques réserves. Ils pensent que ce mode opératoire obscur permettait au Bureau de garantir un seuil acceptable de l'acquittement de leurs missions. Pour eux, la bureaucratie et le laxisme du Ministère demeurent un frein au déploiement ordonné sur le terrain des activités récurrentes de la SNAEPT. Les échelons stratégiques tels que direction générale et cabinet

ministériel furent partiellement éliminés par son l'approche retenue pour la mise en œuvre. Conséquemment, les directions techniques et déconcentrées devinrent l'interface directe du Bureau qui se veut pourtant une création du ministère. D'après un haut cadre, un ministre avait autorisé cette pratique pour une plus grande fluidité des communications et une meilleure opérationnalité.

Mais plus tard, la structure, confirmant les répondants, a échappé au contrôle de la haute direction du ministère. Elle est restée néanmoins, explique un directeur, une de ses entités qui prend des proportions démesurées puisqu'elle continue d'agir au nom du ministère et que ses représentants sont nommés par le ministère au terme d'une évaluation de leurs dossiers. Selon les témoignages, sur le terrain, elle détenait un double chapeau : elle représentait à la fois une « émanation du ministère » et une « structure forte financée par des bailleurs internationaux, donc qui roule sur l'argent ». Si cette structure échappait en partie à l'embouteillage ministériel pour le déploiement des activités de la SNAEPT, elle a fait quand même face à tous les problèmes de terrain qui caractérise le secteur. En effet, les acteurs interrogés ont rappelé en ce sens la nécessité, pour le Bureau, de travailler avec les instances ministérielles au niveau départemental en vue de l'effectivité de l'instrument.

Plusieurs réponses soulignent en plus l'opacité de cette unité organisationnelle. Des extraits d'entrevues exposent certaines velléités de politisation du Bureau par les membres du cabinet, car certains intérêts de nature pécuniaire seraient en jeu. En effet, le traitement privilégié dont ses intervenants font l'objet sur le plan salarial leur accordait un certain statut par rapport aux vis-à-vis du ministère. Avec les changements réguliers au sein du cabinet, suivant le ministre, le besoin de contrôle était accentué, car des acteurs souhaitaient exercer une influence directe sur la coordination de l'EPT. Certains des politiciens ont même rappelé que cette « excroissance du ministère » avait des prérogatives dépassant celles des fonctionnaires et de n'importe quel haut cadre alors qu'il s'agit des projets du ministère qu'elle pilote. Le coordonnateur aurait des pouvoirs étendus et des émoluments plus importants que ceux du ministre lui-même. Mais, tout cela ne serait qu'officiellement prévient « un directeur » qui estime devoir faire montre de réserve devant la corruption exacerbée de certains titulaires du MENFP. Un coordonnateur d'après la période de la Stratégie, aurait failli perdre la vie parce qu'il n'avait pas souhaité démissionner, d'autant

plus qu'il bénéficiait du support de bailleurs qui appréciaient son travail. Avant d'être exilé, il aurait accusé de hauts cadres du ministère d'avoir commandité sa mort et l'histoire aurait ébranlé le secteur vu sa forte médiatisation. Cette histoire qui reflète la relation tendue du Bureau et du Ministère est évoquée plusieurs fois dans les entrevues pour caractériser un certain rapport de force défavorable à la mise en œuvre.

D'autres voient que ce Bureau mis en place par le ministère, par ses pratiques souvent contestées dans nos échanges, rendait la SNAEPT plus efficiente, au moins sur le plan financier. Tout se déroule comme si le Bureau augmentait également les perspectives de réussite de la Stratégie. En effet, les indemnités de déplacement explosaient à chaque fois que le ministère déplaçait son équipe pour l'exécution des projets antérieurs. Dans le cadre d'autres politiques, certains bailleurs auraient même décidé de laisser aux soins du ministère les frais de déplacement qui alourdissaient, sans raison valable, le fardeau financier de la mise en œuvre. Parmi les membres du cabinet ministériel surtout, ce problème est également soulevé au regard de la capacité opérationnelle des directions techniques. Les missions départementales furent considérées comme l'œuvre de « fonctionnaires qui allaient flâner sous prétexte qu'ils allaient organiser quelque chose », a fait valoir un haut cadre. Minoritaires dans les témoignages reçus, des points de vue convergent également pour expliquer que même les structures déconcentrées n'aimaient pas trop voir ces fonctionnaires. Leur réputation consistant à être payés pour « ne rien faire sur le terrain » les précédait et nuisait à l'image du MENFP.

Le tableau suivant donne une idée plus précise de la grande variété d'opinions émises sur la structure de coordination :

Tableau 9 : narratif autour de la structure de coordination

Répondants	Propos recueillis
Direction générale (Cadre #2)	Cette structure contournait le ministère. Difficile de la situer dans la gouvernance. Est-elle qui implante ou est-ce le ministère, ou encore elle avec le ministère? Toutes les réponses sont bonnes. Ça dépend de qui répond.
Cabinet ministériel (Cadre #5)	Cette structure fut conforme avec la vision des bailleurs. Ils veulent moins d'embouteillage et aussi commander à travers le levier financier.
Direction technique (Cadre #12)	Le ministère n'a pas de contrôle. Plusieurs envient la position des employés de cette structure. Pourquoi ils sont payés plus chers longtemps que nous, c'est à justifier. Nous avons l'impression qu'ils ont une vision toute faite de

	nous autres et que ce sont eux la politique. Ce n'est pas nous. Imagine le salaire d'un coordonnateur versus le salaire d'un fonctionnaire, mettons un directeur ou un membre du cabinet. Hmmm. Ce n'est pas comparable.
Cabinet ministériel (Cadre # 9)	Le ministère ne voit pas cette unité d'un bon œil. Cependant, la supprimer ou la modifier c'est aussi devoir se justifier devant les bailleurs. On ne sait pas si la justification passera. On ne sait pas si on perdra du financement à cause de ça. Ce n'est pas simple.
Direction technique (Cadre #13)	Les bailleurs nous connaissent. Nous avons mis une structure pour eux. Mais quelle négligence! L'État se désavoue. On a un problème de caractère

Les bailleurs furent aussi instruits de l'inefficacité opérationnelle des directions techniques. Des déclarations de personnes ayant collaboré avec eux mettent en relief le fait que ces dernières sont considérées par les partenaires financiers comme des gaspilleurs de fonds qui se servaient des mises en œuvre pour leur soutirer de l'argent. En vertu de cela, pour plus d'un, le choix de libérer la Stratégie de l'emprise des hauts cadres fût calculé. Ceux-ci ont remarqué le fait que, paradoxalement, certains projets d'envergure qui échappaient au ministère, pour les raisons précédemment évoquées, seraient mis en chantier avec des entreprises de consultation. Ces dernières n'hésitent pas à recruter des formateurs dans les rangs du MENFP que plusieurs estiment incompetents. Pour cette raison, le problème de la capacité opérationnelle des directions techniques représente, pour nombre de directeurs, un faux problème. D'après eux, le vrai problème réside dans le manque de caractère des dirigeants du MENFP.

Dans le cadre spécifique de la Stratégie, le bureau aménagé à l'extérieur du siège social du MENFP communique avec les différentes entités ministérielles. Cette extériorité, elle aussi, donnerait l'impression que la mise en œuvre a échappé au Ministère. Un participant a rappelé que la politique précédente disposait d'une cellule de pilotage logée dans le même carré qui hébergeait le cabinet ministériel et la direction générale pour faire fonctionner la mise en œuvre. Cette cellule serait directement reliée au Cabinet du ministre. Ce détachement physique de la structure qui coordonne la Stratégie serait aussi vécu comme un détachement symbolique.

Un ministre a rappelé en ce sens le fait qu'en Haïti les institutions les plus importantes et les plus stratégiques de la sphère politique du pays sont concentrées dans la même zone. Tout détachement significatif, en termes de distance, d'une structure par rapport au siège social annonçait selon lui une perte d'importance. Dans son optique, cette culture qui

favorise la concentration des infrastructures valorisées dans le même lieu envoyait un message symbolique sur leur degré d'importance. Les directeurs techniques sont nombreux à développer une compréhension différente de cette distance entre les infrastructures du ministère et celle du Bureau de la SNAEPT. Selon eux, les données démontreraient une relative autonomie qui met en valeur le Bureau. Un des acteurs consultés avance : « Les trois coordonnateurs d'EPT qui se sont succédé deviennent des chefs, deviennent des petits ministres. Des postes convoités ».

Plusieurs sont d'avis que, par rapport à la SNAEPT, il fallait intégrer ce Bureau dans la structure de commandement en le localisant au siège social du MENFP même si la priorité de la nomination relevait du ministre. Ils ont en même temps rappelé le fait que le financement du coordonnateur du Bureau est endossé par une instance internationale. Entre la réalisation de la nomination et le paiement du titulaire du poste de coordonnateur du Bureau, de hauts cadres se demandent quel rôle se voulait le plus crucial pour la Stratégie. Il reste difficile, expliquent-ils, de trancher pour déterminer qui, entre l'État et le bailleur, jouit du statut le plus important et qui se trouve réellement aux commandes malgré les balises du document de mise en œuvre. Cependant, ces pratiques, reconnaissent-ils, sont loin de représenter une exception, mais une normalité sectorielle. Dans le cadre d'autres projets concomitants, des répondants rapportent que certains émoluments sont prévus pour les directeurs du MENFP concernés par l'implantation avec l'assentiment des bailleurs de fonds.

5.1.4 Un commandement autoritaire qui échappe aux acteurs

D'après les révélations des acteurs interrogés, les décisions qui sont prises au ministère sont de nature routinière et décrivent le fonctionnement d'une instance conservatrice et fortement hiérarchisée. Elles observeraient une trajectoire déterminée depuis la centrale du ministère avec la prétention d'atteindre les acteurs de terrain et, par leur entremise, l'école. La trajectoire inverse qui débiterait avec des destinataires des directives ministérielles, ne serait-ce que dans un cadre responsif articulé par les exigences du terrain, n'est pas toujours évidente. Les décisions du ministère ne sont pas non plus des lieux de négociation formelle

si jamais il prévaut un problème d'applicabilité, avons-nous appris. Elles souffrent d'ailleurs de suivi. Il n'existerait pas un système d'information bien rodé sur lequel reposent les paramètres décisionnels. Des hauts cadres parlent d'autoritarisme pour rendre compte de décisions centralisées. Elles reflètent beaucoup plus le choix d'un homme ou d'un petit groupe influent et non la volonté d'une ou de plusieurs unités organisationnelles du Ministère. Pour cette raison, des avis supportent la compréhension selon laquelle la force des structures ne transparait pas dans les décisions. Les répondants prétendent voir à l'œuvre des individus en position d'autorité plutôt que des structures fortes.

Le commandement du système éducatif a échappé au ministère pendant la période de mise en œuvre. Ce point de vue rencontre le plus grand nombre d'adhésions. Pour certains répondants qui admettent quand même les carences structurelles, le dessaisissement de l'État, en ce qui concerne le commandement, ne se ferait sentir que de manière partielle. Bien entendu, c'est dans la mesure où le ministère assure encore, tant bien que mal, la régulation du système éducatif à travers notamment les examens, la formulation des politiques, la mise en place de structures fonctionnelles qui interviennent au niveau du commandement. Pour d'autres répondants beaucoup plus catégoriques, le ministère ne commanderait rien. Quelqu'un a fait valoir en ce sens que « c'est seulement en apparence et sur papier que l'État est le propriétaire du système éducatif et exerce une autorité ». Ceux qui se reconnaissent dans cette position estiment que la Stratégie ne pouvait réussir avec le type de commandement dont le ministère s'est doté. La portée opérationnelle de la SNAEPT se veut plus importante que la présence de l'État qui la supporte. Dans le secteur éducatif, les hauts cadres estiment que celui-ci dispose d'une présence très limitée et sa plus grande force est restée dans le siège social du MENFP avec un faible déploiement sur le terrain. Pourtant on y trouve des directions déconcentrées peu valorisées dans l'exercice du commandement selon les répondants.

Pour illustrer cet angle de prise de vues, des hauts cadres se sont penchés sur l'état des lieux de l'inspection, un maillon essentiel de la gouvernance. Ils affirment qu'il existe un système de commandement très déconcentré qui part des directions centrales. Mais l'inspection scolaire, se plaignent-ils, se veut vraiment lacunaire au point que sa faible

performance a contribué, très largement à la faiblesse de l'ordre sectoriel. Elle se trouverait à son plus bas niveau en matière d'efficacité. En effet, les inspecteurs ne seraient ni en effectif suffisant pour le parc scolaire ni équipé pour exercer l'accompagnement et la supervision pour lesquels ils sont mandatés. Même lorsque des inspecteurs travailleraient sérieusement, le problème de suivi avec le terrain minerait les résultats selon les directeurs techniques. Il prévaudrait un manque de dynamisme des organes centraux qui finit par se refléter sur le terrain. Le ministère ne communiquerait pas trop bien et se spécialiserait dans des décisions qui partent du haut vers le bas sans se soucier de celles qui relèvent des structures déconcentrées.

Il ne serait donc pas surprenant, préviennent les cadres interrogés, que la SNAEPT se décline sur le terrain en plusieurs autres politiques sans contrôle réel du MENFP. Ces responsables fondent leurs points de vue sur le fait qu'il existe des parties du système que le ministère ne contrôle pas réellement et dont il ne s'informe pas du véritable travail. Nourrissant des doutes sur l'effectivité de l'instrument, plusieurs vont jusqu'à suggérer qu'il n'a guère fait l'objet d'opérationnalisation. Cinq d'entre eux font montre de scepticisme et se demandent si vraiment il y eut une mise en œuvre en montrant les limites de l'inspection et les carences en matière de formation des maîtres dans le secteur éducatif. Ils font valoir que la mise en œuvre ne serait que très partielle et surtout très sélective. Les dépenses encourues, selon les acteurs dubitatifs quant à l'opérationnalisation, représenteraient des manières de « ruser », de « faire semblant », de « jouer avec la nation » ou encore des « stratagèmes » auxquels le MENFP est très habitué.

Il n'existe « pas de véritable contrôle pour empêcher des déviations », lâche un des répondants. Pour lui, si jamais l'instrument a été effectif sur le terrain, ce serait pour réaliser « des contenus informels que des exécutants ont choisis d'improviser pour leur zone d'intervention ». Il estime que, jusqu'à présent, le ministère n'est pas en mesure de suivre sérieusement un référentiel politique, encore moins de l'appliquer.

Une dizaine de répondants évoquent le séisme pour expliquer le fait que le système de commandement fût sérieusement mis à l'épreuve dans divers départements scolaires. Il y aurait des incidences majeures sur la SNAEPT qui manquerait du temps pour s'imposer

dans un environnement ayant beaucoup changé. En effet, avec les destructions massives de vie, d'infrastructures scolaires et de ressources humaines, le paysage éducatif a changé. Le temps de l'adaptation au contexte post-séisme remportait sur celui de l'implantation qui avait discontinué. Le temps de la SNAEPT s'échelonne donc réellement sur trois années depuis l'adoption de l'instrument. Malgré tout, l'implantation n'arrivait pas vraiment à décoller au point qu'il y eût un plan d'accélération de la mise en œuvre à l'intérieur de ces trois années. Malheureusement, ce plan fut sérieusement contraint par le séisme qui a fait croire aux acteurs qu'il n'était plus réaliste de s'en servir.

Ensuite, le temps passé à s'adapter au contexte post-séisme qui s'est traduit par des virages discursifs fondés sur la conception et l'élaboration de nouvelles politiques a considérablement nui à la continuation de la mise en œuvre. Les acteurs étaient plus conscients de mettre en œuvre une politique floue qui était fondée sur l'urgence d'agir que sur la SNAEPT qui semblait ne plus convenir. Il fallait mettre en veilleuse officiellement cet instrument pour conduire d'autres politiques plutôt que d'essayer de l'adapter et de revoir les cibles. Le temps de relancer pleinement la SNAEPT dont on constatait déjà l'échec était épuisé. Les exigences de l'élaboration du Plan opérationnel, la politique subséquente à la Stratégie, absorbaient toute l'énergie du système qui fut mobilisée pour s'adapter aux nouvelles contingences de l'environnement politico-éducatif. Il paraît que c'était une commande de l'Exécutif dont la nécessité fût reconnue tant par les bailleurs que par le MENFP. Sur le plan structurel, ce Plan articulait la nouvelle direction du système de commandement. Malgré ces efforts d'adaptation, dix-sept sur vingt-et-une remarques établissent le consensus sur le fait que, même avant le séisme, la SNAEPT observait une perte de vitesse et, conséquemment, ne pouvait pas réussir. Le séisme ne domine guère le narratif sur la faible performance de l'instrument étudié. Dans le tableau suivant, nous avons recueillis quelques propos sur la dynamique du commandement :

Tableau 10 : Narratif autour de la dynamique de commandement

Répondants	Propos recueillis
Direction technique (Cadre #1)	Un haut placé décide quelque chose, les structures concernées ne posent pas de question. Surtout s'il a le pouvoir politique avec lui. On s'adapte même si ça dérange. J'ai vu des responsables sans éthique qui ignorent qu'il y a une politique en place et qui imposent leur volonté. On ne sait plus ce qui crée les frictions. Le quotidien ou la politique? Euhhhhhh. Tout est mélangé.

Cabinet ministériel (Cadre # 5)	Il y a un sérieux problème de décentralisation. Même si c'est prévu par la loi. On n'a pas la culture. Le ministère et les structures départementales ne communiquent pas vraiment ou assez. L'une a conscience de l'autre dans des aspects précis, comme les examens, l'accréditation, les calendriers scolaires et certaines réunions obligatoires. Pas pour la politique. Et je me dis que sans les inspecteurs, ces structures départementales ne travaillent pas effectivement pour le ministère. Ces structures font leurs affaires. Va donc savoir si on met en œuvre.
Direction générale (cadre #2)	Dans les provinces on a souvent une mauvaise perception de ce qui vient de Port-au-Prince. On pense que ce sont des bluffeurs. Mais on les regarde en même temps comme importants. Ils s'imposent. Mais ils n'imposent pas leur politique. Le ministère n'a pas de politique. C'est une impression. Il faudrait faire tourner le ministère d'éducation autour. Mais on ne fait pas ça. L'essentiel c'est l'argent que l'on prend grâce au fait de dire qu'on a une politique.
Cabinet ministériel (Cadre # 14)	Le séisme est le bouc émissaire. Mais on n'avait déjà un plan accéléré. Vous comprenez que de toute façon on savait qu'on allait échouer. Le plus difficile c'est de comprendre comment on a toutes ces structures, décaissé l'argent, faire des documents et échouer pareil. Puis recommencer à échouer comme si nous sommes immunisés contre le sentiment d'échec.

5.1.5 Des décideurs incapables, limités ou désintéressés

Le système éducatif est souvent perçu par nos répondants comme un sous-système national qui fabrique et fait appel à des hommes véreux. Les causes de l'échec de la Stratégie retombent souvent sur ce profil de dirigeants qui occupent le système éducatif. Un répondant a fait valoir en ce sens : « nommez-moi une grande politique en Haïti qui a fonctionné. C'est impossible. Je n'ai pas 200 ans, mais de mémoire, je ne connais aucun qui a marché et j'ai plus de 24 ans d'expérience ici. C'est à peu près les mêmes gens qui font les mêmes choses ». Ce discours critique très consensuel parmi les acteurs met l'accent sur les politiciens « véreux », « sous-éduqués », « rapaces », « sans vision », « opportunistes », « apaches », « obsédés par le pouvoir », « cupides », « malhonnêtes », « sans honte », « enragés » qui dirigent le pays vers son effondrement en sous-développant l'éducation. L'échec de la Stratégie, dans cette vision, est en cohérence avec le profil des gens qui dirigent l'État. C'est comme si rien de bon ne pouvait provenir d'eux. Ils sont littéralement démonisés en raison notamment :

- De la corruption dans laquelle ils pataugent ;
- Du népotisme et du parrainage qu'ils entretiennent ;
- Du mépris de l'éducation du fait que leurs familles immédiates ne vivent pas en Haïti ;
- Du manque d'expertise du fait de leur médiocrité ;

- De leurs divisions publiques avec leurs propres amis, divisions fondées sur des raisons mesquines ;
- De leurs luttes infatigables et visibles pour leurs propres intérêts pécuniaires.

La majorité des répondants fait montre d'un pessimisme grave lorsqu'ils livrent leurs constats à l'égard des décideurs de la sphère politique en général. Les actions de ces derniers produisaient des effets négatifs structurants sur le secteur éducatif et, conséquemment, sur la mise en œuvre. La plupart des répondants finissent l'entretien sur une note accusatoire où l'élite politique soit par « manque de soutien », soit par « absence de vision » ou encore par « intérêt personnel » ne donne pas au secteur de l'éducation les moyens réels de son développement. Les commentaires les plus sévères s'adressent aux politiciens perçus comme les principaux coupables en ce qui concerne les problèmes structurels expliquant la faible régulation du secteur et les difficultés opérationnelles alors que la réussite renvoie pour eux à une question de gouvernance.

Les jugements prennent une forme plus atomique lorsqu'ils s'intéressent à la perception entretenue à l'égard des décideurs du politique qui prennent directement part à la dynamique du système éducatif. Dans le cadre de la mise en œuvre, ils sont souvent considérés comme : « incompetents », de « mauvaise foi », « de bonne foi », « qualifiés », « sous-qualifiés », « corrompus », « lâches », « sérieux », « avec expérience », « inoffensifs », « sans vision », « découragés », « profiteurs », « consciencieux ». Certains acteurs sont réputés avoir donné leur maximum dans des conditions misérables d'improductivité. Il est clair qu'un certain paradoxe caractérise la pléthore d'étiquettes qui sont imposées aux décideurs. Ni les aspects positifs ni les aspects négatifs que dégagent les propos recueillis les concernant ne peuvent être généralisés. Toutefois, les étiquettes négatives dominent les réponses.

Sans contredire les logiques précédemment évoquées, d'autres cadres pensent que le problème de volonté politique et non celui de l'appareil de commandement explique les difficultés d'une opérationnalisation en faveur des résultats escomptés. Selon ces cadres qui ne nient pas les nombreuses déficiences structurelles du ministère, la Stratégie ferait l'objet d'une meilleure performance si une volonté politique la soutenait. Ceux qui

adhèrent à cette posture pensent qu'il y aurait un problème d'acteurs et non d'appareil de commandement. Les cadres qui promeuvent cette compréhension sont le plus souvent affiliés au cabinet ministériel. Ils pensent que le ministère de l'Éducation appuie ce qu'il a conçu et a choisi d'implanter. Celui-ci emploierait de bonne foi son autorité, dans les limites des attributions de ses unités organisationnelles, pour poursuivre l'agenda de la mise en œuvre. Toutefois, en dehors même du ministère, il prévaudrait un ensemble de contraintes et de blocages. Sa composition avec d'autres appareils de l'État auxquels il a des dépendances fonctionnelles, même pour la réussite de la SNAEPT, limiterait la portée de ses actions. Les blocages, généralement exprimés en termes d'endossement financier et de pression politique, paralyseraient le fonctionnement de l'appareil de commandement en faveur de la Stratégie. Dans ce tableau, nous présentons les extraits d'entrevue que nous avons eus avec différents répondants :

Tableau 11 : narratif autour du profil des leaders

Répondants	Propos recueillis
Directeur technique (Cadre #15)	Le mérite n'amène pas à la politique. Le militantisme oui. Et la survie c'est grâce au militantisme. Les ministres se sentent redevables à l'aile militante qui les a conduits au poste et qui peut l'enlever aussi. C'est la corruption totale. Il n'y a pas d'intérêt pour la politique. Il n'y a pas non plus de connaissance de la politique.
Directeur technique (Cadre # 12)	On a eu toute sorte de ministres on se demande d'où ils sortent. L'intérêt pour l'éducation est à peine perceptible. Ils ne sont ni sérieux, ni compétents. Ce sont des profiteurs. Les visionnaires sont rares et ne durent pas. Ils ne soutiennent pas la politique. Il faut un minimum. Non. Ils font autre chose. C'est dur.
Cabinet ministériel (Cadre #16)	Bon, plusieurs cadres sont là parce qu'ils ont été professeurs dans un lycée. Mais un ministère c'est plus que la fibre enseignante. C'est la gestion, la planification stratégique, la politique aussi. Ils n'ont pas été préparés. Résultats on est fort pour faire les examens. Mais nul pour implémenter.
Direction générale (Cadre #4)	Certains sont venus ici et ont installé leur famille dans les postes contractuels. Ils vont même jusqu'à mettre leurs petites femmes à côté sans gêne. Ces mascarades sont répugnantes. Est-ce que ça dérange? C'est ça nos leaders. En plus, le pouvoir les obsède. Toute sorte de malfrats et des corrompus sont arrivés au pouvoir comme ministre
Cabinet ministériel (16)	Plusieurs personnes en poste sont des incompetents. C'est un fait. D'autres sont compétents mais découragés.
Direction générale (cadre #2)	Certains de nos dirigeants sont juste des lâches. Les problèmes de régulation que nous avons sont aussi parce que nous n'avons pas le courage managérial. À un moment donné l'État doit mettre ses pieds à terre.

5.1.6 Une obéissance problématique dans le système éducatif haïtien

Plusieurs hauts cadres ont fait remarquer que l'obéissance doit en principe relever d'une situation où les acteurs reçoivent clairement des directives. Pour eux, les domaines où

celles-ci paraissent claires concernant les aspects dominants de l'intervention du MENFP, à savoir les examens officiels. Plusieurs parlent « d'un ministère des examens officiels » qui verrait dans la certification des apprenants sa mission fondamentale. La référence aux examens reste abondante dans les réponses recueillies. Des explications à cela dévoilent le fait que toute la machine ministérielle fonctionne de façon dynamique lorsque l'époque des examens prend place avec une finalité précise : évaluer les apprentissages et publier les résultats. Par rapport à la Stratégie, ces activités sont liées à l'axe de la qualité de l'éducation et à celui de l'efficacité interne. Cependant, qu'il y ait une politique publique ou non comme cadre de référence, ces examens auraient quand même lieu pour les ordres d'enseignement concernés avertissent les acteurs interrogés. La Stratégie ne justifie pas leur tenue. C'est pourquoi ils suggèrent de ne pas lier les examens à la mise en œuvre de la SNAEPT. Ils sont persuadés que les examens officiels sont conçus et réalisés sans égard pour cette dernière. Il n'y aurait pas de vraie connexion entre les pratiques ministérielles et sa politique de référence même lors des mises en œuvre, expliquent certains acteurs bien au fait des diagnostics sectoriels.

Cette compréhension concerne également les programmes de formation. Les répondants soulignent que des projets de formation eurent lieu selon les termes de référence qui s'inscrivent dans les préoccupations exprimées dans la SNAEPT. Il y eut même des équipes mobilisées pour les formations. Cependant, pour plusieurs acteurs, il n'y eut pas de véritable mise en œuvre. Autrement dit, les formations rentraient dans le fonctionnement normal du Ministère qui accueillait des fonds de plusieurs bailleurs en accord avec certains axes d'intervention de la SNAEPT. Cela pouvait donner l'impression qu'il y avait une implantation, mais c'est plutôt le fait que certains axes sont tenus de fonctionner avec ou sans la Stratégie. D'où des réponses qui contextualisent les formations en dehors même de la Stratégie. Dans beaucoup de discours, cet instrument apparaît comme la « couverture pour réclamer l'argent », la façon de « justifier des actions », le référentiel pour « favoriser un langage commun lors des rencontres sectorielles ». Un répondant très pessimiste sur la mise en chantier de l'instrument estime qu'il s'agit d'une « stratégie pour donner l'impression que quelque chose se fait dans le secteur alors que c'est pas le cas ».

Globalement, la mise en œuvre est perçue comme une sorte de ruse pour capter des fonds, car le ministère n'en serait pas plus intéressé.

Dans ces conditions, il semble que l'obéissance soit plutôt problématique. Des témoignages démontrent qu'il existe une réalité qui la décrit dans le système, mais sans relation avec la Stratégie. Par ailleurs, le principal souci étant les examens officiels, les destinataires des directives émanant du ministère ne seraient pas nécessairement touchés par d'autres mesures essentielles pour la mise en œuvre. Celles-ci se voudraient plutôt accessoires par rapport au fonctionnement traditionnel du ministère. Parmi les raisons évoquées en ce sens, nous retenons : la faiblesse de l'inspection, le manque de complémentarité des directions au niveau opérationnel et le fait que le MENFP ne serait pas toujours pris au sérieux en dehors de l'organisation des examens officiels. Sa faible gouvernance justifierait cette attitude des partenaires qui, pour plusieurs, « communiquent entre eux ». Ce problème d'obéissance n'est donc pas décrit comme l'expression d'une résistance. Il ressort dans les discours comme une sorte « d'indifférence » par rapport à un ministère « désintéressé », « incapable », « aux ressources limitées ». Voici un extrait qui synthétise la position sur plusieurs propos que nous avons recueillis (cadre # 12, directeur technique):

Il est difficile de dire qui obéit et qui n'obéit pas. Le ministère fonctionne dans une quasi-indifférence du parc scolaire privé à part pour les questions d'examen. Soit il ne les atteint pas, soit il n'essaie même pas. C'est un ministère comme on dit « je m'en fous ». Nous ne pouvons dire honnêtement qu'il y a désobéissance. Déjà, c'est difficile de dire, entendons-nous, de dire à quoi exactement ils désobéissent. N'oubliez pas, ces gens du privé sont considérés, perçus comme faisant le travail de scolarisation de l'État à sa place. Il ne faut donc pas les ennuyer. C'est une logique très claire de l'État qui est déjà pas mal irresponsable. Ensuite, pas de vision. On obéit à une logique. Mais là c'est du n'importe quoi. Souvent des acteurs font mieux que les écoles du MENFP. Pourquoi obéir au ministère ? C'est régresser. Donc trop de problèmes, tu vois.

Des mécanismes disciplinaires, en cas de non-application d'une directive de la Stratégie, ne seraient pas prévus d'autant plus que le ministère, d'après les cadres, n'a pas intégré ce genre de pratiques dans son fonctionnement global. Sur le terrain, il ne serait pas clairement établi que les décisions prises relèvent de l'application d'un quelconque instrument ou de la continuité opérationnelle des interventions régulières de l'État. En effet, certains font remarquer que plusieurs instruments coexistent dans le ministère qui reste le chantier de divers projets d'envergure. Ces constats poussent des directeurs à se demander si, au niveau

de la Stratégie, il y eut une conscience de la part des structures déconcentrées qu'un processus de mise en œuvre était engagé. Certains accusent, à juste titre, la faible promotion de l'instrument politique ainsi que l'immobilisme des structures opérationnelles. D'autres croient que la Stratégie fit l'objet d'une réception seulement de la part de la haute direction.

Par ailleurs, il semble de notoriété publique que le Ministère, avec sa structuration actuelle, n'arrive pas à couvrir l'ensemble du parc scolaire. Les nombreuses affirmations en ce sens soulignent le fait que le MENFP n'aspire pas non plus à cet objectif. L'antithèse de cette posture dominante est aussi évoquée lorsque des répondants traitent de la difficulté de convoquer les moyens matériels pour garantir les chantiers. La faiblesse de l'inspectorat revient sans cesse dans le cadre des considérations relatives aux ambiguïtés structurelles que révèle le terrain. Il est présenté soit comme a priori, soit comme élément factuel de ce qui pourrait être évalué comme une preuve de désobéissance de certaines écoles aux directives ministérielles. L'état des lieux de l'inspectorat occasionne, selon les répondants, une problématique unique en matière d'application des directives ministérielles. Des répondants se demandent comment désobéir à un État absent qui n'arrive pas à atteindre les acteurs. Certains sont persuadés que, dans le secteur, il ne s'agit pas d'une problématique réelle de désobéissance, mais d'un problème de régulation. Les points de vue recueillis confirment, pour la plupart, que ce problème est dû aux faibles ressources de l'État plutôt qu'à son indifférence.

Toutefois, certaines réponses reflètent d'autres interprétations. En effet, il nous est aussi rapporté qu'il faudrait que le ministère se comporte en dirigeant du système pour que ses directives soient prises au sérieux. Les exemples selon lesquels l'État n'est pas respecté sont légion, mais toujours associés à la dimension de la régulation sectorielle. Des voix se lèvent également sur la nécessité d'impliquer les collectivités territoriales dans l'activité éducative et donc dans la mise en œuvre. Il s'agit d'alternatives qui, pour plusieurs, permettraient de renforcer l'État et de réaliser un leadership de proximité limitant les possibilités de désobéissance.

En somme, les repères quant à l'exercice de l'obéissance corollaire à celui du commandement demeurent flous. Si des activités de commandement sont clairement identifiées, celles qui confirment que le système obéissait à un ordre quelconque de la part du Ministère dans le cadre précis de la mise en œuvre restent à valider. Il fut donc impossible d'établir de manière précise le portrait de qui obéit et de qui n'obéit pas sur la base des réponses recueillies. Tout se passe comme si le ministère implantait une politique sans pour autant se soucier d'être obéi à toutes les échelles de l'implantation. Cela se reflète d'ailleurs dans sa manière partielle d'occuper le secteur explique un responsable au niveau du cabinet ministériel. La portée de l'obéissance reste donc difficile à établir.

5.1.7 La faible prise de l'ordre sectoriel sur les contraintes du terrain

« Ce qui marche n'est pas ce qui est prévu, ce qui est prévu dans les documents officiels n'est pas ce qui marche ». Telle est la compréhension d'un répondant qui rejoint plusieurs acteurs ayant élaboré sur les raisons qui fondent l'échec de la Stratégie. Plusieurs pensent qu'aucun document qui sort du Ministère ne peut se concrétiser réellement dans les salles de classe, dernier niveau de l'effectivité des politiques sans de profondes altérations. D'autres mettent en cause la trop grande hétérogénéité du système et son caractère conservateur qui le rendraient imperméable à tout vrai changement : « Il y a autant de systèmes que d'écoles dans le pays. Le Ministère ne sait pas ce qui se passe dans les écoles et ne déploie pas les moyens nécessaires à cette fin. Pour les volets de la SNAEPT qui ne concernent pas directement l'école, il est plus facile d'obtenir des résultats moyennant la volonté politique. Le système dépasse les capacités mobilisées et mobilisables par l'État ».

Certains acteurs demandent qu'avant d'opérer la mise en œuvre, de songer à évaluer le travail réel de ceux qui se trouvent au dernier niveau du cadre scalaire de la Stratégie. Un répondant (cadre #18, direction technique) affirme :

Dans quelle mesure ce qui se fait les mobilise réellement ? Ce qui mobilise le ministère, mobilise-t-il pour vrai les autres niveaux de gouvernance ? Il faut une synchronie entre le MENFP et toutes ses structures, comme les déconcentrées par exemple. Pas seulement les directions centrales. Or, même s'il existe des structures déconcentrées dans le MENFP, nous sommes en présence d'une gestion très centralisée, où le Ministère perd du terrain au fur et à mesure que la politique s'éloigne de la centrale pour connaître son application.

Le terrain défie la politique et rend certaines de ses dispositions inopérantes. Son applicabilité est en cause. Deux grands problèmes sont soulevés en ce sens et démontrent surtout que ce qui se prévoit ne saurait s'opérer même s'il n'y avait aucune instabilité politique : le niveau de qualification des maîtres et l'état des lieux de l'inspection. Un répondant expert affirme en ce sens que « le système s'est développé sans leur renforcement et effectue des exigences qui présupposent qu'ils étaient à point. Si des résolutions énergiques ne sont prises pour corriger une fois pour toutes cette situation, les résultats seront toujours à plaindre ». La majorité des répondants font montre d'un pessimisme grave qui informe leurs constats sur la mise en œuvre et finissent toujours sur une note accusatoire où l'élite politique soit par manque de soutien, soit par absence de vision ou encore par intérêt personnel ne donne pas au secteur de l'éducation les moyens réels de son développement. Les commentaires les plus sévères s'adressent aux politiciens rendus coupables même des problèmes structurels expliquant la faible gouvernance du secteur alors que la réussite, pour l'un d'entre eux, reste d'abord une question de gouvernance.

Quelques répondants nous ont communiqué des témoignages plus solitaires qui recommandent de regarder le fonctionnement global des institutions haïtiennes par rapport à leurs textes fondateurs. Une remarque assez singulière qui prédit un échec pour n'importe quelle politique d'envergure a retenu toute notre attention (cadre # 20, direction générale) :

Le pays a une Constitution et ne l'applique pas. Ce n'est pas par hasard que les gouvernements successifs n'ont fait que violer la Constitution sans être dérangés. Quoiqu'elle soit la norme juridique par excellence, il lui faut être instituée pour traverser la société. Que ce soit la Stratégie, ou bien le PNEF, même Bernard avec sa réforme, nous devons admettre qu'elles ne sont pas des politiques instituées. La société haïtienne autant que la communauté politique ne les accueillent pas vraiment. Elles les nient ou ne les accordent aucune reconnaissance. De ce fait, il y a des niveaux que ces politiques n'ont jamais atteints dans un système éducatif à plusieurs vitesses. C'est pourquoi les échecs se répètent chaque décennie et vont continuer à se répéter. On a l'impression que c'est un petit groupe qui a le privilège de décider sans tenir compte de notre culture managériale et même politique. (...) Faisons-nous exprès ? Depuis quand les Haïtiens respectaient à la lettre les politiques qu'ils ont conçues ? (...) Pourquoi ces politiques devraient-elles être des d'exception ? Ont-elles plus de valeur que notre Constitution ? (...) Le terrain contredira toujours les beaux plans qui d'ailleurs, cher monsieur, ne s'adressent vraiment qu'à une élite déconnectée du reste de la nation.

La contradiction entre le terrain et la politique informerait donc la question de son applicabilité ou plus précisément de son échelle d'applicabilité compte tenu des enjeux de gouvernance. Cette contradiction qui nourrit beaucoup de pessimisme de la part de ceux qui la mettent en relief ressort dans les discours comme une réalité partielle. Certaines parties du système seraient déjà préparées pour les changements annoncés et vont « alimenter les résultats de mi-parcours à partir desquels les bilans sont dressés pour masquer les échecs. Dans d'autres parties, nous faisons face à un chaos irrémédiable ». Pour ainsi dire, certains aspects de l'échec seraient imputables à la dynamique propre aux principaux acteurs politico-administratifs. D'autres concernent plutôt les caractéristiques du milieu socioéducatif haïtien non préparé à l'universalisation de l'enseignement et non traversé par une idéologie égalitaire. Pourtant, les instruments comme la Stratégie dégagent une vision égalitariste de l'éducation. Il n'y a pas non plus une réception uniforme de ce qui se réalise sur le terrain. Au dire des participants, il s'agit d'une impasse pour une implantation réussie.

Voici quelques propos significatifs recueillis sur la contradiction qui va s'amplifier pendant la phase de la mise en œuvre de la stratégie et qui remettra en question la capacité opérationnelle de l'appareil de commandement qui joue un rôle important dans la gouvernance du système éducatif :

Tableau 12 : narratif des acteurs autour de la contradiction entre le terrain et le MENFP

Répondant	Propos recueillis
Cabinet ministériel (Cadre #5)	(...) Il y a même une guerre des chiffres. Quand l'international opère, il peut sortir ses propres chiffres sur ta propre réalité. (...) il nous comprend autrement. Nous nous demandons à quel point nous connaissons nos systèmes quand ce ne sont pas des données probantes qui alimentent toutes nos actions. Ce serait trop cher. (...) Certaines contradictions sont inévitables, car tous les aspects ne sont pas étudiés, documentés.
Cabinet ministériel (Cadre # 14)	Le système nous échappe. (...) Ce n'est pas un problème d'expertise, mais de moyens et de contexte. (...) Nous avons nos hypothèses pour la réussite de la SNAEPT, mais la réalité les infirme. Et on le sait d'avance. Le cadre macro est trop instable et peut-être prévisible dans le mauvais sens. (...) L'hétérogénéité du système scolaire est tel qu'on devrait faire du cas par cas, mais c'est impossible, voyez-vous. (...) Ce n'est pas un système éducatif (...) C'est un montage complexe pour faire fonctionner des projets avec des résultats différents et contradictoires un peu partout.
Direction technique (Cadre # 12)	La conception de la Stratégie est le fruit de beaucoup d'expertise locale et internationale.

	Mais sans les inspecteurs et les maitres qualifiés, en nombre suffisant, il ne faut pas se leurrer. Impossible d'avoir de bons résultats sur le terrain que le ministère ne couvre que partiellement d'ailleurs. Ça tout le monde le sait.
Direction générale (Cadre #2)	Ce sont les inspecteurs qui nous donnent le terrain. Un renforcement réel de cette structure est indispensable pour avancer. (...) ils ne sont pas présents partout et ne fonctionnent pas comme ça se doit. Le terrain est délaissé avec sa propre réalité.
Cabinet ministériel (Cadre # 16)	Nous avons une bonne Stratégie. Mais au moment de nous attendre à ce qu'elle soit soutenue, les politiciens préfèrent ne pas l'endosser, soit par manque d'intérêt, soit par peur d'assumer le financement vu l'état des caisses. (...) L'État haïtien fait du cash management. C'est sur ce terrain-là que ça bloque.
Direction technique (Cadre # 17)	On peut avoir de très bonnes intentions (...), mais si elles ne s'expriment pas en ligne budgétaire on perd notre temps. (...) le problème de l'éducation est tellement sérieux que cela doit dépasser le ministère. Quand on implémente enfin nos politiques, on réalise que l'exercice est en vain, car il n'est pas appuyé par l'Exécutif. Il faut négocier.
Direction générale (Cadre # 4)	Il s'agit d'un système qui résiste au changement. Peu importe les politiques, le milieu éducatif n'arrive pas à évoluer en fonction des orientations prévues. (...) Au contraire, il se détériore pour être pire qu'avant, à chaque nouvelle politique. Que souhaitez-vous ? C'est aussi le problème de la Stratégie.
Direction technique (cadre #1)	Il faudrait que nous sachions si les directions techniques et les autres unités déconcentrées sont alignées pour le développement des politiques et si le terrain développe à grande échelle des choses différentes de ce qu'on pense. (...) C'est un souci de gouvernance et ça limite les perspectives de mise en œuvre.

5.2 La relation du public et du privé face à la mise en œuvre

La relation du privé et du public met en évidence une forme particulière de l'articulation du politique dans le système éducatif. La SNAEPT doit composer, pour sa propre performance, avec les éléments de contextualisation du politique. Les données recueillies sur ce plan traitent de l'ampleur du religieux dans le système éducatif, du poids des écoles internationales, de l'ancrage sociétal de l'école, du rôle des acteurs du public et du privé et, finalement, de l'opinion comme dialectique ayant joué un rôle dans la réception de la Stratégie.

5.2.1 L'expression sectorielle du rapport de force entre le privé et le public

La relation du public et du privé se veut complexe dans le cas du secteur éducatif haïtien si nous tenons compte des opinions recueillies. Quatre hauts cadres pensent que l'État ne représente pas le véritable propriétaire du système éducatif. Il s'agirait d'une propriété établie sur des aspects précis de la régulation du système éducatif. En effet, il y aurait « un système pour les écoles privées, un autre pour les écoles publiques, un autre pour les écoles

rurales, un autre pour les écoles financées par les ONG, un autre pour les écoles congréganistes », explique un répondant dont la réponse fut appuyée par sept autres. La question de l'intérêt général se présente de manière fragmentée, à l'image du système éducatif qui fonctionne à plusieurs vitesses. Cette situation contrasterait avec la SNAEPT qui semble présenter des orientations générales plutôt que des approches qui tiennent compte des particularités liées à la diversité de ses contextes d'application. Plusieurs extraits ont fait ressortir le fait que les acteurs insistent sur l'inadéquation de l'instrument par rapport à la réalité du terrain.

Dans le cadre de la Stratégie, les avis relatifs au rapport de force entre le privé et le public sont très partagés. Neuf répondants sur vingt-et-un estiment que le public dispose des moyens de définir voire d'imposer une orientation en tant que monopoleur des politiques éducatives. L'argument en ce sens est lié au fait que le public, quand il le veut, met les moyens à ses côtés pour les résultats escomptés. Un des cadres affirme même que « l'État est l'État » pour appuyer le fait qu'il exerce des pouvoirs substantiels sur le privé en dépit du contexte de sa faible régulation. D'autres répondants, au contraire, pensent que les intérêts privés ont pris le secteur en otage. C'est le point de vue le plus récurrent qui est appuyé par une douzaine de cadres. Ceux qui l'endossent soutiennent que, si la SNAEPT devait être appliquée à la lettre, on assisterait à un redressement de l'État qui nuirait beaucoup au privé. Pour la plupart des responsables, les objectifs de la Stratégie, en particulier les ambitions de gouvernance, restent incompatibles avec les intérêts privés.

Parmi eux, la croyance selon laquelle le public vit une crise est très répandue. Celui-ci ne maintiendrait que des fonctions précises et limitées qui n'embarrassent guère le privé qui, en plus de ne pas être régulé convenablement, serait à peine concerné par les interventions ministérielles. Encore une fois, les examens officiels, les accréditations et la structuration du MENFP paraissent comme les éléments récurrents par rapport auxquels la sphère privée s'accommode toujours. Ce sont les demandes régulières du public à son endroit. Mais une fois que ses exigences à ce niveau sont satisfaites, le public ne serait plus en contrôle. D'où sa difficulté d'amener les changements escomptés. Dans les discours recueillis sur le

rapport de force entre le privé et le public, plusieurs acteurs du privé sont évoqués. En voici la liste :

- Les écoles privées, les « écoles borlettes¹⁸ », les écoles non publiques, les écoles congréganistes, les écoles protestantes ;
- Les partenaires sociaux
- Les syndicats d'enseignants
- Les organismes non gouvernementaux
- Les consultants et les réseaux de professionnels d'éducation

Chaque composante du privé vivrait un rapport particulier avec le ministère. On rapporte que des acteurs issus de cet espace le plus non régulé exercent de grandes influences compte tenu de leurs contacts au niveau des plus hautes sphères de l'État. Mais ils ne seraient pas pour autant coordonnés entre eux. Toutefois, des scénarii sont décrits pour montrer que l'individu paraît plus fort que l'institution qu'il représente et plus fort que le ministère dans la mesure où il réussit à lui imposer sa décision. Les exemples de consultants qui s'imposent en dépit de leur piètre performance ou encore d'entrepreneurs privés qui veulent renforcer leur influence sont évoqués pour illustrer cette situation. Le problème de la Stratégie consistait à s'adresser en même temps à toutes ces particularités du privé. Celui-ci représente une somme d'acteurs non coordonnés même si avec les associations, les missions et les syndicats, il y eut parmi eux des îlots de coordination. Les avis sur le caractère favorable ou défavorable de la relation du public et du privé demeurent donc très partagés. Toutefois, eu égard à la mise en œuvre, la majorité estime que la relation du public et du privé ne s'y prête vraiment pas.

D'autres pensent que le problème du public réside dans son sein même. Celui-ci composerait avec beaucoup de contradictions. Réussir une politique publique d'envergure comme la SNAEPT aboutirait à une « réinvention de l'État comme ministère de l'éducation dans l'État national » pour répéter un acteur qui n'a eu cesse de dénoncer les différents rôles conflictuels que remplissent certains fonctionnaires et certains politiciens. Ceux-ci représentent pour lui, à bien des égards, des intérêts de nature privée. Il n'y a « aucune loi »,

¹⁸ Se dit des écoles qui ont des problèmes graves de qualité et qui n'ont aucun prestige social.

soulignent les répondants, aucune « déontologie » et aucune « éthique » pour éviter que la haute direction soit le lieu par excellence de la prévalence des intérêts privés au détriment de l'intérêt général. Puisque la vision ministérielle, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre, manque de clarté pour tous les paliers, les intérêts privés remportent facilement sur l'intérêt général estiment plusieurs répondants. Ces derniers déplorent le fait que les intérêts privés régissent trop le secteur. Ils estiment que dans le cadre de la SNAEPT, le rapport de force serait défavorable.

La plupart des acteurs qui estiment qu'il n'y eut guère de mise en œuvre soutiennent l'hypothèse selon laquelle l'intérêt public que traduit l'instrument reste carrément invisible sur le terrain. Dans leurs rangs se trouvent également ceux qui paraissent moins radicaux et qui pensent plutôt que l'intérêt public fut tout simplement méprisé. En effet, les moyens d'enrichir les traditionnels acteurs ministériels ne seraient pas disponibles avec le montage administratif et financier de l'instrument. Certaines postures critiques supporteraient facilement des allégations non vérifiées qui cadrent bien avec « la réalité d'un État voyou » avance un répondant issu de la direction générale.

Une position minoritaire plus conciliante exprimée par un directeur général et un ministre caractérise le rapport de public-privé comme étant égalitaire c'est-à-dire sans domination. Ces représentants affirment que le poids des intérêts privés est équivalent à celui du secteur non public. Voici un extrait qui présente l'argumentaire servi par quelques répondants pour légitimer le poids relatif du privé (cadre # 16, direction technique) :

Celui qui donne le plus de services, qui existe pour les gens, est celui qui domine. Ceci, naturellement. C'est simple. Il n'y a pas de problème d'intérêts privés. Comment ? C'est un faux débat ! Ces gens se sacrifient parce que l'État n'est pas là. Si l'État veut occuper l'offre, ils font faillite tout de suite. S'ils sont un inconvénient comme on dit, que l'État les élimine. D'ailleurs, il les appelle partenaires !

Il est aussi important de souligner le fait que plusieurs hauts cadres et même certains ministres, tout en représentant l'intérêt général, représentaient en même temps des acteurs majeurs de la sphère privée. Ils possèdent des écoles où sont d'anciens responsables d'écoles qui gardent avec elles des liens de propriétaire. Ils dirigent aussi des bureaux de consultation. En absence d'infrastructure éthique empêchant des conflits d'intérêts réels ou

potentiels, plusieurs estiment qu'il est clair que les grands perdants sont l'État et les contribuables. Les réponses décrivent une situation où potentiellement le privé, à travers le secteur non public de l'éducation, se sert du public pour atteindre ses objectifs qui vont souvent à l'encontre de l'intérêt général. Des témoignages mettent en évidence le fait que plusieurs acteurs du secteur non public ont contribué à créer et à entretenir une atmosphère défavorable à toute mise en œuvre. Ils maîtriseraient les manières de contourner les principes qu'ils représentent et de profiter des failles du système éducatif.

D'autres catégories d'acteurs de la sphère privée profiteraient également des vides structurels pour obtenir des contrats de toute sorte par le biais du ministère. Des répondants très amers n'hésitent pas à qualifier ce dernier de « vache à lait des consultants », de « ministère des consultants ». Ces derniers, rappellent-ils, à la suite d'autres hauts cadres, supplantent les fonctionnaires. L'application des décisions demeure tellement difficile dans l'environnement politique complexe du ministère. Elles sont le plus souvent restées sans effet réel, surtout quand elles sont significatives : « On avait des lois qui devraient être produites, mais vous devez payer les législateurs pour les voter. Il y avait une loi qui concernait la réglementation des frais scolaires. Les acteurs du privé de concert avec le parlement l'ont bloqué et c'est fini. Il y a un rapport de force avec le ministère et tout le monde en est conscient. On a un État sous tutelle des acteurs privés. En fait certains ».

5.2.2 Le poids du religieux dans le système éducatif

Les écoles de confession religieuse représentent un bloc important du parc scolaire haïtien dont la performance contribue à celle de la Stratégie. Deux conceptions se dégagent de leur présence dans la sphère éducative. La première réside dans le fait qu'elles sont l'expression d'un certain niveau d'ordre dans le secteur. Leur performance globale dans les examens officiels ainsi que leur prestige social les imposent comme des modèles dans l'imaginaire de plusieurs des acteurs qui ont participé dans notre entrevue. Un des répondants suggère qu'une évaluation des indicateurs de qualité, d'efficacité externe et interne qui renvoie à différents axes de la Stratégie, montrerait facilement que ces écoles représentent des exemples de réussite pour le Ministère. Le discours sur ces écoles montre qu'elles

constituent une élite respectable qui s'est développée de manière autonome. C'est-à-dire que, sans l'appui de l'appareil administratif, elles ont réussi à développer et à imposer leur propre modèle qui ne correspond pas à la réalité du système éducatif auquel elles appartiennent. Plusieurs cadres soulignent que les enfants des fonctionnaires du ministère fréquentent beaucoup ces écoles de référence dans un système en déconfiture.

La deuxième conception qui se dégage repose sur l'idée que la gouvernance éducative nationale ne s'étend pas vraiment à ces écoles. Toutefois, pour la certification des apprentissages à travers les examens officiels les représentants de cette conception concèdent qu'il prévaut une certaine forme de gouvernance. Une dizaine de répondants estiment que l'État s'acquitte de trop de responsabilités pour s'occuper des mieux nantis issus qui fréquentent ces écoles. Un ministre va jusqu'à affirmer que ces derniers représentent « un système dans le système, mais pour la bonne cause ». Un directeur a rappelé que l'une des réformes qui connut un échec notoire fut entérinée par le ministre Bernard. Le poids de ces écoles de qualité dans cet échec demeure indéniable selon lui. Il rappelle en effet que Bernard introduisait la langue créole qui n'est valorisée ni par la clientèle ni par les dirigeants. Ces écoles ont en quelque sorte bloqué l'opérationnalisation à leur niveau. Leur force est reconnue d'autant plus que leur légitimité n'est pas à construire. Pour la SNAEPT, l'alignement de ces écoles devrait résulter d'une négociation à part, suggèrent les répondants. D'une part les diagnostics sur lesquels cette politique se fonde ne sont pas tout à fait représentatifs de leur réalité. D'autre part, l'État n'a pas développé l'habitude de leur imposer des orientations. Elles sont perçues comme des partenaires de l'éducation et traitées comme des privilégiés auxquels on reconnaît le pouvoir de l'exemple.

Certains croient que leur critique peut se révéler fatale pour le ministère étant donné le large appui social dont elles font l'objet. En ce sens, ils ne devraient en aucun cas être dérangés d'autant plus qu'elles assurent une présence là où l'État ne se trouve pas. Mais ils reconnaissent que la régulation du système leur offre trop d'autonomie. Entre-temps, elles s'emploient à faire de l'école des lieux de prosélytisme qui mettent mal à l'aise ceux

dont le rapport au religieux se veut différent de leur perspective. Un directeur souligne avec colère (Cadre # 1, direction technique) :

Des jours d'Église sont imposés à des élèves. Ils ont leur moment d'intégration des activités religieuses, sinon c'est des sanctions qui peuvent aller euhhhh... jusqu'à l'expulsion. Des classes s'ouvrent avec la prière. Les enseignants parlent de Dieu et l'école est comme pour Dieu. Dieu ne fait pas de citoyens. Ah ! Ah ! Son école non plus. Donc imaginez Catholiques et protestants ont pris en otage l'école. Ça se voit même dans les examens officiels. Mais d'un autre côté, ça paraît acceptable. Aucun cadre, aucune politique n'a jamais osé dénoncer ça. Leurs enfants les fréquentent.

Si la SNAEPT se fonde sur l'idée de l'intérêt général, dix-sept répondants sur vingt-et-un affirment que les intérêts particuliers demeurent très présents dans le fonctionnement de ces écoles. Leur certitude, sur ce plan, les pousse à se demander si ces intérêts particuliers, dans leur ensemble, ne sont pas plus importants que l'intérêt général. Un discours alternatif interroge la possibilité qu'il y ait ou non opposition entre ces intérêts. Plusieurs affirment que les valeurs citoyennes et chrétiennes ne se rencontreraient pas en tout point. D'autres ajoutent également le fait que la clientèle ne peut pas être exclusivement chrétienne, car le choix des écoles serait fortement lié à leur prestige social quand l'accessibilité économique est au rendez-vous. Voilà quelques propos qui contextualisent les points de vue émis sur les écoles qui intègrent une confession religieuse :

Tableau 13 : narratif autour des écoles confessionnelles

Répondants	Propos recueillis
Directeur technique (Cadre #1)	On forme des citoyens ou des chrétiens ? L'EPT veut des citoyens, elle. C'est le rôle de l'État. La citoyenneté. Elle est de ce fait autre chose. Où est-ce que les écoles trouvent le droit de faire des prosélytes ? Et Haïti est une société très religieuse qui accepte ces discriminations. Les écoles sont hors norme. Et pas que les écoles religieuses. D'autres font autant sans l'étiquette. C'est un mal très fort pour notre système.
Directeur technique (Cadre # 12)	En raison de leur foi, certains écoliers sont expulsés de ces écoles. Personne ne dit rien. (...) L'État est absent. L'école est plus forte que lui. Sinon sur quelle base exclure un élève qui ne croit pas comme l'école. L'élève et ses parents ont intérêt à apprendre à mentir pour finir la scolarité dans une école de renom. Et vous me dites que l'éducation est un bien public. C'est pas normal.
Cabinet ministériel (Cadre # 9)	Ces écoles religieuses font des adaptations quand l'État le demande. Regardez le nouveau secondaire. (...) Mais on a un problème de l'État qui ne demande jamais. Presque jamais. Elles font ce qu'elles veulent. Mais c'est l'État qui ne dit rien. Moi, j'ai donné des ordres qui ont été exécutés dans ces écoles.
Direction générale (Cadre #2)	Regarde l'histoire et tu comprendras. Pour les écoles catholiques, elles ont été gérées par des blancs. L'État haïtien ne les côtoyait jamais pour imposer. Au contraire, les fonctionnaires sont fiers de leur abandonner leurs enfants. (...) Les écoles protestantes viennent aider tant bien que mal avec la massification de l'éducation là où l'État a fait preuve d'irresponsabilité. On trouve des écoles dans des Églises, « come on! ». Les

	curriculum sont à plaindre. On se demande ce que l'enfant apprend réellement. Mais on se dit tout bas mieux vaut ça que rien.
Direction générale (Cadre #4)	Avec la religion, l'école est en clans, comme la société. C'est là qu'on prépare les divisions dans la société, les querelles religieuses, etc. La science a échoué en Haïti. Vive la religion ! (rire moqueur)

Les plaintes issues de nos échanges sur le poids du religieux dans le système éducatif montrent que les écoles ne sont pas vraiment dirigées dans leur quotidien en se basant sur les politiques du MENFP ou sur une vision de la SNAEPT. Trois solitudes sont montrées en ce sens par ceux qui voient dans ces écoles des îlots de fonctionnements du système éducatif :

- Solitude dans les normes : elles articuleraient leurs propres cadres de référence qui ne se préoccupent que très peu ou pas uniquement des normes ministérielles ;
- Solitude dans les pratiques : elles développeraient leurs propres pratiques, fortement informées par les croyances religieuses qui les régissent, sans se sentir véritablement contraintes par le ministère ;
- Solitude dans les orientations majeures : les choix stratégiques de ces écoles qui sont de nature privée reflèteraient des positionnements en matière de lutte de classes. Le ministère ne les contrôlerait pas sur ce plan. Certains pensent que les externalités de ces écoles d'élite bénéficieraient aux pays étrangers et non Haïti. En effet, elles déconnecteraient les apprentis de la société haïtienne en commençant par la culture nationale. Elle formerait des religieux avant de former des citoyens.

Une politique aussi ambitieuse, déplorent des responsables, devrait tirer une partie des résultats de ses axes à partir du fonctionnement des écoles jugées trop autonomes en plus d'avoir une très grande hétérogénéité. De plus, celles-ci seraient habituées à composer avec l'absence de l'État qui se traduirait par le manque de supervision. La force du religieux dans le système scolaire fait douter plusieurs de la capacité de l'État d'implanter une politique nationale destinée au parc scolaire. Plusieurs se demandent si l'État ne devait pas se concentrer uniquement sur le renforcement de sa gouvernance plutôt que de s'acquitter d'autres responsabilités. Des bailleurs de fonds, notamment des ONG, avons-nous appris,

discriminent aussi sur la base du religieux. En effet, certaines écoles ne seraient pas éligibles au financement si jamais elles n'affichaient pas des confessions religieuses compatibles à la volonté de ces bailleurs accrédités par l'État. Ceux-ci, déplorent de hauts cadres, jouissent, grâce à leur statut, de plusieurs exemptions fiscales. Ces derniers croient que le poids du religieux nuit au déploiement d'une école républicaine. Ils y voient une limite à l'expression de l'intérêt général.

5.2.3 Le poids des écoles internationales dans le système éducatif

Il existe une réalité que des répondants désignent par l'expression « îlots de fonctionnement » dans le système éducatif haïtien. Il existe des espaces où l'État n'exercerait aucun commandement parce qu'il n'a fait aucune provision légale en ce sens. Certains interprètent cela comme son « désintéressement », son « indifférence » ou encore son « renoncement ». Les écoles dites « internationales » ont permis aux hauts cadres d'illustrer cette situation. D'après les commentaires, la majorité d'entre elles ne font pas l'objet d'un encadrement légal et ne sont en rien concernées par les curricula et les calendriers scolaires haïtiens. Elles fonctionnent suivant d'autres régimes non documentés alors qu'elles desservent des élèves haïtiens vivant en Haïti. Leur grande influence qui leur permet d'attirer une clientèle stable est soulignée pour montrer qu'elles deviennent des alternatives pour échapper au système scolaire haïtien. Nous avons également appris qu'elles fonctionnent en dehors de toute régulation et ne font l'objet d'aucune statistique au même titre que les écoles haïtiennes. Toutefois, leur nombre serait connu de sorte qu'il existerait une maîtrise quantitative de leur déploiement. Sur ce plan, un répondant (cadre #10, direction générale) a fait remarquer que l'« on ne pouvait pas accuser ces écoles d'insoumises. Elles n'échappent à aucun contrôle. C'est à l'État de définir le rapport qu'il souhaitait avoir avec elles. L'État ne dit rien. Il y a une sorte d'anarchie, de chaos avec ces écoles étrangères ». Parmi celles-ci, plusieurs n'auraient même pas de reconnaissance de la part d'autres systèmes éducatifs basés à l'international. D'un autre côté, des écoles agréées par le ministère délivreraient des diplômes étrangers dans la plus grande indifférence des autorités. L'État n'aurait pas choisi de les contrôler au point qu'ils sont

devenus des lieux d'exception dans le système. Le secteur non public paraît donc multiforme et complexe avec une faible régulation.

Dans les zones frontalières, des enfants haïtiens fréquenteraient des écoles dominicaines localisées en République dominicaine où l'État haïtien ne possède aucune juridiction. Pour les hauts cadres qui se sont penchés sur cette situation, les parents solutionnent à leur manière le problème de l'accessibilité à l'Éducation pour lequel la Stratégie et d'autres politiques avant elles militent. L'État ne dispose pas de politique citoyenne en faveur de l'éducation explique l'un des cadres consultés qui s'étonne du fait que le MENFP ne prend pas en charge sa population alors qu'aucun dominicain ne fréquente une école haïtienne. L'État n'aurait pas pris les mesures pour que l'école desserve le plus grand nombre au point qu'une autre collectivité le réalise à sa place. Ce qui a mené un répondant (cadre #21, cabinet ministériel) à se demander : « comment une Stratégie dite nationale qui concerne l'éducation pour tous peut ignorer une réalité aussi nationale » ? Pour lui, le système comme la société n'est pas contrôlé par l'État. Il constate une sorte d'autorégulation en dehors de l'autorité étatique en matière éducative. La problématique de l'école comme bien public et de l'État comme garant de l'intérêt général reste complexe. Les avis divergent et reflètent l'absence de consensus sur le rôle du public dont les modalités de gestion de la Stratégie ne concernent pas sur tout le parc scolaire.

5.2.4 La conception de l'éducation comme bien public et la place relative de l'école

L'instabilité politique fait écho dans les développements qui concernent l'école destinée pourtant à accueillir les transformations annoncées par la Stratégie. Pendant la phase opérationnelle, les hauts cadres nous ont confié que cette situation ferait en sorte que l'école ne soit pas entièrement disponible pour être soumise à des interventions susceptibles de la remodeler selon la politique de référence. Observés depuis la prévalence de la SNAEPT, les répondants livrent des commentaires pertinents sur différents types de grèves qui illustrent pour eux le rapport du public et du privé :

- Celle des écoles qui touchent particulièrement le secteur public qui se voit privé de ses enseignants qui contestent le traitement gouvernemental méprisant de leurs

- statuts. Des mois de salaires non versés, des salaires misérables pour d'autres et finalement des statuts non régularisés seraient au cœur des revendications qui dépassent le cadre du MENFP. Celui-ci disposerait d'un budget reflétant la faible allocation nationale au fonctionnement du secteur éducatif. Les demandes des enseignants ne peuvent être satisfaites en dehors d'une politique budgétaire nationale reflétant une certaine priorisation du secteur.
- Celles qui se veulent plus générales seraient articulées notamment par les opposants au pouvoir. La réussite de ces grèves, avons-nous appris, passait nécessairement par la fermeture de l'école qui garantit une faible circulation de la population dans la rue. Sans égard pour les indicateurs de qualité qui s'articulent avec le nombre de jours de classes déjà insuffisant, ces grèves rythment la vie scolaire déplorent les responsables. Du même coup, certaines écoles avaient développé le leadership nécessaire leur permettant de s'ouvrir et donc de résister à ces mouvements déstabilisateurs pour l'école.

Plusieurs répondants estiment qu'il faudrait libérer l'école, destinataire final de la Stratégie, du jeu politique. Le problème de la performance de la Stratégie ne concernerait pas, pour eux, la mise en œuvre en tant que telle, mais dans l'environnement auquel elle s'adresserait. Selon eux, dans la définition des enjeux sociétaux, il faudrait repenser l'ancrage de l'école dans la vie nationale pour s'assurer de la performance des politiques sectorielles. L'instabilité du milieu scolaire est souvent évoquée dans les entrevues comme facteur limitatif des résultats de la Stratégie. Quelqu'un a rappelé avec désolation des circonstances où amener son enfant à l'école « devenait suspect » comme s'il commettait « un crime », « un assassinat ». Pour illustrer les situations similaires, les uns parlent de « calvaire », de « supplice », de « suicide », de « solidarité injuste et imposée ». Les autres parlent d'« otages », de « violence sur l'école », de « violence sur les enfants et les familles », d'« instrumentalisation de l'école », de « complots contre l'intelligence » pour montrer la manière dont les grèves violentes récompensent la forte demande sociale d'éducation. Cette instabilité mettrait en jeu tous les axes de la Stratégie.

Cinq répondants au statut de directeurs croient qu'il est normal que l'école soit mobilisée dans le jeu démocratique auquel les grèves participent. Pour eux, le problème concerne surtout la crédibilité de ceux qui utiliseraient l'école à des fins idéologiques qui ne desservent pas l'intérêt général. Certaines grèves permettraient donc de travailler en faveur de l'intérêt général dans le contexte d'un État qui s'en désintéresse. Ce point de vue est soutenu par des cadres qui ont œuvré comme enseignant dans le public et dans le privé et qui voient positivement ces grèves ayant forcé l'amélioration de la condition enseignante qu'ils jugent très précaire. Ils assurent que le non-fonctionnement de l'école permettrait de construire un rapport de force que les autres alternatives n'amènent pas nécessairement à moins d'une très grande violence dans la rue pour forcer les gens à rester chez eux. Cette avenue, quoique nécessaire, estiment-ils, nuit à la crédibilité de ceux qui l'empruntent. Mais estime un répondant, « cet État n'est ni dans la dialectique ni dans la dialogique lorsqu'il s'agit de lui faire entendre raison. Crois-moi, il faut surtout la force brute pour qu'il sache qu'il y a du monde en face de lui. Le pays évolue dans cette tradition sale depuis des lustres ».

En somme, si l'école reflète des divisions idéologiques qui se traduisent dans des postures divergentes, la SNAEPT n'est pas non plus épargnée vu qu'elle procède d'une vision républicaine de l'école. Rappelons qu'elle s'intéresse à l'efficacité interne du système aussi bien qu'à ses externalités. Or, tout cela est mis à mal dans le contexte d'une école qui n'arrive pas à respecter son calendrier annuel alors que celui-ci fixe les différentes périodes sur lesquelles s'échelonnent les activités d'apprentissage. C'est l'une des préoccupations d'un directeur qui se demande en plus (cadre #12, direction technique) :

Qu'en est-il de l'avenir de nos enfants lorsque nous savons bien que les jours scolaires sont constamment perturbés ? (...) L'école haïtienne est un échec ainsi que les politiques qui l'ont façonnée depuis au moins Bernard et avant même. Si le temps scolaire n'est pas respecté, c'est pas la Stratégie qui va l'être. (...) L'amélioration de la qualité qui est par exemple l'un des volets est carrément un vœu irréaliste, du moins pour l'instant.

Un membre du cabinet ministériel exprime une pensée similaire lorsqu'il a affirmé : « (...) avec le temps, je finis par croire que nous faisons des plans ambitieux, comme le PNEF, la Stratégie, non pas pour les réussir, mais c'est pour avancer malgré tout en espérant garder quelques acquis. Car il y a qui, en bons patriotes, le souhaitent ».

Cet extrait confirme l'intuition de certains acteurs ayant répondu que l'éducation n'est pas vraiment gérée en tant que bien public et encore moins la SNAEPT. L'intérêt général a du mal à être exprimé dans un contexte où « l'école est prise en otage, le plus souvent pour des raisons politiques qui perturbent son fonctionnement ». Plusieurs soulignent le fait que des acteurs pertinents de la sphère publique voient dans l'éducation « un moyen de s'enrichir », une « activité lucrative », « une arme aux services de leurs intérêts personnels », « une façon de se distinguer de la masse » et de « consolider l'avance sociale », une manière « de continuer la lutte des classes ». Selon les acteurs, la Stratégie s'implante dans un environnement perturbé où ses visées réformistes se trouvent aux antipodes des visions dominantes. Celles-ci sont implicitement et explicitement à l'œuvre dans le pays et plus particulièrement dans le secteur de l'éducation.

5.2.5 Une Stratégie sans promotion pour l'orientation de l'opinion

Que la Stratégie échoue ou réussisse, des renseignements confirment le fait qu'elle ne représente aucun enjeu sociétal majeur dans sa récupération par la société haïtienne et même dans le secteur. Le fait de déployer de la force pour son effectivité ne risquait pas de changer la donne, vu que la Stratégie n'a pas été promue selon les hauts cadres. En effet, l'essentiel, au dire des répondants, consiste pour les enfants de continuer de se rendre à l'école et de passer les examens officiels. Pour le ministère en particulier, il faut un document consensuel qu'il peut exhiber aux bailleurs de fonds. C'est du moins le point de vue de certains acteurs qui demandent de revoir la place de la Stratégie non seulement dans le ministère, mais aussi dans la société même, à la dimension de ses ambitions réformistes. Sans mettre en cause la place de l'éducation dans la société haïtienne, certains attribuent le piètre niveau de mobilisation d'opinions sur la SNAEPT à la faible exigence de la population par rapport aux résultats de politiques.

Dès lors, le manque de promotion est vécu par les acteurs comme une façon de tenir la politique loin des opinions défavorables. Tantôt il est vu comme l'expression du mépris des décideurs à l'égard des citoyens qui ne sont nullement atteints par la Stratégie. Tantôt

il est dépeint comme une façon de la cantonner dans son secteur avec des professionnels qui forment une sorte d'élite autour du projet éducatif. Il ne s'agit pas nécessairement d'une élite contre le peuple, mais plutôt, selon des répondants, d'une élite qui n'a pas encore trouvé la bonne formule pour accompagner le processus de la démocratisation de l'éducation. Ce processus toucherait essentiellement la dimension de l'accessibilité de l'offre ainsi que les autres aspects reflétés d'ailleurs dans les différents axes de la politique. Il faut non seulement une conscience de cet axe, mais aussi chercher à donner un ancrage national aux autres.

Certains ont évoqué la Radio éducative du Ministère qui devait jouer le rôle de propagande en faveur des politiques sectorielles à l'interne et à l'externe. Cependant, les hauts cadres nous rapportent que le ministère ne s'est pas vraiment investi dans les activités promotionnelles relatives à la Stratégie. De même, les autres médias de l'État haïtien ne seraient pas mis à profit pour une appropriation citoyenne de l'instrument. Des répondants font remarquer que les médias traditionnels n'ont pas été vraiment sollicités, contrairement à son ancêtre, le PNEF, qui fut beaucoup plus notoire et qui continue d'être cité dans les entrevues. En résumé, la Stratégie n'a pas été promue. Elle a pu épuiser son temps dans le discours des réseaux professionnels sans pouvoir atterrir dans le discours public. Il n'est pas rare de recevoir des remarques qui inscrivent son traitement médiatique dans le prolongement de la vision élitiste de l'éducation. De nombreux commentaires confinent la Stratégie au niveau de la haute direction. Des répondants croient que les quelques actions entreprises n'ont pas suffi à la faire prévaloir comme un cadre de référence pour le milieu éducatif dans son ensemble. Auquel cas, tout naturellement, la position que nous ont communiquée les personnes qui constatent ce vide sectoriel est plutôt étonnante. La préoccupation suivante qu'ils ont eux-mêmes soulevés alimentait les échanges : « En absence de la Stratégie, quelle autre politique prévalait sur le terrain comme expression de l'intérêt général ? ». Les réponses furent teintées d'hésitation, d'ironie, de critiques et de confusion :

Tableau 14 : narratif sur la véritable politique à l'œuvre sur le terrain

Répondants	Propos recueillis
Directeur technique (Cadre #1)	Bon... est-ce qu'on sait vraiment ? On bouge. On réalise des examens chaque année. On devrait chercher à savoir si le ministère est soucieux de ce qui se fait sur le terrain, s'il y a une correspondance avec sa politique. Mais tout le monde connaît la réponse. Les résultats sont sans importance. C'est fou !
Direction générale (Cadre #4)	Alors, est-ce qu'on a besoin de la Stratégie pour faire ce que l'on fait tout le temps. Le ministère vit dans la routine. La planification stratégique, le long terme, est un leurre.
Cabinet ministériel (Cadre #14)	Je crois que sur le terrain, c'est encore une vision du PNEF qui continue. Les gens connaissent les axes par cœur. Lorsqu'ils parlent du PNEF, ils parlent aussi de l'EPT. Ils croient qu'ils parlent de SNAEPT.
Directeur technique (Cadre #12)	Va leur demander. (rires). Je ne sais pas. Une politique sans nom.
Direction générale (Cadre # 2)	Intéressant. Le terrain fait n'importe quoi. Les contradictions sont nombreuses. À la fin de la journée, on n'a rien à évaluer et on demande s'il y a implantation de quoi que ce soit. C'est la preuve que le ministère ne dirige rien.
Directeur technique (Cadre # 17)	Il n'y a pas d'intérêt général. Le secteur éducatif est le reflet, la somme, la multiplication, je crois, des intérêts privés avec des partenaires de toutes sortes. Stratégie pas Stratégie, les intérêts privés sont plus forts. En fait, c'est une véritable politique les intérêts privés. C'est peut-être la vraie Stratégie.
Cabinet ministériel (Cadre # 9)	Le ministère n'a jamais eu une politique comme cadre de référence, comme tu dis, pour le terrain. Ce n'est pas une habitude.

Les préoccupations sur la promotion deviennent plus sérieuses lorsque nous apprenons que les principaux efforts de promotion sont liés à l'exercice de la conception. « Il faut que la démarche soit participative et inclusive », affirme un répondant qui analyse ces deux épithètes qu'il voit comme faisant partie « du grand jargon du secteur pour une belle mise en scène », « des grands bruits pour assurer à tous qu'on va faire quelque chose ». Il concède néanmoins que le document de Stratégie est mis en ligne de sorte que ceux qui le souhaitent peuvent librement s'y référer. Son accessibilité, selon les témoignages, n'a pas pu garantir sa reconnaissance à grande échelle. Durant les entrevues d'ailleurs, à maintes reprises, il nous a fallu faire remarquer à certains répondants que nous parlions de la SNAEPT et non du PNEF. Ce dernier, semble-t-il, est resté dans les mémoires, comme le cadre de référence indépassable du secteur même si la Stratégie représente une nouvelle chance de mise en application du PNEF.

Les différentes opinions émises sur la SNAEPT témoignent d'une conscience avancée du fait que celle-ci, comme toutes les autres politiques réformistes qui l'ont précédée, ne saurait réussir malgré l'engouement qui caractérisait l'étape de la conceptualisation. Les opinions défavorables ne concernent pas l'instrument lui-même, mais son opérationnalisation, excepté pour ceux qui idéologiquement s'opposent à son contenu et qui voient une inadéquation avec les réalités du terrain. La conception du document répondait à une logique de co-construction que certains ont vraiment appréciée. Elle aurait permis, estiment les acteurs, d'obtenir au moins un consensus intrasectoriel sur la nécessité de son adoption et de sa mise en œuvre. Mais d'autres parlent plutôt d'un consensus qui n'a pas dépassé la haute direction et les quelques acteurs invités à prendre part aux consultations préalables à sa finalisation. Dans l'ensemble, les opinions que nous avons recueillies confirment un manque d'appropriation de l'instrument. Plusieurs professionnels de l'éducation, tout en étant conscients de la SNAEPT, se réfèrent constamment à d'autres instruments majeurs du secteur (PSUGO, PNEF, OMD, Plan opérationnel, douze points du Groupe de travail sur l'éducation). La promotion de la SNAEPT ne fut pas assez importante pour rafraîchir la mémoire institutionnelle.

Des acteurs interrogés ne semblaient pas plus convaincus qu'ils étaient à un certain moment en train de travailler selon les référentiels de la Stratégie. Nous avons vu en ce sens qu'il y eût un malaise pour répondre aux questions sur la SNAEPT après le séisme. Ce retrait dans la discursivité sociale se vit aussi dans le principal quotidien haïtien où au fur et à mesure que le temps passe, la Stratégie a perdu sa pertinence dans l'opinion selon les acteurs qui ont déploré sa faible promotion. À la question de savoir ce qui a motivé ce changement dans l'appropriation de la SNAEPT, les réponses trahissent une certaine confusion :

Tableau 15 : narratif autour des raisons explicatives du délaissement de la SNAEPT

Répondants	Propos recueillis
Cabinet ministériel (Cadre #5)	- « Euhhhh..., c'est une question de priorité. Les choses évoluent dans le champ de l'éducation ».
Direction générale (Cadre # 2)	- « Probablement le séisme n'a pas aidé. Mais le ministère a aussi d'autres politiques ».
Direction technique (Cadre # 1)	- « Je ne crois pas que ça a changé. Mais disons à chaque époque il y a une vedette. Tantôt le plan opérationnel, tantôt les Objectifs du millénaire, tantôt le Pacte national d'éducation, tantôt le PSUGO ».

Direction technique (Cadre # 12)	- « D'après moi, ça dépend surtout où les bailleurs sont concentrés ».
Cabinet ministériel (Cadre #14)	- « Quand on change de ministres tous les six mois, les priorités changent aussi. La Stratégie est là sans être là. Chaque nouvel leader veut être à la tête d'une nouveauté. La SNAEPT a trop vieilli pour ça ».

5.3 La relation de l'ami et de l'ennemi face à la mise en œuvre

La relation de l'ami et de l'ennemi a des expressions variées dans le secteur éducatif. Les données montrent l'importance d'un partenariat très fonctionnel dans le cadre de l'amitié politique. Le ministère a mis en branle plusieurs types de partenariat de portée nationale et internationale. D'un autre côté, il y eut des logiques d'inimitié qui montrent des dissensions internes et des luttes à peine voilées qui créent un contexte négatif pour l'implantation de la Stratégie.

5.3.1 Le partenariat comme expression de l'amitié

Le partenariat émerge dans les discours comme l'expression fondamentale de l'amitié dans le secteur. Les mots « partenaires » et « partenariat » apparaissent dans toutes les réponses recueillies dans cette section lorsqu'il s'agit d'illustrer l'amitié. Ils évoquent une culture très installée au sein du ministère. Une compréhension très positive de la dynamique partenariale est donc à l'œuvre chez les répondants. Les acteurs qui interagissent avec le ministère sont présentés dans nos entretiens sous les angles social, technique et financier. Ces trois grands axes du déploiement de l'amitié sont sans cesse vantés par ceux qui ont souhaité souligner la contribution positive des partenaires aux projets éducatifs. Dans le cadre précis de la Stratégie, les partenaires ont participé à la conception au terme d'un processus de consultation que les répondants rappellent incessamment. Nous voyons dans leurs commentaires une évolution dans la mesure où le langage du partenariat s'inscrit moins dans la dénonciation et semble foisonner d'expériences positives. Les réponses dans leur ensemble tendent à montrer que le partenariat est devenu une manière institutionnelle pour le ministère de fonctionner ou peut-être de penser ses relations.

La politique de la gestion de proximité qui nourrit la prétention de faire participer la communauté dans les affaires de l'école est souvent évoquée. Elle rendrait compte du fait que la présence des partenaires sociaux comme les parents et d'autres acteurs de la communauté peuvent combler les déficits de gouvernance éducative. La présence de cette catégorie de partenaires faciliterait la mise en œuvre. À l'occasion, suivant le ministre titulaire ou le vœu de certains directeurs, ils sont rappelés pour prendre part à des rencontres spécifiques. Dans le cadre de l'EPT, ces acteurs forment des structures participatives dont la présence sur le terrain se serait révélée très pertinente. Ils sont aussi mis en valeur pour le soutien qu'ils accorderaient à la demande sociale d'éducation. Des répondants n'ont pas manqué de souligner le fait que, dans le contexte d'un parc scolaire à forte prédominance du secteur privé, les parents sont sacrifiés pour faire fonctionner le système éducatif. À ce titre, ils font partie des alliés du ministère. Ils alimentent la demande sociale d'éducation qui demeure très importante pour les objectifs opérationnels de la Stratégie.

Dans cette même veine, les écoles non publiques, elles aussi, sont retenues comme des partenaires. Quand elles sont présentées sur le registre partenarial, les écarts dans leur fonctionnement par rapport aux normes ministérielles sont ignorés. Les répondants mettent en valeur le fait qu'elles assurent un rôle majeur dans la scolarisation. Sans l'initiative du secteur non public, l'offre scolaire, avons-nous appris, demeurerait très précaire. Le travail accompli par ce secteur, en dépit de ses nombreuses limites, s'intègre dans les axes de la SNAEPT qui concernent : l'amélioration de la petite enfance, l'amélioration de l'efficacité externe et l'accroissement de l'offre scolaire.

Une autre catégorie d'acteurs valorisée comme amis est celle des enseignants, plus particulièrement ceux qui font partie des syndicats. Quelques tensions se feraient sentir avec ces enseignants qui nous sont décrits comme des laissés pour compte du système éducatif. Il s'agit d'ailleurs de l'un des reproches récurrents formulés aux politiques sectorielles et à la SNAEPT dans le cadre de nos entrevues. Les maîtres représentent ceux qui s'érigent en face du ministère pour changer la condition enseignante en Haïti dans le secteur public. Cependant, leur mode opératoire serait souvent brutal et pénaliserait le fonctionnement des écoles publiques pendant que celles du secteur non public roulent à

plein régime. Nous avons appris qu'ils entreprennent des sorties médiatiques et dénoncent régulièrement le ministère dans les scandales de corruption. Ils forcent même la réalisation de certains changements incrémentaux et sont les premiers à s'en prendre au ministère pour dénoncer la manière dont se déroulent des examens officiels. Ils organisent souvent des grèves pour forcer l'État à bouger. Ils forment des syndicats très actifs qui bénéficient d'un certain ancrage dans un pays qui n'entretient pas de tradition syndicale. Ils ont également un certain écho dans la presse traditionnelle, mais n'arrivent pas vraiment à articuler des stratégies efficaces pour faire bouger l'État significativement sur leurs enjeux. Par contre, ils tiennent la presse en haleine sur les mauvaises pratiques de gérance du secteur et débordent le cadre de leurs mandats en s'invitant sur la scène politique. Plusieurs d'entre eux, en effet, se reconnaissent dans des affiliations politiques et n'hésitent pas à ébranler le ministère dont le titulaire appartient à des cercles politiques différents des leurs. Sur la base de ces dépositions, ils sont dépeints comme des « gauchistes », des « communistes », des « anarchistes », « des révolutionnaires », car certaines idéologies traverseraient ce corps social.

Cependant, force est d'admettre qu'ils ne sont pas pour autant rangés dans le camp de l'ennemi. Leur résistance, voire ce que des répondants appellent « leur insolence », n'auront pas suffi pas pour que leur relation avec le ministère soit évaluée sous l'angle de l'inimitié. Les dénonciations sont faites par nos répondants, souvent frustrés, avec beaucoup de réserves. Une dizaine d'entre eux ont fait valoir qu'ils furent à un certain moment de leur carrière des enseignants du secteur non public. Ils présentent le ministère comme l'un des principaux lieux de leur reproduction en tant que catégorie socioprofessionnelle. Un répondant nous a même fait remarquer que le ministère est peuplé d'enseignants et que cette raison faisait en sorte que les examens officiels représentaient l'opération la plus importante du secteur et non la mise en œuvre des politiques. Si les hauts cadres ne s'accordent pas avec la manière des syndicats d'enseignants de s'opposer au ministère, ils reconnaissent néanmoins la légitimité de leurs revendications. Cela paraît dans leurs discours comme un consensus implicite sur la base d'une solidarité assumée qui rappelle les prises de position précédentes sur la place de l'école dans la société haïtienne.

L'un d'entre eux illustre cette posture en concédant que « ces partenaires sont des amis non désirés, mais nécessaires au changement ».

Les bailleurs de fonds sont aussi considérés comme de valeureux partenaires de l'État. Celui-ci ne financerait pas comme il le faudrait l'activité éducative, et ce malgré ses engagements très clairement exprimés dans plusieurs documents. Les bailleurs sont perçus et décrits comme ceux qui font fonctionner la Stratégie grâce à leur financement. À cet égard, certains ne manquaient pas de rappeler que, sans eux, il n'y aurait pas de SNAEPT. D'autres vont jusqu'à penser que plusieurs de leurs représentants semblent mieux s'intéresser à l'efficacité de la mise en œuvre que les nationaux. Sur ce plan, des cadres se réfèrent à l'aspect disciplinaire de leur présence pour expliquer que souvent ils limitent les dérives de l'État. Certains suggèrent que le fait par ce dernier d'être bien conscient de son imputabilité avec le financement étranger a pu limiter les gaspillages de ressources. En ce sens, ces bailleurs sont considérés comme des amis. Pour cela, ils affirment qu'aucune approche de domination ne caractérise leur relation qui ressemble davantage à de la coopération. Évidemment, cette perspective est souvent contredite par d'autres répondants. Elle ne reflète pas pour autant une vision minoritaire. Un argument anticipant ceux qui vont prétendre le contraire a été déployé par un membre du cabinet ministériel qui croit que sa perception positive des relations avec les bailleurs ne sera pas accueillie par ses collègues. Il s'est exprimé ainsi (cadre #5, cabinet ministériel):

(...) personne ne finance sans intérêt. Mais, entendons-nous, cette contrepartie n'est pas vraiment pour dominer, car il n'y a pas quelque chose à dominer. Où ça ? En Haïti ? Actuellement ? Il n'y a rien. Euh, mais, à quelle fin dominer ? Pourquoi ? Haïti est complètement dépourvue. Bon ce sont les Haïtiens qui brisent encore le système éducatif. On voudrait que Haïti ait au moins un minimum de standard pour rejoindre les autres nations. On nous met la pression pour éviter trop de gaspillages de fonds. C'est ça oui que tes collègues appellent domination. (...). Yap rayim pou sa, se la verite (rires). "Ils me haïront pour ça, c'est la vérité (rires) (traduction libre)".

En somme, l'aide internationale de nature financière fait l'objet d'une réception relativement bonne. Néanmoins, sans nier l'existence d'une relative amitié, certains l'ont étiquetée pour l'ajuster à leur représentation des relations entre le ministère et les bailleurs. Ils ont préféré parler d'une amitié « conditionnelle », « orientée », « limitée », « nécessaire », « un peu méprisante », « suspecte », d'une amitié semblable à un « couteau

à double tranchant ». Pour chaque position, ils évoquent des raisons qui demandent de nuancer la compréhension de cette relation qui n'existe pas dans l'absolu. D'autres dénoncent un semblant d'amitié marqué par la condescendance et font valoir que le ministère manque de caractère : « J'ai vu un ministre s'asseoir toute une journée avec un bailleur qui est bien disposé à donner cinq mille (5 000) dollars américains. C'est vexant. Pour un pays c'est grave. L'amitié c'est aussi ça. Accepter n'importe quoi ». Habitué avec la méprise des bailleurs, un haut cadre évoque une « relation d'amitié sans règle » dont les effets sur l'État haïtien ne seraient pas trop différents de ceux de l'inimitié.

Même si le partenariat représente l'emblème de l'amitié dans le secteur, certains estiment qu'il demeure très fragile et peu productif. Ils mentionnent qu'à l'époque de la Stratégie, des balises n'étaient pas encore en place pour sa dynamisation et son institutionnalisation. Un autre a suggéré la mise en place de cours de négociation pour mieux outiller les nationaux dans les échanges avec l'étranger qui, dans la tête de plusieurs, serait venu dominer alors que telle ne serait pas l'intention.

5.3.2 L'inimitié comme problème

Le mot ennemi ne fait pas consensus chez les professionnels de l'éducation que nous avons mobilisés. Les questions se rapportant à l'inimitié suscitent un malaise parmi eux. Manifestement, les acteurs paraissent hésitants ou du moins font montre de réserve lorsqu'il s'agit de parler d'ennemi. Ce langage paraît exagéré pour certains qui y voient l'expression d'une certaine intolérance surtout pour des acteurs qui ont adopté dans leur quotidien le langage du partenariat. L'argument principal brandi par quelques-uns concerne le fait que dans une démocratie qui promeut la pluralité, nous ne pouvons pas parler d'ennemis. Ils préfèrent même le terme de l'adversaire qui, pour eux, est moins connoté. L'utilisation du concept d'« ennemi » est jugée offensante, au point de porter d'autres à croire que nous ne voyons pas en eux des personnes pacifiques. Certains se justifient en estimant qu'ils ont des convictions différentes des acteurs de la gouvernance éducative sans pour autant être à l'aise pour les désigner des ennemis. D'autres prétendent au contraire que des ennemis existent et qu'il faut les dévoiler dans le système éducatif. Mais, quelle

que soit la position, les répondants dans l'ensemble, évitent d'être radicaux dans leur réponse. Pour certains, l'ennemi est à repérer dans leurs discours. Pour d'autres, de vrais ennemis existent et sont à l'œuvre dans le secteur.

5.3.3 L'aide internationale comme visage partiel et flou de l'inimitié avec les bailleurs

La domination administrative et financière semble être la partie de la lutte la mieux articulée dans leurs propos. Ils reprochent aux acteurs de soumettre leurs agendas au financement international qu'ils voient comme de l'assistanat. Celui-ci serait à la base d'une certaine asymétrie entre les acteurs, notamment quand l'État veut ou devrait négocier. Sur ce registre, dans les discours plus radicaux mais minoritaires, la SNAEPT émerge comme une preuve et une conséquence d'une philosophie de l'assistance étrangère :

(...) C'est dans cette optique que l'on donne de l'aide. Ce n'est pas un accident si toujours l'administration des projets est pour l'internationale qui finance le staff. La reddition de compte, c'est le rôle de l'administration des projets auprès des bailleurs. C'est un moyen de contrôler l'État. Pour la Stratégie nationale, un bâtiment qui n'est pas celui du ministère héberge le projet. Le contrôle est certain. Les administrateurs sont redevables à ceux qui les commandent d'abord. (cadre # 2)

Le partenariat avec les bailleurs, les partenaires financiers les plus importants, ne représente donc pas pour tous les répondants le lieu d'expression de l'amitié. Il existerait dans les rapports des logiques d'inimitié et de domination subtile. À travers le financement, des répondants affirment qu'ils privilégient certaines orientations et, conséquemment, défavorisent d'autres qui participent pourtant de l'intérêt général. Ils prennent sur la base de la Stratégie des initiatives dans le secteur. Lorsque celles-ci ne sont pas coordonnées par l'État, ces initiatives finissent par renforcer des acteurs de structures privées qui investissent à ce moment les espaces lacunaires de la gouvernance. Pour cette raison précise, plusieurs sont d'avis que l'aide, dans sa globalité, n'est pas toujours compatible avec le document normatif du secteur de l'éducation. En absence de coordination, des acteurs prétendent qu'elle a alimenté le chaos dans le secteur. Des répondants rapportent le fait par certaines agences d'apprécier la réputation de bons donateurs sans se soucier de la pertinence et de la cohérence des projets financés avec la Stratégie.

Par ailleurs, un autre point saillant de cette section s'exprime dans le traitement global de l'État haïtien par les agences internationales. Les acteurs nous ont fait valoir qu'en matière de finance, les bailleurs traitent Haïti comme une mineure. Une agence internationale de renom se serait mise en position pour devenir l'institution qui gère 20-30 % des fonds destinés au pays. D'aucuns prétendent que ses propres intérêts sont mis en valeur au lieu de favoriser des mécanismes de reddition de compte plus solides et d'appuyer la gouvernance sectorielle.

Cette attitude jugée cavalière qui éloigne une partie des fonds dédiés à Haïti paraît suffisante pour que certains évoquent l'inimitié politique. En effet, les hauts cadres estiment que les bailleurs les plus importants ne font pas confiance au MENFP et semblent communiquer entre eux sur l'état des lieux de son fonctionnement. Plusieurs répondants voient dans leur gestion des fonds qui sont destinés au secteur une façon de soumettre l'État et de conserver leur domination sur lui. Mais d'autres pensent, rappelons-le, que leur présence s'inscrirait davantage dans un contexte disciplinaire qui leur permet de transiger avec un État prédateur dressé contre les intérêts de sa propre nation. C'est pourquoi, si certains reprochent aux bailleurs d'administrer les fonds qui sont destinés au secteur, cette domination n'est pas perçue par tous comme l'expression d'une lutte ou d'une domination idéologique.

5.3.4 La Stratégie et la mise en valeur d'une inimitié idéologique

D'autres remarques très tranchantes ont mis en valeur le fait que la SNAEPT représente un « prêt-à-porter international » ou encore « une politique importée » pour le secteur de l'éducation de tous les pays du tiers-monde. Selon cette logique, en acceptant de l'implanter, le ministère accueille d'office une certaine amitié. Cet accueil voudrait dire qu'il accepte volontiers de se conformer aux attentes internationales. Le ministère agirait comme une « structure postcoloniale » ou encore comme une « structure de Blanc » si l'on veut reprendre le langage mobilisé pour décrire l'inimitié. Cependant, d'un point de vue idéologique, l'État haïtien ne s'alignerait pas nécessairement avec toutes les valeurs que dégage la SNAEPT. Un discours critique à la globalisation et à la mondialisation des

politiques publiques domine les remarques minoritaires soutenant la prévalence d'une inimitié fondée sur l'incompatibilité idéologique. Selon ce registre, la Stratégie exprime une forme d'imposition par laquelle l'international continue son mouvement colonialiste. À titre d'exemple, le niveau d'ancrage de certains axes dans la société haïtienne a été évoqué. Plusieurs hauts cadres ont établi le lien entre les objectifs opérationnels et les axes stratégiques :

- L'axe de « l'éducation et de la protection de la petite enfance » est une « plaisanterie » pour un pays qui n'a ni politique familiale ni politique de l'enfance ;
- L'axe de la « compétence des jeunes et des adultes » est insignifiant dans un pays où les jeunes émigrent par milliers, car il n'y a pas de politique de jeunesse ;
- L'axe de « la parité et égalité entre les sexes » n'a pas de chance de réussite dans une société inégalitaire.

Autrement dit, l'État aurait accepté de mettre en œuvre une politique dont les objectifs n'ont pas de véritable ancrage sociétal. Des hauts cadres l'accusent donc de montrer une certaine conformité à des standards internationaux. Mais dans les faits, Haïti ne serait pas encore rendue là. Elle se serait fait imposer une direction. Selon plusieurs acteurs, l'institution ministérielle résiste, car les objectifs de l'instrument qu'il prétend assumer ne sont pas compatibles avec les caractéristiques de la société haïtienne. Plusieurs parlent de la Stratégie comme une affaire « d'étrangers », de « colons », « de blancs » masquée par des représentants haïtiens. À travers le prisme idéologique de la postcolonialité ils rationalisent les fondements de l'échec.

Dans le cadre de cette vision, l'aide en elle-même traduit une manière tacite de faciliter l'imposition tandis que son administration par les bailleurs révèle une asymétrie de pouvoir, voire une domination totale. Il prévaut chez les répondants une conception technocratique de l'aide financière internationale qui échafaude son propre plan auquel participerait la Stratégie. Dans le cadre de cette vision, l'échec résulte d'une lutte voilée entre l'État haïtien et la communauté internationale représentée par les bailleurs. Ce discours présente la mise en œuvre des politiques éducatives comme un lieu de résistance nationale d'un État qui refuserait d'entrer dans la modernité sous sa forme occidentale. Il

serait donc en train de jouer avec les bailleurs feignant de vouloir réellement implanter voire réussir la Stratégie. Les tenants de cette approche évoquent des décennies de statuquo dans les politiques éducatives. Ils estiment que, dans le domaine de l'éducation notamment, le nationalisme politique serait plus adapté au contexte de l'homme haïtien et de son système unique dans son hémisphère. Le fait par l'État de ne pas honorer ses engagements financiers en faveur de la SNAEPT, alors qu'il gaspille des ressources dans plusieurs autres domaines, est souvent cité pour appuyer l'idée d'une inimitié qui informe une lutte à peine voilée. Le financement de l'éducation représente une arme pour l'État qui, sous prétexte qu'il ne possède pas de ressources suffisantes, profite pour ne pas assurer sa juste part dans le développement de l'éducation.

5.3.5 L'État comme ennemi de l'éducation et de la Stratégie

Un discours moins récurrent identifie l'État comme ennemi de l'éducation et de toute politique visant son développement. Cinq répondants issus des directions techniques font en effet paraître ce dernier comme le principal responsable de l'état des lieux de l'éducation et aussi du niveau de résultat de la SNAEPT. Dans cette optique, l'État travaillerait contre lui-même puisque cette politique a la prétention d'améliorer sa performance sectorielle à travers notamment son axe de gouvernance. Ce discours prétend que l'ennemi de l'État n'est pas à chercher dans une autre collectivité.

Pourtant, des acteurs pensent que ses actions restent la condition de sa survie et aussi du maintien d'un certain statuquo. Le comportement de l'État, contre toute attente, serait cohérent dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie. Il lancerait une politique qu'il combattrait subtilement. Les critiques contre lui en ce sens se révèlent acerbes. Une absence de confiance dans sa volonté de développer le secteur et de faire réussir ses politiques se dégage dans plusieurs discours. Ceux-ci sortent souvent du contexte de la Stratégie pour expliquer de manière plus large l'improductivité de l'État et lui attribuer le statut de l'ennemi de sa propre politique. Les résultats, dans ce contexte-ci, sont déterminés d'avance et ne peuvent que confirmer un échec. Celui-ci, loin de s'apparenter à un accident, répond plutôt à un projet. L'État est suspecté et les mots pour le décrire évoquent : sa corruption, sa délinquance, sa ruse, son complot, son indifférence, ses choix en faveur de

l'ignorance du plus grand nombre. Sa stratégie en faveur du statu quo est soulignée par les cadres qui dénoncent des pratiques subtiles et quelques fois ouvertes : le blocage, le sous-financement et la pérennisation des médiocres dans les hautes sphères. Voici quelques extraits qui illustrent cette position paradoxale à travers laquelle des hauts cadres s'expliquent l'échec de la SNAEPT :

Tableau 16 : narratif autour de la représentation de l'État par rapport à la mise en œuvre

Répondants	Propos recueillis
Directeur technique (Cadre #7)	L'État bloque tout y compris l'éducation. Quel intérêt il a pour développer l'éducation ou de laisser se développer ? C'est géré par le privé comme il veut, non ? (...) L'ignorance de la masse populaire est la condition pour lui de continuer pendant des siècles. Il a besoin des gangsters, des chimères pour ses sales affaires. Où penses-tu qu'on va les trouver hein ? Parmi des sous-éduqués, des mal éduqués. (...) ils n'ont même pas pensé à implémenter sérieusement la Stratégie. Tout comme le PNEF. L'histoire se répète. Ce n'est pas par hasard. On a un problème d'État, de gouvernement. C'est un État prédateur.
Directeur technique (Cadre #8)	Regardez le financement, regardez les structures archaïques, regardez la sous-qualification de son personnel après des années. As-tu remarqué la corruption des dirigeants de l'État ? (...) Tout ça vous dit que l'État a choisi de ne pas faire avancer la cause de l'éducation. Des individus comme toi comme moi le souhaitent. Mais ça ne suffit pas. Et on n'est pas l'État qui bloque tout sous prétexte qu'il n'a pas les moyens. L'heure est grave. Regardez le budget scandaleux du Parlement et on dit que l'État n'a pas d'argent pour financer l'éducation. Les Sénateurs et députés ne font pas de nouvelles propositions de loi sur l'éducation. Le secteur est politisé par qui ? L'État encore.
Cabinet ministériel (Cadre #3)	En tout cas, c'est ça l'éducation. Son histoire, c'est l'échec. L'État est contre ses politiques et contre ceux qui veulent réussir. Évidemment ça se voit facilement. Ça prend du courage de le dire quand on représente l'État. (...) Mais pour avoir vu tellement de malfrats au pouvoir complètement désintéressés à ce qu'on réussit ou pas, je ne vois pas comment on peut dire que ça allait marcher. Des hommes bien intentionnés, il y en a toujours, essaient de sauver les meubles. Mais les résultats sont pareils et de plus en plus pires (traduction libre).
Cabinet ministériel (Cadre #16)	L'étranger voit l'État haïtien comme un délinquant. Même si ça fait mauvaise presse, il y a du vrai. Qui dirige le pays ? Vous le voyez, non ? Des gens qui n'ont aucun égard pour l'éducation, qui le méprisent. D'ailleurs ces gens ont réussi sans l'école, sans diplôme, à diriger l'État. Pourquoi ils encourageraient l'école ? (...) Vous croyez que la présidence, le parlement, la primature sait c'est quoi la Stratégie ? C'est une bande de criminels qui veulent faire l'argent sur le dos du peuple. (...) L'éducation pour tous est un moyen de dire à l'étranger et à quelques nationaux que nous avons un État qui fait l'éducation. Mais en réalité, au sommet on combat l'éducation. L'arme invisible, très visible maintenant, c'est le sous-financement (...), le budget de l'éducation.
Direction technique (Cadre #17)	Le gouvernement détourne les fonds destinés à l'éducation. Pendant la mise en œuvre, les rapports de corruption dans le secteur même sont dans les journaux et dans les radios de la ville. Imagine. (...) Tu dois savoir que des taxes illégales sont prélevées sur la diaspora, les fameux transferts. (...) La

	Stratégie a souffert de financement, mais au nom de l'éducation on prélève de l'argent qui fait tout, sauf l'éducation en tout cas. Tu comprends que ça parle du statut de l'EPT mon cher. L'État a bloqué la mise en œuvre. C'est simple. Ceux qui gouvernent ont un problème avec l'école.
Direction générale (Cadre #4)	L'intellectuel haïtien est suspect par les gens aux pouvoirs. Ces ignorants nous font la guerre sauf si on se compromet. En tout cas c'est mon impression. (...) Faire échouer la Stratégie comme le PNEF avant c'est normal. Il y a dans le pays un complot contre l'école et contre l'intelligence. C'est préparé par l'État très subtilement. Il faut des ignorants partout pour que l'exploitation se fait. (...) L'État fait échouer la société. L'État assure le pouvoir aux médiocres. Le visage du pouvoir c'est le visage de l'éducation. Tout ça paraît pessimiste, mais les faits parlent.

5.3.6 Des ennemis intérieurs qui plombent les résultats

La question de l'inimitié engage la problématique de la lutte dans la réalité de la Stratégie. Pour certaines personnes, des ennemis valeureux constellent les actions ministérielles. En dehors du Ministère, plusieurs acteurs prennent des décisions susceptibles d'affecter la SNAEPT, car ils entravent les efforts de résultats. Les réponses démontrent une pluralité d'acteurs autour desquels gravitent des décisions qui affectent directement ou indirectement les résultats de la SNAEPT. Ces acteurs ne sont pas campés en termes absolus comme si le rapport d'inimitié se veut l'unique rapport qu'ils pouvaient entretenir avec le ministère.

Les députés et les sénateurs figurent parmi ceux qui sont considérés comme des ennemis intérieurs. Les répondants nous apprennent que ces derniers fondent des écoles et les rendent fonctionnelles pour donner l'impression à leurs communautés qu'ils travaillent. Mais ces écoles devront plus tard être cédées au public sous leur contrainte et engager conséquemment le budget du ministère. Ils forcent aussi des nominations partisans dans le secteur de l'éducation. Ils sont craints à cause de leur influence. Celle-ci s'exercerait notamment grâce à leurs puissants réseaux qu'ils pourraient mobiliser à tout moment en vue de la convocation du titulaire du ministre au Parlement. Cette convocation en plus de ne pas être souhaitable, entrainerait automatiquement son instabilité. Certains partis politiques exerceraient également un contrôle sur le système éducatif. Puisqu'il s'agit d'un gouvernement d'inclusion, le titulaire du ministère qui n'est pas membre du parti au pouvoir ne dicte pas toutes les règles du jeu dans le secteur de l'éducation. Les nominations,

les transferts et les révocations sont décidés et exécutés par le parti dont le ministre de l'Éducation se veut le fidèle représentant. Les appuis ne sont pas suffisamment étendus à l'extérieur pour défendre l'agenda du ministère de l'Éducation. Le blocage du ministre se réalise grâce à l'apport de ses supérieurs et de ses vis-à-vis qui ne connaissent même pas la Stratégie. Tout cela résume le narratif autour des partis et des parlementaires.

Un narratif similaire se construit autour de la présidence qui décide quant à elle de la dynamique du système grâce aux mécanismes non institutionnels de financement. De concert avec la primature, l'endossement de la politique, notamment sur le plan financier pour la contrepartie nationale, est à l'œuvre. Sur le plan structurel, elle décide de la stabilité du Directeur général et du ministre. Elle influence également la carrière de certains directeurs techniques de manière indirecte. Elle rapatrie certains aspects de la politique, décide de son affectation budgétaire réelle, ou encore de sa concurrence avec d'autres instruments qu'ils pilotent. Tel fut le cas du Programme de scolarisation universelle gratuite et obligatoire (PSUGO) qui demeure un scandale majeur. Ce programme intégrait l'objectif de l'amélioration de l'offre scolaire dans le cadre de la SNAEPT. Certains acteurs tirent profit de leurs contacts avec la présidence pour s'imposer dans le secteur.

Les répondants ont aussi pris le temps de décrire des réseaux de consultants sous un angle d'inimitié. Des réponses suggèrent de les prendre très au sérieux, car l'image du secteur relève aussi de leur responsabilité puisqu'ils l'ont forgée avec leurs recommandations. On nous révèle que le marché de la consultation se révèle très exigü et qu'il faut que certains experts conservent tous leurs privilèges à travers des mécanismes cachés qui les rendent omniprésents. Le manque d'honnêteté, l'absence d'éthique de travail, le non-respect des échéances ou encore le non-acquittement des responsabilités sont évoqués pour expliquer la perversion de plusieurs consultants véreux. Leurs mauvaises actions n'ont pas toujours suffi pour les écarter. Ils possèdent des ramifications à l'intérieur comme à l'extérieur du ministère grâce auxquelles ils imposent leur présence. Ils canalisent aussi la mise en œuvre selon leur propre agenda et jouissent, selon le cas, d'un certain crédit auprès des acteurs internationaux. Ils demeurent incontournables pour des formations et des consultations

dans les plus hautes sphères de l'État. Ces réseaux se perpétuent et pour certains hauts cadres contribuent à l'immobilisme du secteur.

5.4 La force du politique dans le cadre de la mise en œuvre

Plusieurs commentaires sont émis pour décrire la force du politique dans le secteur. Celle-ci ne serait pas déployée suffisamment et dans l'intérêt de la Stratégie. Les aspects de la force évoquée montrent qu'elle n'a pas été mobilisée de manière à contraindre la mise en œuvre dans le sens de sa performance.

5.4.1 Une force à court terme équivalente au poids des structures

Les répondants ne voient pas vraiment le déploiement d'une véritable force de nature à contraindre la mise en œuvre. Au niveau du commandement, notamment, la force est jugée sélective. C'est-à-dire, elle se déploie pour affirmer l'autorité particulière d'un haut cadre qui s'appuie sur les ressources ministérielles en vue de dominer les jeux d'acteurs auxquels elle se trouve intégrée. La force du politique, telle que perçue, dessert la manifestation des pouvoirs individuels et non nécessairement institutionnels. Il en découle que certains cadres du politique, selon les circonstances, paraissent plus forts que l'institution elle-même qui leur servirait alors d'appui et de source de légitimité dans le cadre d'actions enracinées dans des logiques individuelles. Le ministère est présenté comme réduit à « un individu » ou à des « groupes d'individus » dans la mesure où plusieurs éprouvent de la difficulté à repérer un ensemble organisé d'acteurs, voire une institution à l'œuvre en faveur de l'éducation. L'individu ou le groupe d'individus qui dirigent éroderait la force réelle du ministère. Des répondants notent son changement à chaque titulaire.

Des cadres se questionnent également sur le sens du mot force dans le contexte d'un État faible. Ils prétendent même qu'au niveau de la SNAEPT, la faiblesse de l'État se veut plus manifeste que sa force. Pour les tenants de cette position, il n'y a pas lieu de constater une vraie force de l'État en faveur des bons résultats, mais de préférence toute sa lacune. Cependant, nuancent d'autres répondants, pour la perpétration d'actes de corruption. Ils

prétendent qu'une force subtile s'active dans le réseautage des acteurs qui connaissent tous les détours du système éducatif. D'après eux, ces derniers s'y engagent avec ruse pour détourner les fonds de l'État. Les forces de quelques individus ou de quelques groupes d'individus au pouvoir se combinent pour faire avancer efficacement des agendas non institutionnels ou plutôt non officiels. Des gens y voient l'expression de la force du politique. Le projet PSUGO qui favorisait la mise en œuvre du volet de l'offre scolaire de la SNAEPT fournit une explication de cette réalité. Le scandale du Programme est sans cesse évoqué pour illustrer l'ampleur de la corruption dans le secteur. Il est aussi mobilisé dans l'entrevue pour montrer que le ministère ne s'est pas vraiment imposé pour renverser la tendance. Le projet en question fût géré par la présidence alors que le ministère s'est fait éclabousser par le scandale. D'aucuns parlent d'anomalie pour montrer comment la force est instrumentalisée dans le secteur de l'éducation.

D'autres acteurs évaluent la structuration du ministère comme l'expression d'une force. Contraignante et dissuasive au départ, celle-ci serait employée pour la mise en œuvre, mais malheureusement sans continuité dans le temps de sorte que le statu quo se rétablirait rapidement. L'intentionnalité de la force, croient-ils, se veut insuffisante pour gérer des actions sur le long terme, car d'un ministre à l'autre ça change. Les témoignages dépeignent une force à court terme qu'un répondant désigne comme le reflet d'un « cadre pompier » qui vise à éteindre le feu. Le problème de continuité pour orienter la force est ainsi posé. Celle-ci se redéfinirait à travers les orientations données par chaque nouveau ministre dans un contexte où la mémoire institutionnelle fait défaut. Selon cette logique, la force est comprise comme une évidence, mais son caractère « court-termiste » ne permet pas de la repérer facilement ni de consolider ses acquis sur le terrain. Le temps de la Stratégie serait trop étendu pour bénéficier de manière continue du déploiement de la force du politique.

Il est aussi important de souligner que, selon les répondants, les ministres qui maîtrisent le secteur, soit parce qu'ils sont bien entourés, soit parce qu'ils développent un leadership personnel ou encore un appui extérieur fort, tirent mieux leurs épingles du jeu. Ils composent beaucoup mieux avec la mise en œuvre sans cesse rythmée par les grands changements dans les hauts lieux de décision. D'après les personnes interrogées, ces

changements confus ont aménagé une dynamique sans cesse renouvelée que l'absence de politique institutionnelle de la mémoire organisationnelle vient complexifier. Elles observent que les acteurs se déplacent ou plutôt sont déplacés sans nécessairement transférer les dossiers et sans rendre compte des priorités incontournables et de l'état d'avancement de la Stratégie. Opérant sur les lieux, les nouveaux titulaires vont à leur rythme s'approprier des politiques en vigueur tout en choisissant l'échelle de priorités auxquelles elles correspondent. Ces éléments sont évoqués pour témoigner le fait que ceux qui doivent canaliser la force présentent une relative instabilité ou mettent du temps à y arriver.

La force serait aussi fragmentée à cause de la structuration politique bipolaire du ministère composé du ministre de l'Éducation et son directeur général qui sont les expressions claires du poids politique de certains acteurs. Des répondants font remarquer en ce sens que l'un est nommé par le Président et l'autre par la Primature. À cette structuration sur papier s'ajouterait, de manière informelle, le pouvoir reconnu, à certaines époques, de certains directeurs liés aux plus hautes sphères de la politique. La force du politique serait ainsi épuisée dans des luttes souterraines au lieu d'être dirigée sur le terrain de l'éducation. Plusieurs parlent en ce sens de surpolitisation du secteur de l'éducation.

Eu égard aux questionnements sur la force, les politiciens mettent beaucoup d'accent sur son environnement politique tandis que les directeurs, sans nier cette composante, s'intéressent davantage à l'environnement interne, c'est-à-dire la réalité quotidienne du ministère qui structure leurs fonctionnements, et ceci en rappelant les éléments du diagnostic du secteur réalisé en 1995. Leurs réponses se nourrissent de réflexions sur les problèmes d'instabilité chronique du ministère. Elles prennent en compte également les problèmes d'institutionnalisation de la fonction publique dans le secteur. Leurs principaux commentaires à cet égard révèlent une fonction publique sans lien réel avec la responsabilité du ministère à l'égard de la Stratégie.

5.4.2 Une force concurrencée et sous-financée

Plusieurs extraits montrent que le problème de la mise en œuvre de la Stratégie est également d'ordre politique. La sphère publique symboliserait le lieu de déploiement d'une contre force qui n'épargne pas le ministère. L'opérationnalisation de la Stratégie se trouverait confrontée par la volonté d'acteurs puissants. Selon les l'interprétation de plusieurs répondants, ces derniers ont pu entraîner le ministère à prioriser des interventions plutôt que d'autres. À cet égard, la force du politique au niveau central se trouve limitée dans ses expressions sectorielles. Certains répondants rappellent qu'elle est déployée dans un contexte où les faibles dispositifs institutionnels de contrôle du ministère privent celui-ci de son pouvoir de dissuasion. Elle se veut faible en plus d'avoir à combattre d'autres forces pour changer le statu quo. Ce combat, selon plus d'uns, se veut plus important que la Stratégie pour laquelle une force plutôt faible a été à l'œuvre. Nous notons ici quelques éléments ayant été rapportés pour montrer que la force du ministère est érodée :

- Les pressions indirectes à travers les ministres ;
- Les menaces directes sur certains dossiers ;
- Les nominations forcées ou partisans ;
- L'octroi de contrats à des particuliers ;
- Le paiement des travaux de consultation non effectués ;
- Les décisions financières sur des fonds du ministère.

Le fait de contrôler une infime partie du parc scolaire est considéré comme un élément non négligeable pour comprendre qu'il existe des lieux de faible manifestation de la force. Un des répondants a affirmé que le privé avec son étendue pourrait lui-même pénaliser l'État. Sa compréhension rejoint celle de ceux qui affirment que la faiblesse de l'offre scolaire publique permettrait aux acteurs du non-public de se soustraire à certaines mesures prises par l'État. Elle serait en mesure de réaliser un contrepois sérieux aux interventions étatiques d'autant plus que l'État n'arrive pas à mettre en place un système d'inspection pertinent qui peut rendre effectives les décisions ministérielles dans les écoles. Le problème de l'inspection rapporté dans les sections précédentes est pris au sérieux par les répondants pour illustrer le fait que la force du politique demeure peu significative. L'inspection est sans cesse désigné comme l'une des sources majeures de la mauvaise gouvernance et de la

difficulté pour la Stratégie de réussir. Les problèmes éthiques des inspecteurs sont souvent rapportés dans l'entretien. Six répondants sont d'avis que ceux-ci créent un malaise institutionnel dans un contexte où ils ne se donnent pas de limites quant à la satisfaction de leurs intérêts personnels. Ils ajoutent également que le secteur non public constitue, avec l'absence de véritable régulation et la capacité de corrompre les inspecteurs l'une des forces qui concurrencent celle du politique.

Les réponses recueillies indiquent également que les bailleurs exercent aussi une force contraignante. Ceux-ci, en effet, ne se montrent pas amicaux lorsqu'il prévaut des suspicions ou des raisons pour lesquelles il leur faudrait adresser des réclamations. Lorsque les livrables financés dans le cadre de la SNAEPT ne sont pas exécutés, avons-nous appris, ces derniers exercent une pression sur l'administration du MENFP pour des remboursements. Pour ces raisons, le manque de sérieux de l'État l'affaiblit. Le problème connu de son endossement financier très limité dans le cadre de la Stratégie limite ses exigences et favorise une certaine asymétrie entre lui et les bailleurs dans le cadre de ses propres projets. Plusieurs hauts cadres rappellent en ce sens que le financement international lui permet de mieux ajuster ses moyens aux exigences sectorielles aussi bien qu'à la SNAEPT. Des discours de plusieurs des répondants consultés soulignent le fait que le ministère n'est pas en mesure de regarder dignement les bailleurs à cause de son manque de crédibilité.

Cette situation est perçue par les acteurs interrogés comme résultant d'une asymétrie en matière de pouvoir. Ce contexte éroderait le pouvoir même du ministère. Celui-ci émerge dans les commentaires comme un mineur qui se fait coordonner dans son propre pays, non pas directement par une autre collectivité, mais par des agences internationales. Cela crée, selon trois des hauts cadres mobilisés, une situation défavorable à l'État haïtien d'autant plus que celui-ci évolue déjà dans la précarité économique et financière. Les bailleurs, en plus de pouvoir choisir les aspects qu'ils souhaitent financer détiendraient aussi, quand il n'y a pas de leadership local, le pouvoir de l'initiative. Fort de cela, quatorze de nos répondants leur ont reproché de renforcer des acteurs privés qui voient leur pertinence s'accroître devant un État peu crédible. Ils soulignent néanmoins quelques limites de leur

raisonnement en reconnaissant que l'État est profondément impliqué dans la corruption tant avec ses propres ressources qu'avec celles qui ne lui appartiennent pas.

Il convient de noter le fait que le mot leadership est souvent revenu dans les échanges. L'un des répondants a convenu que, en dépit des apparences, plusieurs personnes bien formées personnifient des vis-à-vis des acteurs étrangers, car le ministère est aussi le lieu de concentration de quelques docteurs en sociologie en sciences de l'éducation et de quelques cadres de niveau maîtrise. Même si cela ne veut pas automatiquement dire compétence, il informerait un rapport au savoir et un rapport au monde. Ces profils très présents dans les entrevues ont fait valoir que le niveau de compétence affiché devant l'étranger amènerait beaucoup de différence et permettrait d'accorder une certaine crédibilité aux directives ministérielles. Le niveau de formation des interlocuteurs nationaux peut constituer, selon ce profil de répondants, un facteur facilitant pour la coopération dans la mesure où il peut servir de repères pour développer un certain leadership. La force du MENFP, estiment ces intellectuels, est souvent mal représentée.

Plusieurs acteurs affirment qu'il existe des moyens mis en œuvre par l'État pour que la SNAEPT se concrétise. Cependant, ces moyens sont jugés faibles et posent également un problème de pertinence. Aux antipodes de cette observation, nous trouvons certains répondants qui se révèlent plutôt radicaux. Ils affirment que l'État s'arrange toujours pour définir des politiques qui seront financées par l'international comme si sa collectivité vivait ailleurs. Ils estiment en ce sens que les moyens n'existent pas lorsqu'il s'agit de répondre aux exigences de la mise en œuvre. Outre les moyens financiers, les moyens humains sont aussi à plaindre. La grande majorité des cadres sélectionnés estime que le secteur fait face à une crise d'enseignants qualifiés. Cette position consensuelle est soutenue par seize répondants. Plusieurs d'entre eux évoquent également le problème de qualité de la main-d'œuvre. Ses problèmes résideraient, entre autres, dans les approches de recrutement qui ne sont pas basées sur des principes méritoires, mais sur le copinage et le parrainage. Cela entraîne, pour plusieurs, une faiblesse du politique qui, finalement, n'a pas les moyens sérieux d'accueillir la SNAEPT.

Cependant, implicitement ou explicitement, l'État, estimant des répondants, s'est arrangé pour trouver des compromis ou aménager un équilibre entre les forces en présence. Son « laisser faire » donnerait lieu à une forme de laxisme et se voudrait l'expression de ce compromis. Cette affirmation se veut récurrente dans l'étude. Pour les hauts cadres, le fait de ne pas trop s'immiscer dans la gouvernance des écoles et souvent d'accepter, tête baissée, les directives et les pratiques des bailleurs internationaux s'inscriraient dans sa volonté de vivre un équilibre dans le secteur. Or, pour la mise en œuvre, parmi les gens consultés, plusieurs affirment qu'il fallait au politique réaliser plus que jouer un rôle d'équilibre. L'appui à la SNAEPT et plus particulièrement la force qui est dégagée est jugé trop faible pour cette raison. Selon les assertions, la stratégie d'équilibre du MENFP, à travers le compromis, favorise le statu quo alors que la SNAEPT aurait des visées réformistes. Le tableau qui suit synthétise ce chapitre. Il met en exergue (rouge) quelques aspects supplémentaires découlant des entrevues et justifiant l'ajustement de la théorie du politique :

Tableau 17: la réalité de l'éducation au regard de la contextualisation des présupposés et de leurs dialectiques

Présupposés et dialectiques	Situation de l'État réel
Commandement	Problème de circulation de l'information et de coordination sectorielle
	Problème global de gouvernance du système avec des accents particuliers dans l'inspection
	Faible capacité opérationnelle de l'État et couverture limitée des opérations de commandement
	Sous-qualification globale du personnel et absence de philosophie méritocratique dans le recrutement
	Une structure de commandement autonome, aux attributions limitées qui empiète sur celles du ministère dans le cadre de la SNAEPT
	Surpolitisation du secteur et impression de réalisations de plusieurs politiques sur le terrain au lieu de la SNAEPT
	Profil caractérogique problématique des dirigeants
	Autoritarisme, manque de leadership dans l'expression globale du commandement
Obéissance	Difficultés d'avoir des directives de mise en œuvre et de les acheminer aux concernés
	Problème de sentiments de mise en œuvre et statut mitigé de la Stratégie comme référentiel sectoriel
	Prégnance des examens officiels sur les opérations ministérielles en lien avec les instruments de politique publique
	Sentiment d'autorégulation plutôt que besoin d'obéissance
	Absence de véritables mécanismes contraignants pour forcer l'obéissance
	Difficulté de repérer l'autorité ou la règle à laquelle on obéit, notamment dans le cadre de la mise en œuvre

Ordre	Contradiction apparente entre le ministère et les autres instances
	Rapport au temps informant une culture managériale problématique
	Ordre faible et sans emprise sur le secteur
	Ordre défavorable à la mise en œuvre
Public	Problème de la propriété réelle du système éducatif et faible couverture de l'offre globale d'éducation
	Pesanteur du public limitée aux questions d'accréditation et de mise en œuvre des examens officiels
	Faible degré d'institutionnalisation et incapacité de construire la politique comme l'expression de l'intérêt général
	Rapport particulier avec chaque acteur plutôt que la mise en place de standards nationaux et difficulté ou manque de volonté de développer un véritable rapport de force avec le privé
	Corruption et absence de vision des principaux dirigeants pour le secteur et la Stratégie
	Prolongement sectoriel de la réalité globale du public en Haïti caractérisée par l'inefficacité
Privé	Prise en otage du secteur et double chapeau en absence d'infrastructure éthique et déontologique, et de mécanismes d'anticollision
	Poids symboliques importants des écoles religieuses et de la religion dans la problématique éducative
	Domination des finalités religieuses sur les finalités réelles de l'éducation encadrées par l'État
	Poids relatif des écoles internationales dans le système
	Incompatibilité des objectifs de la Stratégie avec des intérêts privés
	Problème de coordination des acteurs et grande hétérogénéité sectorielle
Opinion	Rôle prépondérant des réseaux de consultants qui rythment les activités de mise en œuvre
	Position floue sur la soumission ou non de l'école au jeu politique et persistance de division idéologique sur l'instrument
	Problème de statut de l'école, chantier privilégié de la SNAEPT, en tant que bien public et soumission de celle-ci aux jeux politiques
	Problème de promotion institutionnelle de la Stratégie et enfermement dans le giron ministériel où gravitent quelques élites nationales
	Problème de nationalisme politique avec les dirigeants du ministère
	Perception de déconnexion du terrain des directives ministérielles et de la mise en œuvre de la Stratégie
Ami	Opinion défavorable au processus de mise en œuvre
	L'importance du partenariat dans le discours institutionnel et l'expérience de l'amitié
	Le problème de l'institutionnalisation du partenariat
	L'instabilité des cadres ministériels et le visage changeant de l'amitié
	L'importance relative des parents dans la dynamisation de la demande éducative et le soutien du fardeau financier de la scolarisation
	Le secteur non public comme partenaire institutionnel
Ennemi	Les enseignants et les bailleurs comme partenaires dans une relation paradoxale
	Construction limitée de l'ennemi intérieur dans le cadre de la mise en œuvre
	Difficulté d'établir un consensus sur l'inimitié et son expression dans la mise en œuvre
	Domination discursive du conflit plutôt que de l'inimitié politique avec des conséquences difficilement repérables sur la mise œuvre
	Idéologie de l'aide et visage flou de l'inimitié
	Construction de l'État comme ennemi de l'éducation et de la Stratégie

	Construction sectorielle des parlementaires comme ennemis intérieurs dans le cadre de la SNAEPT.
	Les réseaux de consultants comme ennemis pour les cadres
Lutte	Lutte individuelle non endossée par le ministère
	Lutte prégnante sur les dimensions privées des conflits
	Lutte défavorable à la mise en œuvre

Les caractéristiques de la force déployée pendant la mise en œuvre, avons-nous vu, ne sont pas de nature à changer la manière dont les trois relations du politique et leurs présupposés se contextualisent dans le secteur. Le tableau suivant synthétise à son tour la réalité de la force décrite par nos répondants :

Tableau 18 : La réalité sectorielle de la force du politique dans le cadre de la mise en œuvre

Une force à court terme équivalente au poids des structures
Force non contraignante et sélective
Force au service des pouvoirs et des agendas individuels
Problème institutionnel de la force
Mauvaise représentation de la force dans le contexte d'un État fragile
Force concentrée dans le réseautage d'acteurs
Force discontinue à portée temporelle faible
Force instable reflétant les choix des titulaires instables du ministère
Force fragmentée reflétant la structuration bipolaire du ministère
Force concurrencée et sous-financée
Faibles dispositifs institutionnels de contrôle
Érosion de la force du ministère
Faible manifestation de la force dans le système
Le manque d'efficacité de l'inspection pour la pertinence de la force
Le manque d'enseignants qualifiés pour la crédibilité de la force
Asymétrie de pouvoir et concurrence avec la force des bailleurs

Chapitre 6 : Analyse des résultats

Ce chapitre propose une analyse des résultats que nous avons présentés dans le chapitre précédent. Il s'inspire de l'approche conceptuelle du politique élaboré par Freund (1981) et est informée par le modèle que nous avons conçu. Celui-ci a fourni les premiers thèmes de notre travail qui déroule autour : de la relation du commandement et de l'obéissance dont la dialectique est l'ordre; de la relation du privé et du public dont la dialectique est l'opinion, la relation de l'ami et de l'ennemi dont la dialectique est la lutte, et enfin la force qui est le moyen du politique. Notre analyse est appelée à expliquer l'échec de la Stratégie à partir principaux thèmes du politique qui ont informé une première compréhension de la réalité de la mise en œuvre et à partir des propos avancés par les hauts cadres du politique. Comme les résultats ont montré également des sous-thèmes non prévus dans la théorie freudienne, nous les avons considéré aussi pour les besoins de l'analyse. Concrètement, nous voulons ici analyser, dans le cadre de la mise en œuvre, le comportement des présumés et des dialectiques en interaction avec la force du politique pour expliquer en quoi, leur croisement a pu conduire au niveau de performance enregistré pour la Stratégie.

6.1 La relation du commandement et de l'obéissance et le défi de l'opérationnalisation de la Stratégie

Nous analysons dans cette partie les aspects du commandement qui ont affecté directement ou indirectement la mise en œuvre. Nous nous préoccupons également de la manière dont l'obéissance se contextualise durant cette étape tout en regardant les conséquences pour la performance de la SNAEPT. Les données du chapitre précédent sur la relation commandement et de l'obéissance sont mobilisées ici.

6.1.1 Le système de commandement comme problème

La réalité du commandement dans le secteur éducatif haïtien se veut, à plusieurs égards, problématique. Sur le plan structurel, la portée opérationnelle du ministère qui se signale par une faible présence dans le parc scolaire est très limitée. D'une part, les structures centrales ne sont pas mobilisées tandis que les structures déconcentrées sont inégalement mobilisées. L'accent est mis sur une structure circonstancielle, le bureau de coordination,

appelée à changer à la fin de l'implantation. La priorisation de cette entité s'est construite au détriment des structures pérennes du ministère dont les activités s'inscrivent déjà dans les principales orientations de la Stratégie. Il n'y eut pas de recherche d'affinité, voire de complémentarité pour la mise en œuvre. Du coup, pour une bonne partie des acteurs du MENFP, il n'y eut pas une bonne réception de la phase d'opérationnalisation de l'instrument comme le montre dans le tableau 9. Ces derniers se posent des questions sur le fait qu'il y eût une mise en œuvre alors que des dépenses concrètes sont engagées. La SNAEPT a échoué à représenter un cadre de référence pour le Ministère, car la relation de commandement ne fonctionne pas de manière à l'imposer, notamment dans le cadre de la SNAEPT. Cette relation ne s'est pas étendue non plus aux entités sectorielles qui représentent le visage du politique. Les problèmes de gouvernance illustrés au tableau 8 et les caractéristiques du commandement exposées au tableau 6 montrent les difficultés pour le ministère de jouer pleinement son rôle.

Le fait même d'enlever du siège social du MENFP le Bureau de coordination a également conduit à une perte d'autorité sur la mise en œuvre. La localisation au siège social était vécue comme une forme de priorisation dans la culture administrative, priorisation dont le Bureau fut privé. Pourtant, la politique antérieure bénéficiait d'une cellule de pilotage logée dans les mêmes espaces que le cabinet ministériel et la direction générale du MENFP. La volonté d'éparpiller les services nous met en présence de ce que nous pourrions appeler « l'effet infrastructurel » qui entraîne une situation avec laquelle la culture administrative n'était pas habituée pour les grandes politiques. Les positions exprimées au tableau 9 sont connectées à cet état de fait. Les services les plus importants, généralement, étaient localisés dans le giron du ministère quand ce n'est pas dans le Ministère même de manière à favoriser le contrôle à travers une gestion de proximité. La centralisation infrastructurelle envoyait clairement le message symbolique de l'encadrement de la politique par le MENFP. Elle favorisait, a priori, une collaboration plus facile et plus évidente avec les cadres qui occupaient quasiment le même espace et qui avaient l'habitude de se côtoyer dans la gestion des dossiers transversaux. Dans un contexte de mauvaise circulation de l'information illustré au tableau 7, la distance physique entre les structures, a été un facteur de risque.

L'étape de conceptualisation s'inscrivait pourtant dans une démarche participative et inclusive de sorte que toutes les structures concernées du MENFP étaient mobilisées. Toutefois à la phase d'implantation, plusieurs raisons sont évoquées dans les entrevues comme explication du contournement des structures majeures habituellement mobilisées pour les grandes politiques sectorielles. Ces raisons concernent notamment la rigidité bureaucratique du MENFP et le souci de crédibilité et d'efficacité du processus. Quelles que soient les justifications, nous estimons que le mode opératoire du Bureau de coordination de l'EPT se révèle préjudiciable au ministère. Celui-ci semble disposer de trop de zones de commandement non coordonnées entre elles pour favoriser l'atteinte des résultats escomptés. Pour ainsi dire, les lieux de commandement sont divisés de sorte que l'autorité du MENFP est dispersée. Pour la mise en œuvre, celle-ci est mal répartie ou sans doute non répartie, car elle est concentrée sur une seule structure. Puisque ce mode opératoire se voulait intentionnel, il n'est pas exagéré de prétendre que l'opérationnalisation de la Stratégie a contribué à affaiblir le MENFP. Pourtant, l'un des axes majeurs de cet instrument concerne le renforcement de la gouvernance sectorielle. Le malaise des répondants qui sont partagés entre nécessité de structure ad hoc et leadership ministériel est clair. Entre le cabinet ministériel et les directions générale et techniques, les avis convergent : la présence de cette unité circonstancielle est problématique. Toutefois, nous notons le fait que s'il y a convergence au niveau du discours, aucune action malencontreuse n'a été signalée, ne serait-ce pour diminuer la portée de la structure ad hoc. Les plaintes ne peuvent générer l'action. Ce qui témoigne dès lors de la passivité du commandement ministériel.

Par ailleurs, la Stratégie bénéficiait d'une couverture nationale pour laquelle le pilotage actuel du système n'était pas préparé. Les répondants l'affirment très bien aux tableaux 6, 8 et 10 qui démontrent une plus grande radicalité des représentants des directions. En mettant en place des politiques d'envergure, les acteurs assument la perspective d'un échec des objectifs poursuivis. En effet, les ressources matérielles sur lesquelles les opérations de commandement doivent s'appuyer ne furent pas disponibles. Il paraît donc évident que la Stratégie ne puisse pas réussir. Tout porte à croire que la conception du système éducatif ne prévoyait pas son déploiement à l'ensemble de la population pour une véritable

gouvernance nationale. Les changements démographiques ainsi que le changement de paradigme en faveur de la démocratisation de l'accessibilité de l'éducation n'ont pas été accompagnés d'une évolution structurelle en adéquation aux besoins qu'ils commandent. Tant que l'État ne déploie pas assez de ressources pour légitimer sa puissance administrative et politique, il ne peut en effet commander réellement, sinon totalement le secteur. La relation du commandement semble donc prisonnière de l'histoire élitiste qui l'a forgée. Dans ces conditions, il nous paraît certain que la Stratégie ne put représenter qu'un catalogue de bonnes intentions dans la mesure où le système de commandement qui a supporté son exécution n'est pas à la hauteur des prétentions décrites dans ses différents axes. Le consensus est largement établi, dans les réponses recueillies, sur la faible capacité opérationnelle du ministère. Ce n'est donc pas tout simplement une question de volonté même si les directeurs, plus que les acteurs des cabinets de ministres, envisagent fortement cet aspect illustré dans les tableaux 6, 8 et 10. Sans doute, au niveau stratégique, une meilleure compréhension de la disponibilité des ressources conduit à la modération. Ce qui est clair, le commandement a besoin de ressources pour bien se fonctionnaliser.

6.1.2 La concurrence au commandement et les difficultés opérationnelles

Les propos recueillis montrent que le commandement du système éducatif diffère de l'image centralisée que les documents officiels exhibent à travers la présentation de l'organigramme du MENFP¹⁹. Pour ainsi dire, plusieurs lieux de commandement sont mobilisés tandis qu'une politique précise définissait, du moins théoriquement, la nature des actions à entreprendre pendant la mise en œuvre. Le principe de subsidiarité qui limite dans l'exécution de certaines tâches les entités supérieures au MENFP, à savoir la présidence ou la primature, n'est pas respecté. Des duplications fonctionnelles entravent les interactions avec des instances rivales comme le corps législatif, la présidence et la primature. Ces instances évoluent souvent en disharmonie avec le MENFP de sorte que les actions du Bureau de coordination sont limitées, car ce dernier ne peut pas faire face à toute l'infrastructure du politique qui dépasse le MENFP. Sa bonne foi présumée ne le soustrait pas des conséquences des rapports de force défavorables avec lesquels le MENFP

¹⁹ Voir Annexe 4

compose. Le problème d'une unité de commandement se pose donc dans un contexte présidé par des intérêts souvent divergents. Les nombreux discours recueillis montrent que des politiciens se plaignent de leurs confrères qui veulent leur forcer illégalement la main. La corruption entrave le fonctionnement global du ministère et diminue l'efficacité opérationnelle du commandement, notamment dans le cadre de l'implantation de la SNAEPT. Encore une fois, ce sont les directeurs qui insistent le plus sur cet aspect sachant que les acteurs politiques communiquent entre eux pour les actions corruptrices.

Il s'ensuit que nous faisons face à un secteur morcelé au niveau interne, sur le plan du commandement, mais aussi confronté aux désordres découlant des manœuvres des forces structurantes du politique en relation avec le secteur de l'éducation. Il ne s'agit pas tout simplement de polycentrisme institutionnel, mais d'un désordre systémique qui désarticule la relation du commandement. Suivant les intérêts en jeu, le commandement sectoriel s'épanouit sous le contrôle implicite ou explicite d'une catégorie d'acteurs et, conséquemment, se détache de l'entité ministérielle qui, en principe, devrait lui donner forme. Les pratiques permettant d'empiéter sur la sphère d'action du MENFP se veulent une normalité fonctionnelle qui garantit d'ailleurs la survie du ministre et des hauts cadres du politique dans leur poste. Nous comprenons donc le fait que, du point de vue sectoriel, le visage du commandement révèle de grandes faiblesses, voire des contradictions.

Ce commandement s'affirme dans une incohérence globale par rapport à son champ d'évolution. En effet des acteurs peuvent faire revoir, à leur avantage, des dispositions du MENFP par des autorités bien placées, le plus souvent liées à l'Exécutif ou au Parlement. Les entités auxquelles ils sont affiliés ont, comme le soulignent les répondants, bloqué et fait passer à plusieurs reprises des mesures qui désarticulent le système de commandement au détriment des besoins de performance de la Stratégie. Voilà pourquoi elles sont considérées comme une concurrence au MENFP. Cependant, il faut quand même nuancer cette compréhension dans la mesure où ce jeu incohérent garde une cohérence certaine. Le défi du MENFP, en matière de commandement, se veut donc la cohérence sectorielle compte tenu des commandes des corps exécutif et législatif qui ne sont ni toujours

synchronisées ni toujours en phase avec les besoins du secteur éducatif. Cet environnement s'est révélé néfaste pour les nécessités opérationnelles de la SNAEPT.

Par ailleurs, la configuration du système éducatif dans un contexte de faible gouvernance publique fait en sorte que celui-ci est morcelé en plusieurs lieux de décision. Mis à part les examens officiels qui symbolisent des lieux de coordination incontestables, plusieurs acteurs exercent sur le terrain une forme d'autorité très proche de celui du commandement du MENFP. C'est le cas des missions et associations qui dirigent des groupes d'écoles ne faisant pas l'objet des visites d'inspection du MENFP. Le tableau 13 montre la représentation des acteurs publics de leur poids sectoriel et aussi l'impuissance de l'État sur leur essor et leur concurrence à l'État. L'intensité de la demande sociale d'éducation en fait, malgré tout, des acteurs de plus en plus incontournables, d'autant plus que l'offre publique d'éducation n'augmente pas au rythme de la demande qu'elle sous-tend (Moisset et Mérisier, 2000 ; Lamaute-Brisson, 2005). Le vide de l'État renforce leur présence et leur pertinence sans qu'elles n'aient de véritable imputabilité en ce qui concerne l'exécution de leurs mandats dans le système scolaire. Un répondant les décrit comme des « micro MENFP à leur manière ». Leur fonctionnement traduit les faiblesses profondes qui se veulent structurantes pour la relation du commandement.

6.1.3 Le faible degré d'institutionnalisation des structures ministérielles pour l'accueil de la Stratégie

La prise en charge de la SNAEPT par le MENFP se veut particulièrement difficile. Les réponses recueillies acculent systématiquement l'État et témoignent d'une dynamique où les hauts cadres eux-mêmes ne lui témoignent aucune solidarité pour des raisons qu'ils n'ont eu cesse d'évoquer. Il est intéressant de mentionner que la majeure partie des répondants ne défendent jamais le MENFP. C'est ce qui se profile dans les discours du tableau 6 au tableau 16. La Stratégie ne représente pas en elle-même la raison de cette absence de soutien. Les entretiens que nous avons eus mettent en lumière un paradigme de la vie politico-administrative haïtienne où les principaux représentants, au lieu d'être des « chiens de garde » du système éducatif, sont plutôt des déçus qui composent avec un ministère failli. Pour cause, les hauts cadres, pour la plupart, ne s'identifient pas à l'État et

encore moins à son lieu de gouvernance éducative à savoir le MENFP. De plus, des collègues sont en compétition entre eux pour des raisons carriéristes ou encore à cause des enjeux de pouvoir qui caractérisent d'ailleurs la sphère de l'administration publique. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que cette ambiance délétère empêche les hauts cadres de travailler véritablement pour la réussite des politiques sectorielles. Il leur manque le sentiment d'appartenance susceptible de fédérer des actions qui mettent en valeur le MENFP. Ce problème d'identification se traduit, entre autres, par une dispersion des acteurs qui sont plus préoccupés par toute sorte de priorités plutôt que par l'intérêt général. C'est pourquoi il est difficile de prétendre que la SNAEPT ait pu véritablement représenter l'intérêt général.

Les réponses recueillies ne montrent pas non plus que le ministère symbolise une unité où se développe une vision de la chose publique. Les structures empiètent les unes sur les autres, s'approprient des droits, excluent d'autres structures du même niveau, etc. Des dysfonctionnements persistent dans le système éducatif, les acteurs clés sont instables dans leurs postes et les communications se révèlent problématiques. Des collègues accusent les leurs vigoureusement, mais doivent cohabiter professionnellement dans un système qui n'est pas préoccupé par les conflits qui le rongent de l'intérieur. Nous ne voyons donc pas à l'œuvre une rationalité administrative à proprement parler pour le fonctionnement global du MENFP et pour l'exécution de la Stratégie. Une bonne partie des éléments d'explication de la contreperformance sectorielle se trouve réunie dans l'état des lieux du ministère en termes de relation de commandement.

Cependant, cette réflexion qui s'enracine dans une vision de déficience ou de dysfonctionnement structurels restera simpliste si nous ne considérons pas non plus la dimension individuelle des décisions et même du leadership illustré dans le tableau 11. Si le politique est décisionniste, selon les termes de Freund (1981, p.111), il est essentiel d'expliquer ici que ce caractère décisionniste ne va pas à l'encontre des structures en place. Au contraire, il leur assure un fonctionnement adéquat et permet d'avoir une base plus claire pour l'imputabilité des acteurs à travers un système de redevabilité, car il n'est pas purement discrétionnaire (De La Touanne, 2015, p. 207). Donc, ce décisionnisme ne peut

pas être suspecté d'être autoritaire d'autant plus qu'il plonge racines de la société soumise aux règles du commandement (ibid.). Les tableaux 6, 8 et 10 montrent que, dans le cas haïtien, nous assistons davantage à une individuation du pouvoir qui affaiblit les structures. Le commandement reste l'œuvre d'individus qui s'appuient sur leur position dans la structure afin de faire avancer des agendas au gré de leur volonté. Une possibilité que prévoit Freund (1981, p. 111) qui affirme que « la dépersonnalisation du commandement caractérise seulement les régimes effectivement stabilisés ». Or, Haïti est marquée par l'instabilité politique (Sauray, 2015 ; Thomas, 2022). Mais toujours est-il que « le commandement est une volonté individuelle au service d'une collectivité » (ibid.). Dans le cas de la présente étude, l'individuation du commandement n'est pas en tout point en faveur de la collectivité. La contextualisation des propos recueillis met en évidence le fait que le MENFP soit beaucoup plus l'expression de la volonté individuelle de certains acteurs, sans arrimage avec les structures fonctionnelles. Il s'agit là d'une préoccupation significative de plusieurs hauts cadres. Cette préoccupation est encore plus clairement exprimée dans le développement des réponses à la relation du public et du privé.

De plus, le narratif des directeurs accorde aux ministres un statut plus important que le ministère. Ils émergent dans leurs discours comme le support ontologique du MENFP qui souffre d'invisibilité en dehors d'eux et de leurs capacités de négociation avec les forces endogènes et exogènes du secteur. Leurs accointances et leurs habiletés politiques vont fixer le cadre des possibilités matérielles de support des orientations de la Stratégie pourtant pilotée par un Bureau qui échappe à leur contrôle. La SNAEPT repose pourtant sur des hypothèses de performance qui n'intègrent pas ce facteur structurant. La problématisation de la gouvernance ne prend pas assez le poids des titulaires du ministère ni des autres instances du pouvoir qui combinent surpolitisation et sous-politisation du secteur selon l'ambiance politique du moment. La SNAEPT est prise dans les méandres du pouvoir personnel qui s'apparente à celui de l'institution. Un directeur a affirmé en ce sens que « nous ne sommes pas une fonction publique, mais une somme de fonctions individuelles, un petit royaume pour tous ceux qui ont de vrais contacts ».

En d'autres termes, le MENFP n'est pas suffisamment institué pour mettre en place une politique d'envergure et la piloter efficacement. Il ne projette pas simplement le reflet d'une construction inachevée du fait de sa portée opérationnelle limitée et de ses nombreux dysfonctionnements. Plusieurs pensent qu'il est instrumentalisé par certains titulaires et d'autres acteurs qui ont besoin d'une façade institutionnelle pour légitimer certaines pratiques ou faire avancer des agendas jugés très personnels. Il change donc d'image au gré de ses changements de titulaires et de hauts cadres de sorte que nous ne voyons ni continuité institutionnelle ni continuité opérationnelle de l'État dans la mise en œuvre. Cette situation se traduit par des redéfinitions assez récurrentes de priorité dans un contexte d'absence de politique de mémoire institutionnelle et de transfert de dossier au moment des changements chaotiques et confus des postes clés. L'espace de commandement évolue donc dans un contexte transitoire permanent où la transition se veut plus importante que la Stratégie elle-même, car elle menace la survie des acteurs dans leur poste. Par exemple, de 2007 à 2015, cinq ministres se sont succédé à la tête du MENFP héritant à chaque fois le mandat de la mise en œuvre de la SNAEPT.

Le Bureau de coordination qui se veut d'ailleurs la création du MENFP transige directement avec les bailleurs et se déploie sur le terrain sans exiger l'aval du ministère. Ce non-sens institutionnel a provoqué des malaises facilement repérables dans le narratif des répondants. Une bonne collaboration des différentes unités ministérielles reste impensable dans ces conditions structurelles. Toutefois, cette situation a pu persister comme une nécessité pratique pour l'implantation, ou mieux encore, comme la meilleure pratique possible pour contourner un État à la fois inefficace et peu crédible. Tout se déroule comme si les bailleurs étaient plus intéressés à l'effectivité de l'instrument sur le terrain que le MENFP lui-même. Celui-ci est donc traité comme un mineur alors que, sur le plan statutaire, il représente l'unique lieu de fonctionnalisation du commandement sectoriel. Dans ces conditions, le secteur public s'affirme donc trop difficilement et manque d'emprise sur le développement de sa propre politique. Certains parlent de « fausse mise en œuvre », parce que l'ordre sectoriel empêcha la Stratégie de s'inscrire dans le quotidien du ministère. Celui-ci est rythmé par d'autres réalités plus ponctuelles comme la réalisation

des examens officiels sur le plan institutionnel et les luttes de pouvoir et de carrière sur le plan individuel. Ces réalités constituent d'ailleurs la trame de son fonctionnement.

6.1.4 Politique de commandement sans politique d'obéissance et leadership institutionnel inefficace

Nous ne pouvons pas parler des dysfonctionnements du système de commandement sans tenir compte de la problématique de leadership des acteurs. Les profils des dirigeants politico administratifs n'étant pas adaptés, les directives sectorielles n'ont pas pu être émises ou mises en œuvre de manière adéquate. L'aspect décisionniste du commandement est peu présent même si nous avons des acteurs qui parlent de l'autoritarisme des hauts cadres élément majeur de la pratique managériale. Tout se passe dans une compréhension selon laquelle la mise en œuvre quoiqu'étant mise en branle par le politique n'est pas au cœur de ses actions. Cela pose donc un problème sérieux pour l'efficacité opérationnelle de la Stratégie. L'étiquetage des hauts cadres témoigne du faible soutien institutionnel dont ils font l'objet. L'administration ne leur voue pas de véritable confiance, n'étant assurée ni de leur bonne foi ni nécessairement de leur capacité. Leur corruption et leur indifférence tiennent lieu d'explication à cette posture de déception.

Sur le registre de la désobéissance, nous pouvons convoquer les syndicats enseignants. Quelques tensions se font sentir avec eux qui, malheureusement, doivent être considérés comme des laissés pour compte du système éducatif. Ils organisent souvent des grèves pour forcer l'État à bouger, mais ne sont pas retenus comme ennemis intérieurs. Ils forment des syndicats très actifs qui jouissent d'un certain ancrage dans un pays qui ne s'inscrit pas dans la tradition syndicale. Ils ont un certain écho dans la presse traditionnelle, mais n'arrivent pas vraiment à articuler des stratégies pour changer leurs conditions de travail. Le MENFP n'a pas développé l'habitude d'émettre, dans le cadre de la SNAEPT, des directives contre des acteurs pour obliger une soumission à son autorité. Cependant, il est clair qu'avec les grèves répétées du corps enseignant dans le secteur public, nous assistons à une désobéissance qui fragilise l'un des chantiers majeurs de la mise en œuvre, à savoir l'école. De même, les actions violentes qui font en sorte que l'école devienne l'otage des groupes sociaux revendicateurs de leurs intérêts répondent à ces mêmes considérations.

Ces actes menacent l'ordre sectoriel. Et pourtant, ils sont réguliers à en croire certains hauts cadres qui prétendent que plusieurs écoles, pour fonctionner de manière sécuritaire, doivent payer des bandits qui leur réclament l'argent. Ces transactions informelles produisent des effets redoutés sur les prix de la scolarité qui ne font l'objet d'aucune régulation. La connaissance de ces mécanismes cachés qui déstabilisent l'école ne fait pas l'objet de suivi institutionnel alors que les responsables piégés par ce contexte entretiennent des relations de subordination avec le MENFP. Celui-ci exerce un rôle effacé qui ressemble un peu à celui de l'État central dans les autres sphères de la société haïtienne. La désobéissance n'est pas gérée. Elle semble ignorée à dessein.

Il faut comprendre que le MENFP, avec sa structuration actuelle, n'arrive pas à couvrir l'ensemble du parc scolaire. Nos échanges, sur ce plan, dérivent à chaque fois sur la gouvernance et témoignent de la très faible présence de l'État. Des répondants affirment même que, dans le secteur, il ne s'agit pas d'une problématique de désobéissance des acteurs qui lui sont subordonnés lorsque le ministère n'arrive pas à contrôler l'ensemble du parc scolaire. Pour eux, le ministère devrait se comporter en dirigeant du système afin que ses directives soient prises au sérieux. Les désobéissances ne sont ni gérées ni perçues comme telles. Il y aurait une sorte de démission de l'État malgré ses dispositifs légaux et réglementaires (Délima, 2012) qui méritent quand même une actualisation. Le MENFP concentre sa régulation sur les examens pour lesquels sa capacité organisationnelle se trouve à sa plénitude. Dans ce domaine précis, la relation du commandement s'affirme tandis que l'obéissance est relativement établie.

Par ailleurs, la faiblesse de l'inspection masque l'ampleur du problème de désobéissance. En effet, l'inspection constitue la structure la mieux placée pour favoriser les avancées sur le terrain de la politique et discerner les cas de désobéissance. Son inefficacité se trouve à la base du problème de suivi et de documentation systématiques des cas de désobéissance qui s'y rapportent. Toutefois, la Stratégie semble ne pas avoir été marquée par des désobéissances ouvertes. Comprendons que par rapport à son effectivité, il y eut une attente du corps éducatif qui souhaitait voir se matérialiser les changements annoncés. Les instances organisées de la société civile ont donné leur adhésion, du moins en apparence,

aux perspectives de changement fondées sur des consensus. La Stratégie ne pouvait donc pas se retrouver dans une posture qui favorise l'articulation d'une résistance significative à son implantation sur le terrain. Cela dit, la question de savoir si l'ordre ou les directives programmées arrivent effectivement à trouver les destinataires demeure. Car, pour obéir, il faut vraiment être commandé. Or, la réalité prouve le contraire. Des structures opérationnelles existent sans une vision globale de l'obéissance du système éducatif et sans une actualisation de leur mode opératoire pour prendre en compte les besoins de la Stratégie en la matière.

Il n'est donc pas étonnant que plusieurs estiment qu'il n'existe pas de correspondance entre le terrain et l'instrument. Il ne saurait exister de linéarité dans l'implantation devant la complexité que représente la mise en chantier du système éducatif. Les acteurs de première ligne exercent une fonction relativement limitée. Pourtant, les études les concernant encouragent l'analyse de leurs actions sur le terrain, car leurs rôles dans le cadre de l'implantation des politiques peuvent être très significatifs (Lipsky, 1980 ; Meyers et Vorsanjer, 2003 ; Stensota, 2012). Ils peuvent volontairement afficher des contreperformances dans la prestation des services publics. Pourtant, cette distance par rapport aux dispositions originelles ne participe pas toujours d'une volonté de désobéissance. Il prévaut une difficulté certaine pour opérationnaliser ce qui est conceptualisé comme prévu. Freund (1981, p. 146) estime en ce sens qu'il est plutôt rare « qu'une action politique atteigne les objectifs visés au départ : la réussite finale est souvent d'un autre ordre que celui prévu initialement ». Les réalisations de terrain de ceux qui exécutent la SNAEPT, une fois que l'ordre est reçu, ne sont pas connues. La faiblesse de l'inspection qui représente un maillon essentiel de la gouvernance ne peut que prédisposer les acteurs de première ligne à une autonomie certaine. Sur ce plan, ce que nous avons recueilli s'aligne avec la conception selon laquelle ceux qui implantent peuvent exécuter une nouvelle politique ou matérialiser une autre vision de la Stratégie. Lorsque des répondants doutent de la mise en œuvre, il va de soi que, sur le terrain, quelque chose de différent de la Stratégie risque de prendre forme au point de devenir structurant pour le système éducatif. Une autre politique se déploie donc en dehors des prévisions ministérielles. Le problème est d'autant plus grave lorsque nous savons que l'État ne

contrôle que 8 % de l'offre éducative et régule mal le secteur (MENFP, 2007). Les écoles qu'il ne gère pas directement peuvent agir de leur propre gré sans s'inscrire pour autant dans une dynamique de désobéissance. Le langage de la mise en œuvre ne s'étend pas à l'ensemble du système éducatif, mais plutôt à une partie. L'autonomie faiblement régulée des acteurs, sur le plan fonctionnel, nous met devant un paradigme où la domination présumée du public en contexte de commandement mérite d'être révisée.

6.1.5 Les contradictions apparentes entre l'ordre sectoriel et l'ordre national du politique

Les réponses recueillies mettent en relief des problèmes de contradiction entre l'ordre sectoriel et l'ordre global du politique. Les acteurs du ministère et ceux des autres sphères du politique n'interagissent pas de manière à favoriser une complémentarité de leurs interventions. Indifférence, incompréhension, rivalité et ingérence sont les quatre mots qui dominent le narratif des répondants qui se sont évertués à décrire le rapport des échelons supérieurs du politique avec le MENFP. L'ordre sectoriel est fragilisé au profit de l'ordre global du politique qui lui donne forme. Le ministère, naturellement, n'a pas pris l'habitude de s'opposer aux autres échelons du politique. Ces derniers n'appuient pas la Stratégie et lui font prendre des décisions qui affaiblissent l'ordre sectoriel duquel la performance de cette politique dépend largement. Les nominations partisans, les révocations et les actes de corruption rapportés confirment cette réalité. Le MENFP a une habitude de conformité qui s'inscrit plus ou moins dans ce que Freund (1981) appelle la recherche d'équilibre.

Fondés sur le difficile arrimage entre l'ordre national et l'ordre sectoriel du politique, les propos recueillis se veulent, pour la plupart, des accusations à l'égard de l'État. Celles-ci révèlent un mode de fonctionnement qui est loin de correspondre aux vœux exprimés par la SNAEPT sur le management efficace (MENFP, 2007). D'ailleurs, le tableau 14 révèle des contradictions entre les dispositions du MENFP et ses propres champs d'intervention. Sur ce plan, cabinet et directions convergent dans leurs discours. Pour ainsi dire, le mode opératoire de l'État central ne favorise pas ou, peut-être, nie, en grande partie, les besoins du secteur. Il se crée ainsi une dichotomie entre les dimensions sectorielles et nationales

du politique. Il est aussi possible que le ministère de l'Éducation, étant donné sa sensibilité pour la cause éducative, se veuille, à certains égards et à certains moments, un visage différent de l'État central. Tout dépend du leadership du ministre en place et de son équipe. Mais le ministère appartient à un écosystème qu'il ne peut nier. Son fonctionnement fait paraître toute la pesanteur du politique qui dépasse les vœux pieux exprimés par la Stratégie. Le MENFP existe dans la contradiction quant à ses revendications, mais aussi comme continuité dans son fonctionnement dans l'écosystème politique. En effet, l'expression sectorielle du politique démontre une relative domination où le MENFP subit la pression d'entités exogènes. Toutefois, sur le plan global du politique, il ne s'agit pas d'incohérence. Les interventions sectorielles se veulent une continuité de celles des différentes structures du politique. Les ministères sont appelés à fonctionner selon la vision organique incarnée par ceux qui ont nommé leurs différents titulaires.

L'Exécutif, plus particulièrement la présidence, est décrié dans les entrevues comme l'instance qui foudroie le fonctionnement du Ministère avant et pendant l'exécution de la SNAEPT. Il dispose d'ailleurs d'une structure chargée des affaires éducatives qui assurent l'interface entre la présidence et le ministère de l'Éducation. Ce qui accorde du poids à son intervention et démontre, pour certains, que pour ses activités les plus importantes, le Ministère compose avec une structure au-dessus de lui. Certains mentionnent même que tous les financements majeurs du secteur sont suivis de très près et font essaimer ces acteurs du politique qui se positionnent avantageusement pour pouvoir les capter. Il ne s'agirait pas d'une instance plus intéressée à ce que l'éducation se développe suivant les orientations arrêtées dans les textes. Ses interventions ne seraient pas fondées sur une ligne politique directrice. Mais les fonds accueillis par le MENFP dans le cadre du financement international l'intéressent de sorte qu'il positionne des acteurs pour les capter.

Dès lors, l'autonomie présumée du ministère n'est que factice. La lâcheté et l'incompétence reprochées aux dirigeants du MENFP, notamment au tableau 11, sont largement reflétées par ce contexte de dépendance qui encourage la corruption dans le secteur. L'absence d'infrastructure éthique et déontologique dans une administration publique malade de changement (CNRA, 1998) témoigne de l'ampleur du problème. Le

MENFP est, à bien des égards, instrumentalisé à des fins de corruption comme l'expose le tableau 11. Ce discours sur l'instrumentalisation se trouve au cœur du narratif des directeurs et des membres de cabinet qui pensent que cette situation elle-même se veut plus importante que n'importe quelle opération de mise en œuvre.

Par ailleurs, il n'existe pas de stratégie d'ensemble qui montre une complémentarité opérationnelle des acteurs du politique ou des structures auxquelles ceux-ci sont affiliés. Les tableaux 6-10 illustrent de cette lacune comme si le système de commandement était désarticulé. La SNAEPT elle-même ne représente pas une feuille de route pour les instances décisionnelles habituées à l'improvisation et à la gestion de l'urgence. Elle est trop structurée pour être exécutée par une entité dont les nombreuses déficiences sont amplifiées par les ingérences de la présidence, des deux chambres et des réseaux professionnels qui dominent le secteur en Haïti. Toute considération faite, la SNAEPT ne dépasse pas l'espace opérationnel et idéologique du Ministère dans le cadre de son déploiement. Elle n'a pas pu s'inscrire au cœur du politique. Son sous-financement souligné à plusieurs reprises dans les entrevues en apporte la preuve.

En effet, la Stratégie n'a pas fait l'objet d'un entérinement au Parlement pour être assortie d'un budget qui précise l'engagement de l'État en sa faveur. Son financement fut donc soumis à des aléas déterminés par les jeux d'acteurs autour de son déploiement. Rappelons que cette situation est sans cesse rapportée dans les nombreuses questions sur la force du politique. Les ressources matérielles et financières qui sont sollicitées comme contrepartie de l'État sont pourtant appelées à servir de support à l'exécution des axes, donc à la pertinence du commandement. Le sous-financement de la Stratégie paraît donc comme une perspective d'affaiblissement du commandement par le politique. Il crée des conditions d'exercice qui ont rendu le MENFP peu efficace et peu crédible.

6.1.6 L'ordre sectoriel du politique et la gestion temporelle de la mise en œuvre

De plus en plus d'études accordent une place de choix à la temporalité dans leurs analyses des politiques publiques même si la théorie freudienne ne fait pas ce travail, encore moins

notre modèle d'analyse qui en découle. Ces études qui informent largement les politiques publiques témoignent du fait que le temps est devenu un enjeu à la fois social et politique à documenter. Elles mettent en relief les différentes articulations du temps et invitent à réfléchir, de façon approfondie, sur la dynamique temporelle des politiques publiques (Bidart, 2013, Moulin et al. 2013). La contextualisation historico-culturelle des politiques publiques (Bevir et Rod, 2013 ; Nohrstedt, 2014) permet de faire ressortir dans l'analyse politique toute la portée des variables temporelles. Sabatier et Jenkins-Smith (1993) suggéraient une période de dix ans pour l'évaluation des politiques publiques. L'analyse des politiques publiques elle-même connaît un développement dans le temps. Dans le secteur éducatif haïtien, les répondants évoquent régulièrement des contraintes temporelles pour la mise en œuvre qui connut, vraisemblablement, une crise d'effectivité.

Lorsque nous contextualisons l'opérationnalisation de la Stratégie, nous voyons bien un ensemble d'instabilités qui caractérise le temps de démarrage. Le pays fit l'objet, à l'époque, d'une occupation militaire alors qu'il continuait à se débattre dans un marasme économique. L'ordre du politique fut menacé dans un contexte temporel très sombre marqué par la problématique du retour à l'ordre constitutionnel (Thélot, 2016). Mais ce contexte ne représente pas une nouveauté. Il est même consubstantiel à l'ordre politique national si bien que certains parlent de l'hégémonie de la transition dans le système politique haïtien. L'État en place, expression de la permanence, expérimente une redéfinition de ses pouvoirs régaliens en raison même de la présence d'une force internationale sur son territoire comme témoignage de sa faillite. Cette redéfinition non seulement l'affaiblit, mais menace aussi sa survie, c'est-à-dire sa continuité temporelle. Freund (1981, p. 470) a abordé cette menace existentielle et affirme que tout État peut courir le risque de voir son existence politique remise en question. Menacé par le temps qui le discrédite, l'État haïtien doit aussi agir contre le temps et dans le temps pour se renouveler sur une scène éducative mondialisée. La SNAEPT s'installe dans ce contexte.

Il n'est donc guère surprenant que le discours des répondants fasse de la variable temporelle une variable importante pour comprendre la dynamique de l'implantation. Le temps apparaît comme ressource négligée de l'ordre politique. L'ordre sectoriel autant que l'ordre

global du politique, paraît-il, favorisent des pertes de temps. Les problèmes structurels ainsi que l'incapacité de mobiliser l'ensemble du MENFP et les échelons du politique compriment les opérations en faveur de la SNAEPT et augmentent la durée envisageable pour leur exécution. Il s'est donc créé, pour la mise en œuvre, un rapport négatif au temps. L'ordre du politique, pour ainsi dire, n'a pas favorisé la maîtrise du temps prévu pour le déploiement de la SNAEPT. Il n'existe pas, à l'échelle nationale et sectorielle, une « politique du temps » qui s'articule avec le contexte sectoriel et global de son implantation. Elle fut donc juste bloquée dans son déploiement spatiotemporel. Les réponses des acteurs interrogés montrent la difficulté de gérer les déterminants relatifs à ce problème. Même s'il y eut un séisme qui a complètement réinitialisé le temps prévu pour l'implantation, il n'a pas été évoqué comme élément pertinent de la cessation des activités qui étaient inopérantes bien avant. Le narratif montre qu'une partie de la régulation du temps quotidien devant être consacré à la SNAEPT est consommée essentiellement dans :

- Les dynamiques de pouvoir favorisant le maintien en poste,
- Les décisions partisans informées par des politiciens,
- Le laxisme de plusieurs acteurs et la bureaucratie ministérielle,
- La rentabilité économique et financière des actions initiées par certains acteurs clés pour leur propre personne,
- La période de préparation et de réalisation des examens officiels,
- L'instabilité sociopolitique qui rythme le fonctionnement de l'école et du MENFP.

Il existe donc une culture sectorielle et nationale de la gestion temporelle des politiques publiques qui se veut défavorable à la mise en œuvre. Elle peut être évaluée comme un élément de l'ordre du politique lui permettant de résister à tout changement et aussi comme une lacune qui a pris forme dans le montage et la coordination des structures de mise en œuvre. Il s'agit de l'un des sous-thèmes émergents de l'étude. Puisque les deux plus grandes politiques réformistes qui précédèrent la Stratégie n'ont pas eu le temps de se déployer, ces préoccupations sont très significatives pour comprendre l'ordre sectoriel qui induit un rapport au temps. Compte tenu des obligations, du rythme et de la culture managériale du MENFP, éléments fondamentaux de l'ordre sectoriel, il existe un

maximum de temps d'affectation réelle de ses ressources à une intervention qui s'étend sur le long terme. Il a prévalu après un épuisement ministériel inévitable par rapport à la politique qui change constamment de coordonnées sur le terrain de sorte que les acteurs perdent progressivement les repères. Plus tard, le système n'a fait que continuer de fonctionner suivant ses propres priorités en attendant que de nouvelles politiques soient mises en place pour connaître le même sort dans le contexte d'une temporalité en crise. Le temps ne représente pas une préoccupation pour les acteurs d'autant plus qu'il n'existe pas de reddition de compte sur la performance de l'instrument.

Des acteurs qui font office de consultants en analysant cette difficulté pour le PNEF, ancêtre de la Stratégie, propose d'arrêter de penser l'éducation à partir d'une situation administrative compte tenu de l'absence de symétrie au temps dont nos responsables éducatifs ne sont pas nécessairement conscients (AHE, 2005, p. 44). C'est bien le cas pour la Stratégie ! Les temps fixés régionalement, temps inscrits d'ailleurs dans la SNAEPT qui ne peut durer au-delà de huit ans, sont échus sans que les réalisations prévues aient dépassé le stade embryonnaire. Il faudrait donc penser les politiques d'éducation au regard des temps nationaux qui passent plus lentement et qui sont surtout rythmés par des cultures, des idéologies, des pratiques caractéristiques de l'espace où le politique prend forme et donne forme. Le temps du politique, le temps du sous-secteur de l'éducation et celui prévu pour la conception et l'implantation des politiques d'envergure selon un registre régional ou international ne s'alignent pas. L'horloge sectorielle de la mise en œuvre est mal paramétrée pour composer avec ces différents régimes de temporalité.

6.2 La relation du public et du privé et les difficultés de mise en œuvre

Cette partie concerne la manière dont la relation du public et du privé se contextualise pour accueillir l'opérationnalisation de la Stratégie. Elle discerne le caractère flou de certains aspects des frontières entre le privé et le public tout en discutant des conséquences possibles de la mise en œuvre. Dans le cadre du présumé du public et du privé, il est important que les frontières soient définies pour que la zone spécifique du politique soit établie. Le public symbolise le lieu de l'initiative et du pilotage du politique. Lorsque les

frontières paraissent floues, la politique à mettre en œuvre risque de patiner d'autant plus que son instrumentalisation peut jouer contre sa performance. La place du religieux dans le système éducatif, les modalités de financement et le poids des intérêts privés rendent floue la dimension du public dans les politiques sectorielles comme la SNAEPT. Tout cela explique la contextualisation défavorable de la relation du privé et du public pour les perspectives d'opérationnalisation.

6.2.1 Le religieux et le défi de l'affirmation du public et des politiques sectorielles

Le MENFP éprouve de la difficulté d'établir les limites de l'expression du religieux dans son propre sein. Il est dès lors difficile d'imposer à celui-ci une orientation dans le champ scolaire. Par exemple, des répondants rapportent le fait que dans plusieurs bureaux du ministère, des chants chrétiens jouent en arrière-plan, notamment entre douze et treize heures. Dans la fonctionnalisation de l'appareil étatique cet aspect ne nuit aucunement. Autant dire que dans le développement des politiques publiques, les empreintes du religieux peuvent être à dessein maintenues dans le système éducatif. En effet, le fonctionnement du ministère ne se situe pas loin de celui des écoles dont les directeurs et enseignants sont de confession chrétienne. Une étude menée par le Social Action Consulting (SACO, 2016, p. 92) montre la prégnance du christianisme dans le système scolaire. Sans prétendre connaître les conséquences réelles de cette situation sur le fait éducatif haïtien, nous ne pouvons que la questionner par rapport à sa signification pour la mise en œuvre de la SNAEPT. Un instrument qui ne manifeste pas de congruence avec la réalité locale fortement marquée par la religiosité doit normalement éprouver de la difficulté à performer. Haïti, rappelons-le, demeure un pays très religieux (Corten, 2000 ; Clorméus, 2014 ; Hurbon, 1989). Le religieux amène, en effet, sur le chantier même de la mise en œuvre, une finalité concurrente à celle des politiques sectorielles.

Il faut rappeler ici le fait que l'État haïtien, en 1860, a signé un Concordat avec le Saint-Siège²⁰. Cette initiative a renforcé le statut privilégié du catholicisme dans la société

²⁰ Cela confirme le fait de l'État haïtien est un État confessionnel de nature libérale. Celui-ci s'ouvre à la reconnaissance des religions donc à la possibilité de laisser ces dernières influencer l'espace public.

haïtienne. La non-neutralité de l'État n'est pas sans conséquence pour le système éducatif où l'Église représente un joueur clé avec des ambitions hégémoniques appuyées par le concordat (Clorméus, 2022, p. 22). L'éducation se présente comme l'un des principaux moyens de consolider sa présence dans la société d'autant plus que les élites dirigeantes l'appuyaient dans ses démarches. Pour mieux inscrire ce débat dans son contexte, il faut rappeler ici le fait que nous ne sommes pas en présence d'une société laïcisée. L'État a signé des ententes définissant sa manière de composer avec le religieux et ses attentes à son égard. Le religieux s'est vu accorder certaines facilités pour qu'en retour il s'investisse dans les projets de formation avec un statut de partenaire privilégié. Le poids des écoles congréganistes dans le système éducatif s'explique en bonne partie par l'introduction du concordat qui consacre l'entrée du religieux en général dans le milieu de l'éducation. Le religieux agit donc comme béquille du politique. Sa cohabitation avec le public n'est pas sans incidence sur la manière dont la SNAEPT compte s'implanter au nom de l'intérêt général.

Malgré le fait que les écoles confessionnelles forment des citoyens religieux, et peut-être plus religieux que citoyens, l'État n'est pas en mesure de changer la donne puisque ces écoles occupent massivement l'espace éducatif. Elles bénéficient d'un enracinement sociohistorique très profond dans les différents départements scolaires. L'éducation représente le bras social de la religion qui, tout en desservant les différentes couches sociales, s'est servie de l'espace scolaire pour faire du prosélytisme. Par exemple, des répondants nous rapportent que des élèves qui n'ont pas voulu prendre part à des activités parascolaires de nature religieuse se voient montrer la porte avons-nous appris. Leur liberté religieuse qui peut se traduire par le refus de prendre part à une activité ou un apprentissage contraire à leurs croyances n'est pas respectée. L'école devient donc un lieu où la liberté de conscience et de religion est brimée. Une certaine forme de citoyenneté est à l'œuvre dans ce contexte qui va à l'encontre des finalités officielles de l'éducation. L'État n'a jamais mis de frein à cette pratique discriminatoire qui participe du rapport du public et du privé. Dans cet environnement, entrer dans l'espace scolaire avait des lieux communs avec l'entrée dans une Église. Dès lors, si l'éducation représente un bien public, il se veut également une démonstration à faire dans le cadre de l'expression du religieux dans la

sphère éducative. Cet apriori ne passe guère pour une évidence perceptuelle dans le système. Le public se comporte trop en retrait sur ce plan. Ou sans doute, implicitement, il veut produire ce type de citoyens à travers les écoles confessionnelles.

Or, il y a une diversification du champ religieux en Haïti qui en fait un espace de multi confessionnalité (Clorméus, 2014a; 2014b). Si l'État doit faire atterrir la SNAEPT dans les classes, il faut qu'il arrive, au moins, à conformer le fonctionnement des écoles religieuses à ses standards en tant que régulateur et garant du système éducatif. Sinon l'école ne représente plus l'expression des choix du public, mais un espace où le privé définit les règles du jeu en soumettant leurs programmes à des objectifs religieux. Pour fournir un éclairage en la matière, des répondants ont souligné le fait que la catéchèse est enseignée et évaluée pour les notes de passage. Parallèlement, la présence dans les activités sacramentelles et culturelles obligatoire sous peine de sanction se révèle problématique. Les parents sont donc forcés de faire des compromis pour la survie de l'enfant dans le milieu scolaire. La conformité religieuse, même au prix de mensonges, peut garantir l'acceptation et la continuité de l'apprentissage dans l'école. Les autres groupes religieux ou les athées doivent donc se conformer aux exigences antidémocratiques de l'école. Malheureusement, l'absence de l'État sur ce chantier pour conformer les pratiques aux finalités officielles de l'éducation déterminées par le politique joue contre les instruments politiques sectoriels.

Ces réflexions sur le système qui révèlent tellement de normes dans les écoles montrent que celles-ci souffrent de l'affirmation du public. Il n'est pas possible d'espérer que la SNAEPT qui part du Ministère pour atterrir dans ce milieu diversifié constitue une réussite. Le sens de ces écoles par rapport à l'articulation de l'intérêt général dans les politiques éducatives mérite d'être évalué. Comme l'affirme Dorvilier (2012), le religieux a été mobilisé dans l'entreprise scolaire plutôt que la science.

Le poids du religieux dans le système scolaire à travers les écoles dites d'élite fait questionner dans le secteur de l'éducation la relation entre le public et le privé. Certes, ces écoles répondent favorablement aux grands rendez-vous de l'année académique où les examens officiels sanctionnent le parcours scolaire des élèves du pays (Joint, 2008).

Toutefois, il ne demeure pas moins vrai qu'elles vont au-delà de ce qui est attendu comme contenu dans le cadre des finalités prévues pour l'éducation. Elles ne forment pas seulement des citoyens, mais aussi des croyants. Selon le cas, des messes peuvent être rendues obligatoires sous peine d'exclusion. Les cours obligatoires de catéchèse dont le contenu ne concerne nullement la citoyenneté sont sanctionnés par des notes.

Des écoles protestantes encouragent également des temps de prière alors qu'elles accueillent une clientèle diversifiée qui n'est pas nécessairement intéressée au contenu religieux des formations dispensées. Elles sont souvent logées dans des Églises quand les missions de filiation de celles-ci ne sont pas les propriétaires et les principaux bailleurs de ces écoles. Les partenaires non publics développent souvent leur propre agenda à côté de la vision déployée par le système éducatif. Ils travaillent en dehors de l'intérêt de général avec beaucoup de dynamisme. Si cela ne se veut pas antinomique à l'État concordataire qui date de l'année 1860, il ne s'aligne pas non plus sur les exigences arrêtées par la SNAEPT. Autrement dit, ces écoles ont atteint un poids important dans l'expérience des politiques publiques qu'il ne faut pas évaluer uniquement à partir de la faiblesse de l'inspection. Le poids du religieux demeure imposant à la fois numériquement et symboliquement puisque les écoles d'élite lui donnent beaucoup de relief. La mise en œuvre ne peut se concrétiser sans une contextualisation qui prend toute la mesure du privé saisi à travers le prisme de la religion. La tension du privé et du public se précise à travers le poids symbolique du religieux dans le système éducatif qui reçoit son formatage en dehors du contrôle réel de l'État.

6.2.2 Le traitement différentiel des écoles privées et la logique de marchandisation

Le traitement des écoles privées laïques au même titre que les entreprises privées renforce la perception selon laquelle l'école participe davantage de la stratégie financière de l'État central que d'une vision de la citoyenneté informée par les finalités de l'éducation. Ces finalités constituent pourtant le fondement de toutes les politiques sectorielles. Les écoles privées sont soumises à un régime fiscal similaire à celui des entreprises commerciales d'Haïti. Le code fiscal, nous a-t-on prévenu, fait du directeur de l'établissement un

entrepreneur à part entière. Il n'a pas à se soucier du sort des élèves dès lors qu'il rapporte au système. Un haut cadre, ancien directeur et propriétaire d'école explique :

J'étais plus visité par la Direction générale des Impôts, la DGI, que par les inspecteurs du ministère. Ces inspecteurs viennent très très rarement. Pourquoi ? Un ministre l'a déjà dit. Pour à peu près rien, des communications ? Des calendriers ? À vrai dire, je ne me rappelle plus grand-chose. Mais, tandis que le Ministère vient à peine ou presque pas, les vérificateurs de la DGI c'est tout le temps qu'ils passent. Sa présence est redoutée, car elle vient contrôler les recettes pour donner des pénalités s'il faut. (...) L'État, lui, n'a aucune pitié pour ramasser ses recettes. Mr Buteau, le ministre, a expliqué tout ça. C'est pour ça que l'école privée est là. C'est clair, il y a un profil de l'État pour l'éducation et un autre profil pour les recettes dans la même école. On pense que c'est le même État. Mais, le premier n'existe pas et l'autre existe, agressif. Avec quelle audace le ministère va imposer une politique éducative ? Je ne sais pas. Je n'ai jamais cru. De toute façon, l'État n'est pas là. (...) Privatisez les écoles et tu le verras pour les recettes au moins. C'est clair.

Des profits substantiels sont tirés de ce que l'État présente comme un service public sans qu'il n'y investisse conséquemment et sans qu'il encourage les entreprises scolaires comme il l'assume d'ailleurs dans d'autres secteurs de l'économie nationale. Parallèlement, il prétend vouloir satisfaire la demande sociale d'éducation. Toutefois, nous nous demandons s'il souhaite instaurer un modèle parmi d'autres ou encore afficher simplement une indifférence qui se traduit en démission. Quoiqu'il en soit, le traitement de ces écoles par l'État indique malheureusement ce que ce dernier priorise : l'aspect économique de l'école et non les aspects éducatifs qui représentent pourtant la vocation essentielle de cette dernière.

Lors même que le MENFP semble s'intéresser à l'école comme acteur fondamental du projet éducatif, la DGI qui relève de l'obédience du ministère des Finances ainsi que les législateurs s'inscrivent dans une vision différente de l'éducation. Or, il appartient à l'État haïtien de penser le fait éducatif. Il appert que chaque ministère donne son contour au projet éducatif sans l'inscrire dans une vision commune. Les ministères ne fonctionnent pas comme une unité autour d'un projet de société. On comprendra donc la difficulté pour le MENFP de trouver les financements pour la SNAEPT. L'État dans l'État ou encore l'État contre lui-même sont les expressions qui semblent décrire les deux dynamiques qui semblent à l'œuvre dans le contexte d'évolution du système d'éducation. Le sectoriel et le global du politique s'articulent mal sur le plan de la scolarisation. Pour Gourgues (2016, p. 33), « l'école haïtienne et son système scolaire inhérent ne sont pas éducatifs, mais tout

simplement éducationnels ». Il veut dire par là qu'ils ne constituent que des ensembles ou des agrégats de ressources ayant quelque chose à voir avec l'éducation, mais ne la suscitant pas vraiment (Gourgues, 2016, p. 33). La place de l'école, chantier de la Stratégie, dans la société haïtienne, mérite donc d'être réévaluée. Les opérations fiscales sont définitivement plus encadrées que celles de nature pédagogique. Une logique de marchandisation est à l'œuvre sans égard pour les finalités officielles de l'éducation.

Dans ces conditions, la sphère publique souffre d'unité tandis que le rôle du secteur privé comme acteur d'une relative démocratisation de l'accessibilité de l'éducation (Pierre, 2021 ; Buteau, 2005) n'est pas fiscalement compensé par l'État (Buteau, 2005). Le public en tant que sphère est fragmenté en plusieurs intérêts qui souffrent de manque de convergence pour la prise en charge de l'éducation. Il lui est donc difficile de faire face au monopole du secteur privé. Son expression sectorielle n'arrime pas avec les aspects globaux de l'État central qui préfère la marchandisation de l'éducation en dehors de toute régulation. Le MENFP s'en sort affaibli ainsi que ses politiques. Le poids économique du privé et ses mécanismes de financement reposant sur les ménages donnent une préséance aux logiques de rentabilité sur les logiques éducatives d'autant plus que les premières sont de loin mieux régulées sur le terrain que les secondes. Entre la conformité aux normes éducatives et à celles de nature fiscale, le choix des écoles privées est déjà bien indiqué. La pesanteur du public ne les concerne que dans des aspects spécifiques, tels que l'accréditation et les examens officiels. Introduire la Stratégie dans leur sein et réussir à la faire performer représentent un défi majeur qui ne se pose pas seulement en termes de commandement, mais aussi au regard de la manière dont la relation du public et du privé se contextualise.

6.2.3 Le poids relatif des intérêts privés

La dynamique du privé ne peut pas recevoir une véritable lisibilité si elle se limite à l'école qui fonctionne largement avec des acteurs de la sphère privée. Plusieurs acteurs responsables d'écoles non publiques sont mentionnés dans nos entretiens en raison de leur implication dans le système éducatif. Il nous paraît intéressant de voir le consensus s'établir

sur le fait que plusieurs d'entre eux prennent le public en otage vu l'absence d'infrastructure éthique limitant les possibilités d'instrumentalisation. Le plus compliqué dans ce raisonnement réside, comme nous l'avons mentionné précédemment, dans le fait que des mécanismes contextuels servant à arbitrer les conflits d'intérêts n'existent pas. Des ministres et des fonctionnaires directeurs d'écoles ne vont pas prendre naturellement des mesures coercitives qui renforcent le public au détriment de leurs biens personnels. D'où la difficulté pour une politique d'incarner l'intérêt général avec des représentants qui appartiennent tant au privé qu'au public en dehors de toute infrastructure éthique qui en délimite les frontières. Il n'existe pas de politiques claires visant à délimiter les frontières même si celles-ci sont capables de bouger. Dans ces conditions, les politiques visant à renforcer l'État, comme la SNAEPT d'ailleurs, ont du mal à frayer leur chemin et à performer adéquatement.

D'autres intérêts privés se veulent aussi très importants. Celui des politiciens qui agissent avec des chapeaux les situant en dehors des mandats dont ils sont légalement investis. Ces élus font pression sur le ministère en imposant les cadres sur lesquels ils ont jeté leur dévolu. Ces pressions ne sont pas exercées au nom de l'intérêt général, mais plutôt au regard d'intérêts personnels et même très personnels. D'aucuns parlent de politisation du système éducatif. Mais la réflexion pourrait tout aussi bien aller dans une direction tout à fait différente. En effet, les intérêts privés ont pris en otage certains aspects de l'expression du public agissant dès lors sur la pesanteur du politique.

Pour ainsi dire, il prévaut un flou entre le privé et le public non en raison de l'interdépendance des acteurs qui se coalisent, mais plutôt parce que les frontières ne sont pas définies. Pourtant dans le cadre de la SNAEPT, le public doit exercer un poids important pour refléter l'intérêt général surtout lorsqu'il compose avec des acteurs qui détiennent quasiment un monopole. La délimitation claire des sphères favoriserait la mise en place d'un cadre d'imputabilité et de sanction qui reflèterait toute la pesanteur du politique. Dans cette optique, une analyse appelée à découvrir l'intelligibilité des facteurs qui contribuent à l'immobilisme du secteur malgré la prévalence d'instruments très articulés devient nécessaire. L'intérêt général est dilué dans un flou systémique puisque la

relation du public et du privé reste obscure. Tout cela est possible vu l'absence d'intérêt de l'État pour le renforcement du public. La faible régulation des écoles internationales aussi bien que la fréquentation des écoliers haïtiens habitant les zones frontalières vers les écoles de la République dominicaine participent de cette sombre réalité. Les cadres parlent en ce sens du « non-État ». Mais en fait, l'État, comme nous le voyons, demeure présent, mais à la dimension du faible développement de la sphère publique. Il assure sa présence là où cela lui importe plus comme la taxation des écoles et la réalisation des examens officiels devenus un enjeu national compte tenu de la mobilisation nationale autour des résultats. La perception de l'État prédateur se conforte dans son comportement qui ne favorise pas le développement du système éducatif.

6.2.4 Le problème de la propriété du système éducatif par l'État haïtien

L'éducation comme bien public se veut problématique dans le contexte spécifique haïtien. D'une part, comme le mentionnent plusieurs études mobilisées dans notre recension, ce sont les parents qui supportent le fardeau de l'éducation (Moisset et Mérisier, 2000 ; Lamaute-Brisson, 2005). Ils doivent se sacrifier pour que leurs enfants puissent se rendre à l'école. Les efforts fournis par l'État en faveur de la scolarisation ne sont pas significatifs au regard des immenses besoins du système éducatif. Le budget ministériel, devant la précarité des ménages, montre clairement l'ampleur du problème (Moisset et Mérisier, 2000). Si l'État ne finance pas assez ni ne régule pas assez pour être en mesure de prétendre à la propriété du système éducatif, il peut tout aussi bien manquer de légitimité pour implanter une politique d'envergure. S'il va de soi que l'éducation fait partie du domaine régalien de l'État, sur le plan empirique, cet apriori est à l'épreuve compte tenu de la faible régulation du secteur éducatif. Celle-ci, rappelons-le, pour l'essentiel, se limite à quelques écoles. Outre les certifications officielles qui passent par l'État, le ministère ne possède ni le contrôle qualitatif ni le contrôle quantitatif du système éducatif. Manifestement, il prévaut une crise de légitimité de l'État dans un domaine qui, par défaut, relève de son obédience.

Les modalités de financement se révèlent aussi inquiétantes lorsque nous considérons le montage financier de la SNAEPT. En effet, il est délicat que le MENFP fasse dépendre la mise en œuvre de fonds internationaux beaucoup plus que de ses propres moyens financiers. De manière directe, les acteurs qu'ils nomment dans le Bureau de coordination sont financés par l'internationale. Il s'ensuit naturellement une plus grande redevabilité à l'égard des agences d'aide qu'à l'État haïtien. Vu ce contexte de financement, le statut du Bureau se veut inquiétant. Le public reste affaibli, voire désavoué, à cause d'une politique dont les possibilités de mise en œuvre dépendent largement de la pertinence et des modalités du financement auquel l'État ne s'oppose pas. Le réglage organisationnel en place se veut particulièrement nuisible pour une gouvernance efficace. Un rapport du ministère établit :

(...) le ministère est tributaire de l'emprise des projets d'éducation qui aboutissent pour la plupart à une fragmentation de son système de planification et de gestion interne puisque le management de ces projets est confié à des structures ad hoc qui ont pour nom : cellule de coordination du projet X, unité de coordination du projet Y, unité technique d'exécution du projet Z etc. Ces structures sont d'ailleurs plus sous contrôle administratif des donateurs (par le mécanisme des demandes de non-objection pour les actions les plus élémentaires, puisque les procédures des bailleurs ont généralement préséance sur les procédures de l'Administration haïtienne) que sous la supervision de la Direction générale du ministère (MENFP, 2010, p. 117).

Cette difficulté s'accroît dans la mesure où la gouvernance n'est pas seulement de nature managériale, mais aussi financière. Le Bureau de coordination de la SNAEPT repose sur un statut qui le rend difficilement positionnable. Il relève tant de la sphère publique que de la sphère internationale qui relève de l'obédience d'autres collectivités internationales. Donc, dans le cadre de cette politique, la zone spécifique de la politique reste difficile à définir au regard de la gouvernance financière. C'est pourquoi il n'est pas étonnant que certains hauts cadres croient que le public démontre tant au niveau national que sectoriel d'importants problèmes d'affirmation. Autant qu'il est concurrencé au niveau du commandement, autant que sa zone d'intervention spécifique est perturbée par la présence d'autres instances. Pour la mise en œuvre, cela se traduit essentiellement par le problème d'appropriation de la politique comme si celle-ci ne relevait pas de l'autorité du ministère. Cette perception domine les discours des acteurs interrogés. La militance du MENFP pour le soutien opérationnel de l'instrument fut donc compromise dans ces conditions.

Même si des hauts cadres reconnaissent que le manque de confiance dans l'État haïtien légitime des pratiques hors norme, il ne demeure pas moins vrai que celles-ci affaiblissent aussi l'État. Leur acceptabilité au sein même de l'administration publique démontre un manque d'organisation, voire un problème de conscience de la dimension publique de l'appareil politico-administratif. La Stratégie s'inscrit donc dans une sorte de paradoxe en prétendant mettre en place des mécanismes en faveur de la gouvernance sectorielle alors que les aspects financiers qui entourent son implantation ne sont pas revisités pour réaffirmer le public. La mise en œuvre de politique majeure comme la SNAEPT amène donc le défi de l'intégration du système qui fonctionne à plusieurs vitesses. Si celui-ci n'est pas coordonné en dehors de la mise en œuvre, nous doutons fort qu'elle le soit au moment de l'opérationnalisation de la SNAEPT. La faiblesse régulatrice du MENFP, à la base de la faible coordination du parc scolaire, va le rattraper dans ses perspectives d'affirmation du public. En effet, introduire une politique dans un secteur revient à affirmer le poids du public dans ce secteur. Si l'ordre renvoie au degré d'organisation du système, la fragilité de l'ordre informe également celui du public. Plusieurs répondants ont fait valoir en ce sens leur préoccupation sur le degré de possession ou de monopole du système éducatif de la part de l'État haïtien. De nombreuses écoles fonctionnent sans être véritablement intégrées dans le système de commandement en raison de la faiblesse d'encadrement à travers le système de supervision où les inspecteurs assurent l'interface en matière de relation des écoles avec le ministère.

Ce chaînon manquant indique clairement que le public ne peut véritablement atteindre sa destination avec ses politiques. Les cadres eux-mêmes voient dans l'accréditation et la certification des apprenants à travers les examens officiels les deux seuls lieux incontestables de l'intervention du gouvernement en faveur de l'éducation. Pourtant, être propriétaire du système éducatif renvoie à ces étapes qui résument, sans s'y limiter, les aspects réglementaires essentiels où la dimension nationale de la couverture des interventions sectorielles reste manifeste. Nous sommes donc dans une problématique où le système échappe à l'État. Pour reprendre certains cadres, la mise en œuvre témoigne d'une situation très proche du vide institutionnel où la présence des structures formelles de l'appareil étatique ne vaut pas trop sur le terrain.

Il est donc important de se demander si pour autant le privé représente un lieu de force ou de contrepouvoir notamment en ce qui concerne le parc scolaire. Il existe plusieurs associations de privé, notamment dans les écoles catholiques et protestantes le plus souvent liées à des missions. Cette forme d'organisation laisserait croire que le privé est coordonné. Cependant, le pullulement d'écoles non publiques pour satisfaire à la demande sociale d'éducation fait émettre certaines réserves. Il n'est pas exagéré de penser que sa coordination ne lui permette pas de développer un sérieux rapport de force. Les bonnes pratiques ne peuvent pas se généraliser d'autant plus que le privé ne constitue pas un bloc monolithique. Il existe dans son sein trop de disparités tant en matière de milieu, de clientèles, de bâtiment, de curricula, etc. Autant que l'État ne le contrôle pas, il ne peut pas non plus se contrôler comme une unité forte. Le privé évolue aussi dans une crise aiguë. Néanmoins plusieurs de ses îlots de fonctionnements font l'objet d'une coordination certaine. En dehors des examens officiels et de l'accréditation acquise, souvent depuis des années, plusieurs écoles, destinataires de la SNAEPT, vivent l'expérience de ce que plusieurs appellent le non-État. Ce qui veut dire que le privé soit renforcé dans cette situation où l'État se trouve en position de faiblesse. D'une certaine manière, il échappe donc à l'État. Nos entrevues dégagent cette perception dominante.

Plusieurs études lient l'opinion à la représentation du succès (Warner et Buuren, 2016 ; LeCraw et al., 2021). Or, pour Freund (1981), l'opinion se veut la dialectique du privé et du public. Le débat demeure donc complexe. Certains cadres contestent ouvertement le fait que l'État soit considéré comme le propriétaire du système éducatif. Cela n'existerait que sur papier du fait qu'il ne contrôle ni ne souhaite contrôler l'ensemble du système. Un ministre a même relayé le point de vue selon lequel le MENFP n'a pas été construit sur la base d'une vision nationale. Ce type de regard porté sur l'entité qui se veut le visage de l'État dans le secteur de l'éducation contribue à fournir une explication sur l'inapplicabilité d'une politique nationale d'éducation à travers les structures du MENFP. En fait, le fonctionnement global de l'école et du système éducatif est le fait d'un État en agonie. Les politiques d'envergure qui prétendent y changer quelque chose sans modifier le comportement de l'État par rapport à la sphère privée dans le but d'affirmer le public n'ont aucune chance de bien performer. Le privé a trop d'importance puisque dans l'ensemble,

il se passe de l'État pour articuler ses actions. Il est en mesure de résister voire de bloquer les politiques en place d'autant plus que ses meilleurs représentants ne sont pas seulement issus des structures organisées de la société civile. Nous y comptons aussi des hauts cadres du politique déjà en poste. L'État aussi se passe du privé qui à ce moment n'est même pas tenu de résister. Ce dernier n'a pas vraiment à déployer ses grands moyens pour faire face à l'infrastructure étatique, car l'État développe peu d'exigences à son égard et ne le surveille pas vraiment. Malgré tout, ce constat ne nous permet pas de conclure qu'en l'absence de contrôle de l'État, le privé lui-même n'est pas un lieu de crise aigüe d'autant plus qu'il est livré à lui-même.

6.2.5 La construction discursive de la situation de l'éducation comme problème insoluble

Un problème est qualifié d'insoluble « lorsqu'il est particulièrement, complexe, persistant et résistant » (INSP, 2013, p.1). Les problèmes insolubles ont une définition contestée et possèdent des contours mal formulés et intrinsèquement complexes : « Peu importe comment ils sont définis, le problème à portée de main peut être considéré comme un symptôme imbriqué d'un autre problème. Les solutions sont discutées sur la base d'objectifs et de valeurs contradictoires, peuvent être non mesurables ou non vérifiables et peuvent entraîner des enjeux importants avec des conséquences importantes pour la vie des gens » (Brinkerhoff, 2014, p. 333). Ces problèmes sont caractérisés par de multiples interdépendances où plusieurs systèmes de causalité sont à l'œuvre et revêtent une unicité alors que les réponses envisagées ne peuvent être ni uniques ni simples (Garrick, 2011 ; p. 402). Les solutions non seulement sont contestables, mais le fait qu'elles aient fonctionné sur un plan n'implique pas qu'elles pourront fonctionner sur d'autres plans. De plus, au fur et à mesure que l'on implante les solutions, on peut amplifier les problèmes (Hannigan et Coffey, 2011), ceux-ci étant inextricablement liés aux solutions (Rittel et Webber, 1973). Dans ces conditions, les politiques qui prétendent s'adresser efficacement à des problèmes pernicioseux risquent de les amplifier. Les termes succès et échecs qui font partie du cadre discursif des acteurs, plus que jamais méritent d'être nuancés dans la mesure où globalement les gains sur un plan peuvent se traduire par d'immenses pertes sur un autre plan, entraînant un cheminement paradoxal de la politique. Rien ne dit d'ailleurs que ces

problèmes peuvent être solutionnés.

Les données recueillies dans le contexte de notre étude montrent beaucoup de pessimisme chez la plupart des répondants, voire la perte de tout espoir dans les possibilités de réussite des politiques éducatives. Nous voyons des hauts cadres accuser le système et rarement considérer les aspects positifs de la mise en œuvre qui leur rappelle les piètres résultats des efforts antérieurs. Tout cela ne semble pas être déconnecté du contexte de crise globale dans laquelle le pays patauge, crise multidimensionnelle rythmée par la pandémie et le climat d'insécurité ayant rendu difficiles les opérations de cueillette de données. Ainsi, pour plusieurs, il n'y eut pas de solutions pour l'éducation dans la mesure où le pays traîne ses problèmes dès sa fondation avec de légères améliorations dans certains domaines et des grandes régressions dans d'autres. Son histoire laisse entrevoir la carrière publique de certaines difficultés qui n'ont cessé de se renouveler au fur et à mesure que les années s'écoulaient. Voici quelques propos qui résument la situation et qui donnent une opinion à la fois sectorielle et nationale des politiques éducatives en Haïti qui n'ont jamais pu être les vecteurs des changements qu'elles annoncent :

Tableau 19 : narratif autour du caractère insoluble du problème de l'éducation en Haïti

Structure	Propos recueillis
Directions techniques (Cadre # 18)	Ce qui étonnerait c'est qu'une politique n'échoue pas en Haïti. Peux-tu me donner une seule ? C'est chaque décennie un échec programmé. Je prédis l'échec du prochain. On peut donner toutes les ressources à l'État et il va échouer pareil.
Direction générale (Cadre #2)	La Stratégie d'éducation pour tous est vouée à l'échec et tout le monde le savait. Mais en bon Haïtien, on essaie. On se convainc que ça va marcher. Mais on se ment, n'est-ce pas ? Ça a toujours été ainsi (...). Trop de problèmes à faire face. Les solutions sont aussi des problèmes. Car on doit toujours sacrifier quelque part.
Direction générale (Cadre # 4)	Honnêtement, la politique n'est pas une priorité du gouvernement, même pas du ministère. C'est toujours ainsi. L'État s'en fout. (...) Les cadres ne peuvent pas faire de magie pour ça. On est dans une impasse depuis des décennies. Évidemment ils sont responsables, je ne les justifie pas. Mais à quel point ! En tous cas moins que les politiciens
Direction technique (Cadre # 8)	J'avoue que ça peut te déranger ce que je vais dire, mais je le dis quand même : pourquoi croire qu'un État voyou peut changer l'éducation en Haïti ? Ça n'a pas de sens. C'est pas une question de force. Cet État ne se soucie pas de la population. Point barre. L'élite va toujours fonctionner et envoyer ses enfants là-bas, aux États-Unis, au Canada, en France.
Cabinet ministériel (Cadre # 3)	Nos politiciens et nos cadres ne voient pas l'avenir de leurs enfants en Haïti. Échouer ou réussir ne coûte rien à nos leaders. Alors nous faisons ce qui est plus facile. Nous échouons. C'est ça le pays. Ça c'est la SNA et les autres

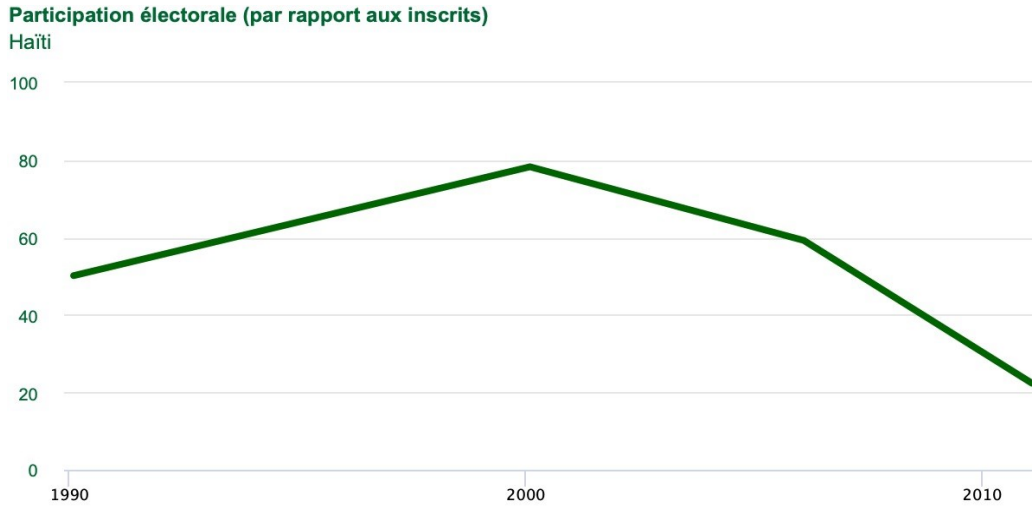
6.2.6 La sectorisation de l'opinion et le problème de l'intégration de la société civile haïtienne dans la mise en œuvre

La société civile offre la possibilité de décrire la capacité auto organisatrice d'une partie de la société, ce qui fait un sérieux contrepoids à l'autoritarisme planificateur de l'État. Elle est de ce point de vue un contrepuissance démocratique et, par le moyen de la participation citoyenne, un instrument de gouvernement (Vincent, 2011, p. 11, 12). L'emploi de ce terme fait en sorte que l'État et son administration soient considérés comme des acteurs parmi d'autres dans la dynamique des politiques.

Les apports de Weber (1959, 1968), auteur dont s'inspire Freund (1981) pour la compréhension de la sphère publique témoignent pourtant d'une autre conception. Pour ces chercheurs, il ne peut être question avec l'appareil public de fonctionnalité administrative perméable à la pression ou à la contribution d'autres acteurs dans le cadre de processus liés à des dynamiques internes. Déjà la domination légale ou rationnelle de laquelle procède la légitimité des acteurs de la sphère publique (Weber, 1959, p. 101) ainsi que l'idée de rigidité bureaucratique chez cet auteur classique (Weber, 1968), correspondent, de préférence, à un environnement peu complexe où domine l'État. Les besoins de changements problématisés à la lumière de la vision webérienne émergent de l'intérieur de sorte que toute idée de changement soit contenue avec Weber (1968) dans la sphère hermétique de l'appareil administratif. Cependant, le montage de la SNAEPT dans le contexte spécifique haïtien commande une certaine évolution de la compréhension de la société civile que la théorie freudienne ne saisit pas automatiquement. En effet, des groupes d'intérêt de la société civile sont convoqués pour la conceptualisation de l'instrument. En revanche, la mise en œuvre dégage un univers webérien caractérisé par la rigidité bureaucratique. Celle-ci est néanmoins adoucie par le discours partenarial qui malheureusement, au moment de la mise en œuvre, ne s'appliquait pas réellement pour la Stratégie. Le partenariat n'est pas véritablement institutionnalisé pour être fécond à l'étape de l'opérationnalisation.

Le concept de société civile propose une certaine horizontalité aux modes opératoires du MENFP en lui imposant un acteur qui, comme elle, dispose de capacités auto-organisatrices aussi bien que d'expertises transposables à la gestion de la chose publique. Dans le cas de la SNAEPT, l'intérêt général ne semble pas être construit au-delà du document qui le représente et du petit groupe l'ayant produit. Des répondants ont expliqué que cet instrument n'a pas été promu. Autrement dit, il est difficile de discerner la base sociale sur laquelle la politique est montée et prétendre qu'elle fut véritablement d'intérêt public. Quant à la société civile haïtienne, elle n'a pas eu un intérêt affirmé pour la mise en œuvre d'un tel instrument. Cela reste à démontrer puisqu'aucun répondant n'a affirmé que des groupes d'intérêts avaient essayé de développer un rapport de force en faveur de la SNAEPT. Pour ce secteur, ce serait d'ailleurs une première dans ce pays à faible socialisation politique où même les élections présidentielles et législatives ne mobilisent plus les électeurs. Il prévaut une forme de désenchantement progressif qui se traduit par la désaffection civique des citoyens. Si nous regardons la tendance baissière de la courbe de participation électorale, nous comprendrons que la société civile haïtienne est démobilisée. Ceux-ci ne croient pas dans l'offre politique globale et encore moins dans celle de nature éducative. Si l'élection des politiciens ne représente pas un enjeu significatif pour la nation haïtienne, ce ne sera guère une politique qui ne jouit pas de la réputation de changer leurs conditions de vie et qui n'en fait pas non plus la démonstration qui va le devenir. Le schéma suivant illustre la participation électorale à partir des années 90.

Figure 6 : Participation électorale (par rapport aux inscrits)



Source : Perspective monde, Université Sherbrooke

Tout porte à croire que l'échec ou la réussite de la SNAEPT n'avait pas tant préoccupé la majorité des acteurs de la société civile haïtienne. Ces derniers, semble-t-il, sont déjà habitués avec le fait que le MENFP parait comme un laboratoire d'échec si l'on revient aux faibles performances des deux politiques antérieures à la SNAEPT. D'aucuns se demandent s'ils doivent le lui reprocher. Ce qu'il faut comprendre, comme le proposent d'ailleurs Pirotte et Poncelet (2003), c'est que la société civile doit être appréhendée dans certains contextes sociohistoriques sous l'angle d'un projet. Son émergence dans le contexte des pays de trajectoire politique, économique et sociale différent de ceux de l'Occident se veut complexe (Pirotte et Poncelet, 2003). Vraisemblablement, une certaine maturité n'est pas au rendez-vous en ce qui concerne la société civile haïtienne. Que la SNAEPT échoue, qu'elle réussisse, étant donné qu'elle ne représente aucun enjeu sociétal majeur dans sa récupération par la société civile, sa piètre performance ne crée pas de remous dans l'actualité. Seulement, de façon intrasectorielle, les acteurs sont interpellés face à un enjeu ignoré par la majeure partie de la société haïtienne.

Dans de telles conditions, ce type de politique n'a pas pu mobiliser la société dans son ensemble au point que sa discontinuation n'a représenté ni un scandale ni un dérangement majeur pour les décideurs qui se contentent de jouer l'avenir de l'éducation avec d'autres

instruments. Aucune évaluation permettant de dégager la portée cognitive de l'implantation n'a été réalisée. C'est donc à juste titre que certains répondants ont remis en question la place de la SNAEPT dans la société haïtienne. Ils s'interrogent sur l'ancrage institutionnel de cet instrument qui entend remodeler cette société. D'autres attribuent la faible mobilisation d'opinions sur la SNAEPT à la faible exigence de la population par rapport aux résultats de politiques non promues auprès d'elles. Dès lors, le manque de promotion peut être retenu comme une manière de tenir la politique loin des opinions défavorables. Il s'agit donc d'une façon de la cantonner dans son secteur avec les professionnels qui forment une sorte d'élite autour du projet éducatif. Pour preuve, cette politique n'a pas fait l'objet de propagande comme en parle Freud (1981). Sa non-promotion représente un problème pour la construction mentale de la réussite, aussi bien que pour la mobilisation et l'imputabilité. Rappelons ici le fait que le soutien du privé à la politique peut-être un facteur de performance (Reese, 2011 ; Green et Newman, 2017).

6.3 La relation de l'ami et de l'ennemi et la réalité de la mise en œuvre

Cette partie traite des aspects de la relation de l'amitié et de l'inimitié qui ont pu traverser l'opération de mise en œuvre. Nous analysons le regard porté par les acteurs sur cette relation qui structure l'opérationnalisation de la SNAEPT. Nous exposons ici les raisons qui fondent l'idée selon laquelle cette relation se voulait favorable à la mise en œuvre.

6.3.1 Une culture politico-administrative opposant des hauts cadres

Plusieurs réponses avancées par les hauts cadres montrent des antagonismes dont la teneur les identifie à la normalité fonctionnelle de la vie politico-administrative. Celle-ci, rappelons-le, est caractérisée par conflits souvent intenses entre cadres. Elle débouche sur des inimitiés de nature privée plutôt que sur des ennemis au sens freudien. Elle empêche souvent de voir la véritable inimitié à l'œuvre dans les politiques publiques.

Il faut entendre par conflit, au sens propre du terme, l'affrontement de deux ou plusieurs volontés (individuelles ou collectives), qui manifestent l'une à l'égard de l'autre une intention hostile à cause d'un droit, et qui, pour maintenir ou retrouver ce droit, essaient de briser la résistance de l'autre, éventuellement par le recours à la violence. Cette définition ne tient naturellement pas compte du sens figuré du terme, par exemple celui de conflit de

devoirs, ni des rivalités vagues, des compétitions, désaccords et antagonismes qui ne donnent — pas lieu à un heurt (Freund, 1976, p. 104).

L'autoritarisme qui se dégage dans les relations de chaque niveau de l'appareil de commandement (AHE, 2005) explique, à lui seul, une bonne partie des conflits qui reflètent alors une culture administrative. Celle-ci pourrait s'inscrire dans le prolongement d'une culture nationale où la violence est normalisée dans l'ordre social (Édouard, 2013). Ces constructions sociales de la conflictualité sont informées par des problèmes récurrents et intenses de la vie politico administrative. Ceux-ci peuvent se révéler assez absorbants au point de voiler le regard des acteurs qui confinent leurs représentations de leurs relations sociales dans une lecture qui ne dépasse pas les catégories conceptuelles de l'adversité. La reconnaissance du conflit cadre le mieux la construction mentale des rapports antagoniques des cadres du politique avec d'autres acteurs du secteur. Or, nous constatons qu'il y a une différence qualitative entre lutte et conflit, une différence déterminante pour l'appréciation de la dialectique de l'ennemi et de l'ennemi. En effet, pour Freund (1981, 1951), sans ennemi, il n'y a pas de politique. Les faits nous ont permis d'apprécier dans les catégories discursives la possibilité de comprendre la manière dont l'ennemi est construit dans le système éducatif. L'ennemi n'est pas nécessairement reconnu.

Nous avons pu discerner le fait que certains des hauts cadres représentaient de véritables ennemis dans le sens freudien du terme. Ils sont issus de partis politiques différents les ayant conduits dans des fonctions respectables au sein du MENFP. Les querelles de partis se transportent alors sur le terrain de la mise en œuvre qui oppose des acteurs de filiation politique différente. Les chasses aux sorcières sont souvent programmées sur cette base et créent un climat défavorable à toute performance. Ces chasses donnent forme à la lutte politique. Le ministère éprouvait donc beaucoup de difficultés à vivre l'expérience de la pluralité qui se veut pourtant une nécessité démocratique. Sur ce plan, il faut comprendre le fait qu'en Haïti notamment, l'opposition est source de crise étant donné les mouvements contestataires souvent violents auxquels elle prend part (Sauray, 2021). Elle paraît comme l'ennemi intérieur qui occupe à la fois le champ parlementaire et le champ social et qui se trouve aussi à la base de l'instabilité de l'État (ibid.). Avec les changements confus opérés dans les plus hautes sphères du MENFP pour positionner des partisans ou des adhérents, ce type d'inimitié a pu donner ton à la performance globale du MENFP et, conséquemment,

à celle de tous les instruments en vigueur dans le secteur éducatif. Pour cette raison d'ailleurs, le MENFP doit être considéré comme un environnement surpolitisé où des ennemis politiques s'établissent avec des visions différentes de la chose publique.

6.3.2 L'Exécutif et le législatif comme signature de l'inimitié sectorielle

Les deux présidences qui se sont succédé au pouvoir, l'une élue et l'autre de transition pour gérer un chaos politique représentent des indicateurs de la nature turbulente de l'environnement national de la mise en œuvre. La Stratégie est implantée dans un contexte où une instance internationale d'occupation exerce ses interventions dans le champ régalien de l'État haïtien pour rétablir l'État de droit selon la résolution 1542 créant la MINUSTAH. Tout cela signifie qu'il existe, au niveau national, une crise du politique grave qui, malheureusement, n'épargne pas la mise en œuvre. En effet, celle-ci doit faire l'objet de l'accueil du politique pour pouvoir se déployer. Mais dans un contexte de crise majeure où, de surcroît, le pays se débat dans un marasme tragique post-sismique, il faudrait peut-être s'étonner que le support de l'Exécutif soit dirigé vers la réalisation des principaux axes de la SNAEPT. D'ailleurs, son faible niveau de légitimité fait douter de sa capacité d'engager de vastes chantiers d'autant plus que rien ne montre sa volonté d'appuyer les activités de mise en œuvre de cette politique. La dépendance fonctionnelle du ministère de l'Éducation à l'égard des structures de l'Exécutif conditionne la marche de toute activité d'envergure dans le secteur. Le MENFP n'a pas pu symboliser un visage différent de l'écosystème auquel il appartient. L'Exécutif s'intéresse davantage aux fonds qui roulent dans le secteur. Le ministère devient le lieu de positionnement de ses consultants et amis pour des projets majeurs. Les hauts cadres interrogés n'ont pas cessé de dénoncer cette situation au point de prétendre que l'Exécutif représente un ennemi à considérer.

Nos entrevues montrent que le corps législatif illustre à son tour une autre série de difficultés pour le MENFP. Les députés et les sénateurs fondent des écoles pour donner l'impression à leurs communautés qu'ils travaillent. Ils forcent aussi des nominations partisans dans le secteur de l'éducation. Ils peuvent forcer la convocation d'un ministre en entraînant automatiquement son instabilité. Ces pratiques restreignent la marge de

manœuvre du MENFP et vont à l'encontre de la performance de l'instrument. Elles demeurent pourtant récurrentes pendant la période de mise en œuvre. Il prévaut donc une certaine instabilité du système politique qui a pour cause les actions de l'Exécutif et du Législatif qui empiètent sur les attributions du MENFP. Ces entités livrent indirectement une guerre à la performance de la Stratégie. Les affrontements de partis se transportent sur le terrain de l'éducation qui devient alors surpolitisée. Avec ces acteurs exogènes, la politique se substitue à la technicité dans la gestion globale du ministère de l'Éducation.

Toutefois, il ne faut pas croire automatiquement que le MENFP lui-même est déconnecté, dans ses pratiques, de la réalité fonctionnelle de ses entités. Elle les tolère pour sa propre dynamique. La compréhension sectorielle des antagonismes risque donc de diluer l'aspect systémique des interactions du ministère avec le reste de l'Exécutif. Celles-ci se produisent généralement dans la subordination ou la négociation. Malgré tout, les conflits, rappelons-le, peuvent déplacer les titulaires des postes clés du ministère. Cela dit, nous ne concédons pas le fait que l'Exécutif représente un bloc monolithique. Mais de là à l'élever au rang d'ennemi, revient à attribuer au ministère une vocation identitaire de contrepouvoir. Cette vocation lui assigne en même temps un statut d'exception dans un écosystème complexe alors que les données recueillies ne dégagent pas cette impression. Même si des répondants désignent ces entités comme ennemis dans une relation où l'État serait contre lui-même, l'approche conceptuelle de Freund (1981) laisse penser le contraire.

Il convient de comprendre ici le fait que l'éducation demeure un sous-secteur modelé par le politique qui, en retour, contribue à modeler le politique. Elle ne peut produire jusqu'à présent le rapport de force suffisant qui favoriserait sa transformation de manière substantielle en vue de la réussite des politiques réformistes qu'elle élabore pour sa propre évolution. L'Exécutif est plus engagé dans une approche top down qui lui permet d'affirmer le pouvoir et de définir les enjeux sur lesquels il souhaite intervenir. Ce qui se passe à l'extérieur du Palais national, lieu de la gouvernance centrale, peut avoir des problèmes de mise à l'agenda, surtout pour le secteur de l'éducation, dans la mesure où les partis au pouvoir ne disposent pas nécessairement d'un programme politique articulé autour de l'éducation. D'où la question de la pesanteur du politique qui opère à travers des

mécanismes institutionnels par rapport auxquels le ministère est lui-même subordonné. Si la Stratégie reste un lieu de normativité sectorielle, ses influences ne semblent pas atteindre les forces majeures de l'Exécutif qui, pressées par d'autres priorités, ne l'ont pas traitée comme une nécessité de l'heure. Il ne s'agit pas tant de l'inimitié, mais de l'indifférence. Dans les entrevues nous n'avons pas repéré des faits qui démontrent que l'Exécutif combattait le MENFP et sa politique sectorielle.

Cependant, une avenue réflexive fondée sur le point de vue selon lequel l'État serait contre lui-même dans la phase d'implantation semble légitime. En effet, des incohérences sont construites par le système comme une normalité. Sur ce registre, nous notons le laxisme des acteurs du MENFP qui collaborent selon une culture non orientée vers les résultats alors qu'ils entendent faire performer une politique. Nous pouvons également évoquer les luttes internes pour le pouvoir, luttes qui détournent l'attention du véritable but du MENFP et des politiques sectorielles, dont la SNAEPT. Nous notons également les problèmes de financement alors que les documents officiels indiquent clairement le montant pour lequel la contrepartie nationale de la politique est endossée par l'État haïtien. En fait, il est difficile de comprendre comment des structures formelles existent sans pouvoir donner les livrables pour lesquels elles sont mandatées d'autant plus que leurs représentants sont payés en conséquence. Il prédomine une forme d'immobilisme sectoriel qui ne laisse de place qu'à des changements incrémentaux. L'État haïtien ne semble pas construit pour gérer les problèmes collectifs d'autant plus l'idéologie élitiste qui le traverse le rend sélectif dans ses choix. À juste titre, il est suspecté comme combattant sa propre politique. Toutefois, la conscience du combat n'est peut-être pas une évidence pour ceux qui sont désignés comme combattant le système à savoir les hauts cadres. Leurs intérêts souvent antinomiques à ceux d'un véritable projet éducatif font en sorte qu'ils sont désignés comme des ennemis intérieurs. Une mise en œuvre réussie de la Stratégie les mettrait dans une mauvaise posture, car elle amènerait un renforcement de l'État et, conséquemment, une diminution de leur force personnelle.

6.3.3 Les réseaux de consultants comme visage de l'inimitié intérieure pour des hauts cadres

Il est important dans l'analyse d'une politique de situer les réseaux d'acteurs qui sont en interaction dans le cadre de la politique (Ingram, 1977 ; Williams, 1980). Pour Agranoff (2014, p. 365), « policy formulation and implementation are inevitably the result of interactions among a plurality of separate actors with separate interests, goals, and strategies ». Le secteur de l'éducation en Haïti est traversé par des réseaux structurés et structurants qui se partagent la manne financière. Il faut comprendre que l'éducation elle-même fait tourner l'économie nationale sérieusement dans la mesure où sa portée populationnelle lui confère un rayonnement important dans le pays. L'un des plus grands employeurs d'Haïti est sans surprise le MENFP (SACO, 2016). Autour du secteur éducatif, compte tenu de la dimension de l'offre privée d'éducation, un projet lucratif se développe pour aider à répondre à la vigoureuse demande sociale d'éducation. La conscience internationale de la nécessité de l'éducation fait en sorte que des bailleurs étrangers s'intéressent à son financement. Des espaces de consultation, de recrutement, d'appels d'offres, bref tout ce qui génère de l'argent sont aménagés dans le système et exploités par des acteurs qui, apriori, représentent des supports pour la garantie de l'intérêt général.

Dans tous les systèmes éducatifs, il est possible de composer avec des réseaux puissants. Toutefois, il est intéressant de constater que le réseautage dans le secteur éducatif favorise l'émergence d'une élite économique qui permet aux intérêts privés d'être au cœur du projet éducatif et de concurrencer les formes variées d'expression de l'intérêt général. Il va sans dire que la présence active de cette élite rend complexe le raisonnement sur la performance des instruments sectoriels. Les entrevues mettent en relief le fait que la mise en œuvre, quoique répondant aux impératifs de l'intérêt général, soit canalisée pour desservir sérieusement certains consultants. Nous voyons même une forme d'immobilisme sectoriel malgré les annonces de changement que les politiques éducatives ont pu promouvoir. La SNAEPT rend compte de cette dynamique. Tout se déroule dans un contexte où le contrôle politique se veut encore embryonnaire et où les dispositifs anticollision et anticorruption ne peuvent être déployés sans créer de scandale susceptible de mettre en cause les pouvoirs

en place. Il est clair qu'il y eût un laisser-aller qui nuit très certainement à la cause éducative et particulièrement à la SNAEPT.

Remarquons également le fait que le souci de donner des résultats n'est pas vraiment priorisé et n'a aucune raison de l'être. En effet, la collaboration des réseaux avec les structures éducatives et le pouvoir en place rend complexe la mise en place d'infrastructure éthique et de reddition de compte. Les mêmes visages tournent autour des activités lucratives de la Stratégie pourtant cruciales pour sa performance alors que la crédibilité même du processus relève de leur implication puisqu'ils représentent les voix autorisées dans le secteur éducatif. Cela est d'autant plus important que même les bailleurs de fonds internationaux leur accordent ce respect qui accroît leur légitimité. Toutefois, cela dure jusqu'à ce que les livrables permettant d'établir les justifications des dépenses mettent à jour leurs pratiques indésirables. En effet, certains livrables ne sont jamais exécutés. Malgré tout, la pertinence des réseaux de ces acteurs leur permet de garder leur part de marché à un point tel que le MENFP s'engage à leur place auprès des bailleurs pour les restitutions. Quand les livrables sont exécutés, ils ne sont pas toujours en complète harmonie avec les attributions qui les justifient. Mandants et mandataires appartiennent aux mêmes réseaux. Ils gardent ainsi la main mise sur le secteur et collaborent de manière implicite ou explicite sans la moindre crainte de se faire éclabousser par des scandales.

À la lumière de ce qui suit, il se pose un problème d'applicabilité des politiques devant la réalité des réseaux qui intègrent à la fois des cadres politiques, des cadres techniques et d'autres professionnels de l'éducation. La dynamique de ces réseaux fait de l'environnement de la mise en œuvre un espace négocié pour certains consultants. L'intelligence des réseaux, notamment dans le cadre de la SNAEPT, consiste à toujours donner appui au système éducatif dans la formulation des politiques sectorielles et dans leur adoption. Une fois que l'étape discursive est franchie avec brio, les activités lucratives résultant de l'opérationnalisation de l'instrument trouvent les acteurs traditionnels qui vont les diriger. Les processus d'appel d'offres sont néanmoins enclenchés pour masquer ces mécanismes officieux. L'opacité de ces opérations qui font pourtant l'objet de critères objectifs limite l'observateur non informé sur la dimension informelle des opérations clés

de la Stratégie. D'aucuns parlent de la corruption des acteurs auxquels ils confèrent le rang d'ennemis. Une fois de plus, nous constatons que le public se fait vassaliser et, à juste titre, les répondants y voient des ennemis intérieurs de l'État.

Mais quand nous intégrons cette réflexion dans l'agenda plus vaste des travaux effectués en Haïti sur l'État prédateur, ce raisonnement est limité. Nous nous demandons en effet si, paradoxalement, l'affaiblissement du politique ne constitue pas la condition de l'existence même de ce profil d'État autour duquel gravitent des réseaux de consultants. Nous ne croyons pas qu'ils représentent les ennemis d'un système qu'ils aident à perdurer. Nous ne pouvons pas non plus évacuer la désirabilité de leurs positions dans les propos acerbes à leurs égards. Il demeure néanmoins certain que ce réseau entrepreneurial possède des ramifications au niveau des pouvoirs publics. Il détient un poids incontestable dans l'immobilisme sectoriel. Un ministère plus fort envoie le message selon lequel moins de consultations seront pourvues à l'externe. La Stratégie est donc prise dans un cercle vicieux modelé par des acteurs puissants. Mais ils ne représentent pas vraiment des ennemis intérieurs. Il revient à l'État de définir clairement le rapport qu'il veut entretenir avec eux.

6.3.4 La construction limitée de l'ennemi intérieur

Si la conscience du conflit reste bien présente chez nos répondants, celle de l'inimitié garde une faible présence dans les discours. Nous observons également le refus de nommer l'autre comme ennemi même si les actions évoquées semblent le démontrer. Ce malaise est lié sans doute à cette prudence que Aron (1966) recommande. En effet, pour lui, l'ennemi n'existe jamais dans l'absolu. Il se veut donc aussi l'ami dans certains dossiers. Les discours les plus élaborés sur l'inimitié concernent les bailleurs. Mais ils font quand même l'objet de certaines retenues pour la plupart des répondants. Cela s'exprime dans leur attitude soudaine où le plaisir d'échanger se transforme en fermeture qui se traduit dans des réponses très courtes trahissant une certaine gêne. Il convient de noter que certains discours qui épargnaient à dessein la communauté internationale dont on ne spécifie pas clairement la branche ni les mécanismes révélant l'inimitié en dehors de la rationalité du financement ne peuvent pas surprendre. En effet, plusieurs acteurs-cadres ont déjà travaillé

avec des bailleurs internationaux directement ou indirectement. Certaines de leurs activités sont soutenues par ces bailleurs. Lorsqu'ils laissent la fonction publique, ils peuvent continuer de travailler pour des agences internationales sur des problématiques éducatives. De temps en temps, alors qu'ils portent un chapeau public, selon leurs compétences, ils soumissionnent pour des projets internationaux. Il existe donc une forme de collaboration que le lien partenarial développé avec ces bailleurs permet d'articuler selon une logique d'amitié. Par ailleurs, Haïti n'a pas de politique étrangère globale, mais des relations avec des partenaires (Arthus, 2017). Tout cela permet donc de contextualiser certains propos et aussi la réticence quant au développement de ce volet qui a vraiment surpris nos répondants. Le problème de la désignation de l'ennemi reste donc complexe.

Il appartient au Ministère de décider quel type de rapport développer avec ces acteurs selon les situations et les enjeux pluriels qui se précisent sur le terrain de l'action. Mais il faudrait qu'une idéologie supporte cette vision : « Comme toute pédagogie, l'idéologie vise un effet durable, continu, non pas un enthousiasme passager, mais une éducation théorique de l'action en vue de la transformation de l'homme au nom d'une fin plus ou moins universelle » (Freund, 1981, p. 437). Or, le problème réside dans l'absence d'une idéologie ministérielle en matière d'inimitié. Des individus articulent leur propre position idéologique qui, malgré tout, peut avoir des conséquences institutionnelles compte tenu de leur position d'autorité. Il prévaut une difficulté réelle pour les acteurs de discriminer entre l'ami et l'ennemi qui sort invisibilisé, mais non absent du fait de la représentation des acteurs de la dynamique des relations endogènes et exogènes du MENFP. Nous n'avons pas vraiment repéré l'ennemi dans le narratif de la plupart des hauts cadres qui n'en sont pas nécessairement conscients. Ils pataugent dans une sorte de naïveté politique. En absence de marqueur idéologique, il demeure donc impossible pour l'action publique d'être guidée par une relation forte d'inimitié. L'amitié, quoiqu'ayant une faible assise institutionnelle, est assumée tandis que l'inimitié se veut abstraite et non transparente dans les actions autant que dans les valeurs de l'État. Ce que nous observons s'apparente à une sorte de naïveté des dirigeants ou encore de l'indifférence à toute expression de l'inimitié ou tout simplement à un tabou institutionnel. Même lorsque les rapports dévoilent une

réalité antagonique au sens freudien de l'adversité dans le politique, la réponse de l'État ne se révèle pas clairement sous l'angle de l'inimitié.

Une autre explication de la construction limitée de l'inimitié trouve son écho dans le rapport non défini de l'État avec ses élites dirigeantes. Des hauts cadres du MENFP ou encore des acteurs de l'Exécutif et du Législatif sont perçus comme des ennemis parce que des mesures ne sont pas prises pour contrôler leurs actions. Celles-ci les font évoluer comme des acteurs qui se dressent contre tout changement positif dans le secteur. Ils sont accusés d'instrumentaliser le système éducatif à des fins tantôt électoralistes, tantôt carriéristes, tantôt pécuniaires. Mais ils ne réunissent pas toujours les conditions pour mériter le statut d'ennemi au sens freudien du terme. Ils relèvent davantage de la relation du public et du privé qui, elle aussi, comporte des tensions. Toutefois, nous ne pouvons pas teinter nos considérations d'absolutisme. Certains des hauts cadres sont membres de partis politiques. Leur position à l'égard des autres acteurs issus de familles politiques différentes se discutant des positions et se livrant à de véritables batailles politiques paraît très nette. Notre étude n'a pas été jusqu'à demander aux répondants de nous fournir les détails sur leurs affiliations politiques. Cependant, leur désignation de certaines catégories d'acteurs comme ennemi révèle quand même des détails importants de l'environnement de la mise en œuvre.

6.3.5 L'articulation de l'inimitié au niveau de l'ordre international

Nos échanges ont révélé un visage de l'inimitié représenté par des bailleurs perçus comme agissant à la solde des collectivités internationales. Nous pouvons donc imaginer la conséquence de la mise en œuvre d'une politique considérée par des acteurs clés comme émanant d'un ennemi. Ne serait-ce qu'un ennemi idéologique dont les actions s'inscrivent dans le prolongement d'une inimitié avec l'État haïtien qui ne peut jouir de sa souveraineté éducative, le blocage où la résistance devient inévitable. Plusieurs recherches traitent des nombreux changements opérés dans la sphère mondiale sous la bannière de la mondialisation qui affecte la marge de liberté des États (Hay, 2011 ; Chevalier 2008 ; Evans, 1997). Nous constatons entre autres la participation active de nouveaux acteurs dans

l'espace politique et la construction progressive d'un nouvel ordre transnational complexe où se développe une logique pluraliste nécessitant de plus en plus de compromis de la part des États concurrencés par des acteurs qui échappent à leur autorité (Chevalier, 2008, p. 41). Sur le plan international, en plus des États qui interagissent avec d'autres, il faut désormais compter les firmes multinationales qui agissent comme opérateurs économiques, les organisations non gouvernementales et des réseaux transnationaux (Chevalier, 2008) qui développent des stratégies interactives dans un contexte d'interdépendance et d'élargissement des espaces de régulation.

Ces nouvelles configurations d'acteurs ont aussi un impact certain sur le déploiement des acteurs nationaux qui, eux aussi, entretiennent des relations avec d'autres États et d'autres acteurs non étatiques internationaux ou transnationaux. En fait, tout un ensemble de complexités s'enchaîne en laissant donc ouvertes les possibilités en termes de jeux d'acteurs et de pouvoirs. Au regard des plaintes de plusieurs de nos répondants, c'est bien le cas de la SNAEPT à travers le financement de la Banque mondiale et l'opérationnalisation du Bureau de la coordination de l'EPT.

En matière d'implantation de politiques publiques notamment, l'enjeu dans ce contexte de postmodernité réside dans l'affirmation de nouvelles règles de jeu. L'État en apparence détenteur du monopole des politiques publiques fait face à une technocratie d'importation des politiques publiques imposables aux sphères nationales. Les méthodes d'imposition passent notamment par la coopération (Agranoff et al., 2014), la coercition (Freeman, 2006) ou encore la négociation qui peut prendre forme notamment à l'intérieur de la coproduction des politiques publiques internationales. La SNAEPT reste, dans une large mesure, dans une logique de co-construction où il se dégage une logique de coopération qui se veut l'expression de l'amitié politique. Mais la coopération n'évacue pas la réalité de l'imposition même si nous affirmons qu'il prévaut une interaction des cadres discursifs nationaux et internationaux. Pour ceux qui soutiennent un nationalisme politique à l'haïtienne, l'inimitié réside dans cette coopération qui cache les asymétries de pouvoir.

À cet égard, remarquons le fait que les agences internationales ont, elles aussi, les moyens de tenter de s'imposer à l'État en médiatisant leurs actions eu égard à l'implantation des

politiques. C'est dans ce contexte que s'installent d'ailleurs des activités d'information, d'éducation et de communication qui prennent la forme de plaidoyer, de marketing public de communication institutionnelle selon le projet des technocrates. Les revues savantes de l'UNESCO sur le bilan mondial de l'EPT se veulent une parfaite illustration. La performance de plusieurs axes de la SNAEPT y est rapportée annuellement. Pour ce qui est de son utilité, rappelons ici que la médiatisation peut, dans le cas de certaines politiques, avoir des incidences sur la stratégie économique et financière de certains pays (Campbell, 2001). Plusieurs répondants ont évoqué en ce sens le fait que l'adoption de la Stratégie avait pour fonction la captation de la manne financière. Elle participe d'un jeu de conformité, voire d'obéissance à un ordre international pour obtenir des fonds internationaux. Nous le voyons clairement dans la sociogenèse de la nation haïtienne où nombre d'auteurs construisent l'Occident comme ennemi (Pamphile, 1988 ; Brutus, 1948 ; Tardieu, 1990 ; Weibert, 2017). L'internationale, vu l'histoire d'Haïti au passé colonial, reste naturellement toujours suspecte. Cette histoire, rappelons-le, est ponctuée par des occupations régulières de son sol par d'autres collectivités et par des interventions singulières qui peuvent être l'expression d'une grande violence (Weibert, 2017). L'histoire de l'éducation se veut souvent le reflet d'une inimitié voilée avec des forces occupantes qui dictaient la marche globale du secteur (Joint, 2006 ; Tardieu, 1990).

Les décideurs haïtiens savent que si l'État ne rentre pas dans un jeu de soumission même apparente, non seulement il n'y aura pas de mise en œuvre, mais l'ensemble du système politique haïtien paierait les conséquences. Donc, à défaut de pouvoir utiliser la force pour faire face à cet enjeu qui risque de le discréditer sur la scène internationale, l'État haïtien, à travers ses cadres fit montre de ce que Freund (1981) appelle la ruse. L'État fait semblant de mettre en œuvre en mobilisant des structures formelles pour cet exercice qui n'aura pourtant que de faibles aboutissements. Cette apparence de mise en œuvre favorise la captation des fonds internationaux tout en donnant un semblant de sérieux à l'État haïtien. Les données recueillies à partir des entrevues montrent que ce dernier a agi de manière à limiter l'entrée de la politique dans le pays à la phase de conceptualisation. Lorsque nous parlons de ruse, l'échec de la SNAEPT se présente comme un but inavoué dont rendent

compte les résultats qui sont toujours suivis de nouveaux enchainements chaque dix ans comme si l'échec se voulait une normalité.

Les conditions de l'aide pour certains États qui dépendent largement de l'internationale s'inscrivent dans ce registre. Des déboursés sont l'objet de séquences jusqu'à ce que des résultats concrets soient obtenus (Arnousse et al., 2011). Mais cette posture par rapport à aux conditions paraît tout de même ambiguë puisque ces mêmes répondants qui les soutiennent reconnaissent la nécessité de l'aide aussi bien que celle d'encadrer l'État haïtien dont la réputation en matière de corruption est établie. Nous devrions parler, sans exagération, du contexte disciplinaire de la présence des bailleurs. Leurs mécanismes de reddition de compte limitent les dérives. L'imputabilité internationale de l'État avec leur financement limite donc les gaspillages de ressources. Les bailleurs les plus importants ne font pas confiance au MENFP et semblent communiquer entre eux sur l'état des lieux de son fonctionnement. Toutefois, certains répondants voient dans leur gestion des fonds qui sont destinés au secteur une façon de soumettre l'État et de conserver leur domination sur lui. Mais d'autres pensent que leur présence leur permet de transiger avec un État prédateur dressé contre les intérêts de sa propre nation. C'est pourquoi, si certains reprochent aux bailleurs d'administrer les fonds qui sont destinés au secteur, cette domination n'est pas perçue nécessairement par la majorité des cadres comme la conséquence d'une inimitié claire. La confiance des répondants dans l'État haïtien se trouve au point mort. Des actions qui assignent à celui-ci un statut de mineur sont perçues comme indispensables de sorte qu'elles relèvent tant de l'amitié que de l'inimitié. Une ambivalence normale pour un État ne pouvant pas se situer clairement dans le cadre d'un projet éducatif.

Dans d'autres cas, les stratégies de domination sont établies en conditionnant certains privilèges à la mise en exécution des dispositifs institutionnels ratifiés (Severino et Charnoz, 2005 ; 2007 ; Campbell, 2001). À cet égard, un répondant a même fait valoir que la SNAEPT, comme les politiques antérieures, « est une politique internationale agressive présentée dans des emballages nationaux ». L'imposition est implicite puisque c'est l'État qui choisit d'accueillir la SNAEPT en lui donnant une coloration locale sans qu'il ait à présenter l'univers des contraintes qui président à son choix. Toutefois, dans le contexte du financement international, elle est explicite. Des répondants qui se positionnent

idéologiquement sur la signification de l'aide internationale comme instrument de domination ne voient pas dans l'imposition le signe d'une amitié. Il s'agit d'une amitié apparente nécessaire au maintien du privilège de financement, mais aussi à la continuité de l'existence d'Haïti sur la scène internationale.

L'instrumentation représente aussi un moyen de contraindre les acteurs de l'implantation des politiques (Howlett, 2015), moyen évoqué d'ailleurs par des répondants qui voient l'inimitié dans le contenu même de la SNAEPT. Le programme EPT duquel est tirée la Stratégie, rappelons-le, garde une portée d'ordre mondial. Conséquemment, il symbolise le lieu d'une vision idéologique de l'éducation dont la teneur n'est pas tout à fait nationale. Certains voient son échec dans son problème d'adaptation avec la réalité nationale de l'éducation. Le référentiel de la Stratégie est perçu comme étant imposé. Toutefois, la contrainte pour l'État ne s'exerce pas seulement à travers les référentiels auxquels renvoient les politiques qui peuvent lier les acteurs au moment de l'implantation, mais aussi en tenant compte de ce que ces instruments internationaux prévoient comme modalité de mise en œuvre. Ces modalités peuvent lier les acteurs en fonction de leur degré de normativité (Howlett, 2009). Dans le cas de la Stratégie, imposer un Bureau de coordination relevant de l'État à l'État se révèle problématique. Il s'agit d'une procédure assez spéciale que les hauts cadres ont fortement soulignée. Il ne faut pas perdre de vue le fait que l'instrumentation cherche à homogénéiser un ensemble de pratiques sur la scène mondiale. Plusieurs instruments internationaux, dans le contexte de l'éducation notamment, invitent, lorsqu'il s'agit d'implantation, à une politique de la dépolitisation où émergent puissamment des cadres nationaux supportés par des cadres internationaux avec qui ils développent une interaction (Eboko et al., 2009). Ces acteurs gardent une main mise extraordinaire sur l'implantation, l'État étant de plus en plus acculé à jouer un rôle régulateur selon une vision minimaliste de son champ de compétence. L'obsession discursive des acteurs nationaux pour le renforcement de la gouvernance sectorielle se révèle peu compatible avec ce qui diminue la portée des interventions d'un État déjà en faillite. Ce mode opératoire est jugé suspect et préjudiciable à ses intérêts.

6.3.6 Le fonctionnement du partenariat à l'intérieur de la relation d'amitié

Si travailler ensemble à l'intérieur du ministère paraît difficile, compte tenu des conflits qui opposent les acteurs, travailler avec des partenaires ne l'est pas moins. Le partenariat est très valorisé au niveau du discours. Ce concept reste d'ailleurs très présent dans nos échanges soulignant la dimension de l'amitié dans le Ministère. Mais toujours est-il que le problème de régulation du secteur mine toute ouverture réelle de l'État en ce qui a trait à associer les partenaires à la mise en œuvre. En effet, il paraît difficile d'articuler des relations institutionnelles sérieuses avec des partenaires qui ne font pas l'objet de véritable coordination de la part du MENFP. Tout porte à croire que l'autorégulation, plus que la collaboration, représente la norme. Les propos recueillis démontrent en ce sens la reconnaissance certaine du problème de gouvernance collaborative que nous avons évoquée pour illustrer la problématique sectorielle du commandement. Il s'ensuit que, si le partenariat est perçu comme fonctionnel, sa productivité dans le sens des politiques éducatives à implanter laisse à désirer. Qu'il s'agisse des écoles, des associations de parents et de l'ensemble des structures de participation communautaire, leur mobilisation se situe davantage dans la démarche de la conception de l'instrument.

La mise en œuvre n'a pas pu mobiliser les organes centraux du MENFP. Avec une participation située et limitée, le partenariat n'a pas pu générer une approche participative de la mise en œuvre pour inclure les différents réseaux d'acteurs qu'ils considèrent traditionnellement comme des partenaires. Il faut comprendre ici qu'à l'époque même de la SNAEPT, l'idée de mettre en place l'Office national du partenariat en éducation avait été validée par les acteurs. La mise en place de cet Office qui ne fut effective qu'en 2015, soit exactement à l'échéance de la Stratégie témoigne des aspects lacunaires de la fonctionnalisation du partenariat pendant la période de mise en œuvre. Autant dire que sans partenariat institutionnel, il ne peut y avoir de véritables politiques globales d'amitié dans le secteur. La relation d'amitié demeure donc faible d'autant plus qu'elle n'est pas institutionnalisée.

Il s'agit donc d'une amitié passive qui se circonscrit autour de l'observance des opérations de mise en œuvre. Les espaces collaboratifs aménagés dans le cadre de la relation de

l'amitié ne sont guère perméables à l'intervention des acteurs exogènes au MENFP. D'une part, le Bureau de coordination de la Stratégie n'est pas en mesure de les rassembler vu que la tradition de travailler avec eux est beaucoup plus établie avec des structures du MENFP. D'autre part, ce n'est pas non plus l'approche du MENFP, après avoir mobilisé des partenaires pour réfléchir sur les instruments, de mettre à profit leurs expertises pour leur performance. La gestion de proximité se traduisant par l'implication des structures de participation communautaire dans la vie de plusieurs écoles rend disponibles des acteurs sur le terrain pendant la période d'implantation. Mais, les discours des répondants ne les ont pas mis en évidence. Autrement dit, les partenaires techniques et sociaux ne sont pas intégrés dans la dynamique de l'implantation.

En revanche, ceux que les hauts cadres désignent comme des « partenaires financiers vitaux » pour l'effectivité de la Stratégie ont été mobilisés par défaut. Autant qu'ils représentent le visage idéologique de l'inimitié, autant qu'ils représentent les véritables partenaires du Ministère. Il s'agit là d'une contradiction que l'approche conceptuelle de ce travail contribue à mettre en évidence. Rappelons à cet égard le fait que le politique n'enferme pas de manière absolue les acteurs dans l'amitié ou dans l'inimitié (Freund, 1981). En effet, les fonds décaissés par des bailleurs demeurent essentiels pour l'opérationnalisation de la Stratégie. Ils figurent donc, par défaut, parmi les acteurs indispensables de la mise en œuvre. Ils ne représentent pas des amis choisis, mais des amis que la force des circonstances a rendus incontournables. Comprenons bien le fait que l'État haïtien manque de crédibilité aux yeux des bailleurs et que ses actions se veulent souvent antinomiques avec ce que réalisent les collectivités qui appuient ces partenaires.

Par ailleurs, l'approche chaotique du changement des cadres au sein du MENFP laisse présumer le fait que l'amitié avec les partenaires financiers ne saurait être indéfectible. Ces cadres constituent les interfaces du ministère avec les bailleurs. Leur rotation régulière non inscrite dans une véritable politique de gestion des ressources humaines se veut un obstacle pour la consolidation et la fécondité de l'amitié sur le terrain de la mise en œuvre. Ils changent trop souvent et ne peuvent représenter des visages durables de l'amitié politique. Il faut ajouter le fait que la politique de la dépolitisation mentionnée plus haut, laquelle

permet aux bailleurs de communiquer directement avec des cadres reste une pratique installée. Naturellement, les bailleurs sont tentés de trouver ceux qui correspondent mieux à leur philosophie de l'action publique pour entamer des relations professionnelles. Mais puisque les balises n'existent pas, les relations ne sont pas régulées pour tirer le meilleur parti de leur effectivité.

Cela dit, le MENFP ne suit pas de véritables politiques institutionnelles d'amitié, ne serait-ce que pour gérer ses partenaires privilégiés. Son faible degré d'institutionnalisation donne une appréciation des limites de l'amitié dans la mesure où, il faut une logique institutionnelle pour exécuter des politiques révélant une maturité dans la relation de l'ami et de l'ennemi. Le MENFP n'est pas encore atteint cette maturité institutionnelle. Les répondants ont soulevé très clairement ces préoccupations tout en faisant valoir des acquis liés à des leaderships individuels en action sur le terrain. Les actions accomplies par ces acteurs ne leur sont pas demandées et ne relèvent pas de la stratégie du ministère qui, à ce moment, ne fournit aucun appui à celui qui prend de telles initiatives à ses risques et périls. L'expertise, l'éthique de la conviction et de la responsabilité semblent les porter à agir au-delà de leurs mandats. Le problème d'un leadership institutionnel fort qui encadre l'amitié avec les acteurs internationaux fait en sorte que la relation avec les bailleurs ne profite pas vraiment à la mise en œuvre sans cesse rythmée par les changements de titulaires du MENFP et de hauts cadres. Un partenariat stratégique nécessite une relative stabilité et une intentionnalité pour informer une amitié féconde sur le terrain de l'action.

6.4 La force du politique et la perspective de la mise en œuvre

Cette partie concerne la force du politique. Elle s'intéresse à la manière dont cette force a pu influencer la mise en œuvre de la SNAEPT et déterminer sa performance globale. Nous nous intéressons à son intensité et à son caractère favorable ou défavorable à la Stratégie.

6.4.1 La force faible et défavorable du politique

Les données recueillies sur la force ne confortent guère l'idée selon laquelle celle-ci se révélait suffisante pour donner une orientation à ce que les trois relations du politique et leurs dialectiques déterminent pour la mise en œuvre. En politique, estime Freund (1981, p. 167), « les intentions ne sont que futilités si aucune puissance ne les soutient ». La force du politique, dans son expression globale et sectorielle, ne s'affirme pas de manière assez contraignante pour rééquilibrer le rapport entre la Stratégie et les trois relations du politique et leurs dialectiques respectives. D'une part, la Stratégie paraît trop ambitieuse du point de vue des ressources à mobiliser pour ses besoins de performance. En effet, le MENFP n'a pas la portée opérationnelle lui permettant de répondre à la somme d'exigences qu'impose son effectivité. Il est limité d'autant plus qu'il n'a pas été conçu pour couvrir tout le pays de manière effective et supporter conséquemment le déploiement d'une force adéquate. Souvenons-nous des nombreux travaux qui témoignent du caractère élitiste de l'éducation faisant en sorte que de manière partielle et partielle l'État prend en charge l'éducation (Pamphile, 1988 ; Sainte-Claire, 2016 ; Tardieu, 2015). Comme l'a souligné un répondant, « nous n'avons pas un État structuré pour prendre en charge les problèmes collectifs ». Le MENFP symbolise le reflet sectoriel de cette problématique qui explique en quelque sorte la carence de la force du politique. Cette force mérite d'être édifiée dans le sens d'une adéquation entre les buts et les moyens spécifiques du politique.

D'autre part, il existe un problème de volonté politique en faveur de la mise en œuvre de la SNAEPT. Celle-ci pouvait sans doute être optimisée si jamais il y eût de véritables supports pour son exécution. Le déploiement d'une véritable force contraignante présuppose que l'État veuille véritablement le changement annoncé. Or, les hauts cadres ont clairement fait savoir que, s'agissant des besoins économiques de l'État, celui-ci n'hésite pas de faire valoir une présence régulatrice importante dans les écoles privées. Leur narratif, rappelons-le, met en relief un encadrement ferme de ces écoles qui sont traitées comme des entreprises privées aux troupes desquelles se trouvent régulièrement des inspecteurs de la DGI, bras financier de l'État. Pourquoi l'inspection scolaire par lequel passe la régulation du système éducatif ne fait-il pas l'objet de la même priorisation ?

Ce traitement différentiel participe clairement d'un choix de société qui démontre où les priorités sont logées et qui discrédite toute analyse selon laquelle les faibles ressources de l'État expliquent son comportement.

Ainsi, nos entrevues indiquent qu'un minimum pouvait être assuré pour une relative performance de l'instrument en dépit des limitations économiques de l'État haïtien. Malheureusement, celui-ci ne s'est pas laissé responsabiliser en dépit des engagements nationaux et internationaux qu'il a pris en faveur de l'éducation. Il n'a pas permis à la SNAEPT de dépasser le secteur qui l'a concoctée en lui privant des moyens nécessaires à son déploiement. La précarité des ressources financières de l'État qui évite de prendre plus de responsabilités, ne serait-ce qu'en faveur du bien commun, ne peut être évoquée pour justifier sa grande passivité. L'opinion sectorielle ne le fragilise pas. Son statut d'État failli normalise ses échecs répétés auprès de la communauté internationale, tantôt amie, tantôt ennemie.

Pour cette raison, lorsqu'il s'agit de se rendre dans les étapes de la mise en œuvre, la force du politique se détériore progressivement au point de se traduire par un désengagement qui ne manque pas d'influencer les résultats. Par exemple, les promesses de l'État en termes d'investissement dans la Stratégie ne verront pas le jour. La structure de mise en œuvre qui s'autonomise par rapport au MENFP ne peut qu'obtenir l'adhésion des bailleurs. Ses marges de manœuvre avec l'État ne peuvent pas mener loin puisque les acteurs du politique, tout en admettant sa bonne foi, ne la voient pas d'un bon œil. Ce qui laisse à l'international le soin de continuer ou non le soutien de la politique selon ses propres vœux. En ce qui a trait à l'État haïtien, l'abandon de la SNAEPT ne fait que confirmer la longue vie des problèmes structureaux et sociétaux que celle-ci permettait d'attaquer grâce à l'implantation de ses différents axes. Si la grande majorité des hauts cadres en est déçue, ils ne pouvaient pas non plus forcer l'État à donner les moyens nécessaires à la réussite de l'instrument. Eux-mêmes, ils ne se considèrent pas comme aptes à articuler un rapport de force pertinent pour contraindre la mise en œuvre. Ils demeurent prisonniers de la relation du commandement et de l'obéissance. L'éducation a son propre ancrage dans la société haïtienne.

Le fait par des hauts cadres d'être scandalisés par le gaspillage des ressources dans une politique inefficace n'a pu créer aucun remous dans l'actualité nationale. Les mains de la communauté internationale sont tout aussi liées du fait de la relation de l'ami et de l'ennemi. L'image de l'amitié, pour des raisons diplomatiques et sans doute géopolitiques, se veut plus acceptable que celle de confronter un État qui met en œuvre sans mettre en œuvre.

Par ailleurs, nous devons rappeler également que le parti au pouvoir n'est pas élu sur la base d'une promesse de politique éducative dont la Stratégie elle-même se veut l'incarnation. Il paraît donc difficile, voire étonnant, qu'il s'engage dans le sens de l'EPT. Il est vrai que les politiques publiques puissent démontrer une certaine continuité de l'État. Cependant, elles ne peuvent pas toujours maintenir liés les nouveaux acteurs étrangers à leur mise en place. L'indifférence de l'Exécutif sans cesse décriée par les cadres représente un enjeu insurmontable. En effet, le MENFP n'a pas pu s'accorder avec l'Exécutif pour aménager les conditions propices à la performance de l'instrument. Ce qui crée deux dynamiques différentes au sein de l'État alors que l'éducation devrait obéir à une démarche unitaire notamment en matière de commandement. Cela s'est traduit par une discontinuité entre l'expression sectorielle et globale de la force du politique. Au dire des ministres et des membres de leurs cabinets, le Ministère voulait avancer, mais ne pouvait pas convaincre les autres échelons du politique de la nécessité de diriger des fonds dans le secteur en faveur la Stratégie. Certains évoquent un antagonisme entre les deux échelles de la force.

Mais au fond, le poids de l'Exécutif impose une cohérence avec sa ligne directrice qui ne supporte aucune contestation. Voilà pourquoi il nous est difficile de convenir que la force du politique se voulait favorable à la mise en œuvre. Il ne s'agit pas juste de l'indifférence du pouvoir en place. Les dirigeants ont, à leur échelle, créé les conditions d'un immobilisme qui ne peut que servir d'accélérateur pour un échec écrasant. Le non-endorsement de la Stratégie relève de la non-décision intentionnelle qui peut être considérée comme une forme de boycottage justifié par l'apriori de la précarité financière de l'État.

6.4.2 La fonction réelle de la Stratégie et le problème de la force du politique

Comme la Stratégie est négligée et boycottée, il est légitime de se poser des questions sur la rationalité derrière son élaboration et son adoption. Remarquons ici le fait que la force du politique a été surtout localisée dans sa contribution pour la fabrication du consensus intrasectoriel traduit dans la SNAEPT. Il faut dire que le montage d'un instrument aussi significatif a pu requérir la mobilisation des acteurs majeurs du milieu de l'éducation. Cet exercice a permis l'imposition d'un discours éducatif ordonné autour de la SNAEPT. Il constitue une démonstration valable de la bonne foi de l'État haïtien devant les acteurs internationaux qui le voient aligner ses politiques sur le programme mondial de l'EPT. Il faut quand même mentionner ici que cet effort semble s'inscrire dans un calcul. Le flou sectoriel en matière de politique éducative peut faire penser à l'absence de planification stratégique de la part de l'État haïtien. La contrepartie financière internationale dépend largement d'un tel exercice et risque de ne pas disposer de base de négociation si rien n'est fait. Le politique s'attèle donc à la production d'un instrument qui décrit les engagements étatiques pour les huit prochaines années. Il s'applique à éviter une marginalisation sur la scène internationale.

Il n'est donc pas exagéré d'affirmer, à l'instar de certains répondants, que la Stratégie assure une fonction majeure : servir de repères pour les négociations avec les bailleurs. Il ne s'agit pas véritablement de réussir son implantation, mais de fournir un document dans lequel les bailleurs choisiront les axes opérationnels qui cadrent avec leurs intérêts multiples en vue de pourvoir à leur financement. Même si elle s'adresse à des préoccupations nationales, l'élan patriotique qui procède d'un nationalisme politique permettant à l'État de valoriser ses intérêts reste absent. Autrement dit, il n'y eut pas une volonté de travailler pour favoriser la performance de la Stratégie. La présence de structures formelles pour son opérationnalisation n'aura servi qu'à montrer que le discours de la Stratégie est connu. Malheureusement, les pratiques ne s'y conforment pas pour autant.

Sur ce plan, n'oublions pas que la SNAEPT ne fait pas l'objet d'unanimité même au sein du MENFP. Des acteurs très haut placés la discréditent pour des raisons idéologiques sans compter ceux qui remettent en question son applicabilité. La légitimité de l'instrument est donc source de division dans un contexte administratif marqué par une culture d'absence de résultats et d'appropriation limitée de la Stratégie. Nous y voyons un facteur de diminution de la pertinence de la force du politique et de son caractère contraignant ? Le consensus intrasectoriel évoqué plus haut fut donc limité malgré l'approche participative et inclusive de l'étape de la conceptualisation. Certains ont observé le processus de mise en œuvre et sont d'avis qu'il reflète une situation où l'État est contre lui-même. Ils s'attendaient même à son échec. La structure responsable de la mise en œuvre partage une certaine imputabilité selon eux. En effet, des répondants estiment que l'État se déresponsabilise pour responsabiliser une structure ad hoc dont le mandat est quand même limité. Pour cette raison, la force disponible s'est amenuisée. Elle n'a pas pu être transférée dans sa totalité à une structure conjoncturelle non identifiable dans la loi organique du ministère. Le Bureau manque de légitimité et d'appui du terrain pour se montrer à la hauteur de ses prétentions.

Par exemple, il ne peut pas remonter toutes les échelles du politique pour trouver le soutien nécessaire à la mise en œuvre qui se veut d'abord une affaire de l'État haïtien représenté par le MENFP. Le Bureau reste en soi un lieu d'amortissement de la force du politique. Son fonctionnement met en évidence sa relative autonomie qui est sans cesse décriée par les hauts cadres. Ceux-ci comprennent néanmoins le bienfondé de son mode opératoire sans pour autant l'accepter. Rappelons en ce sens le fait que, selon plusieurs hauts cadres, l'État lui-même n'est pas plus légitime lorsque ses fonctionnaires implantent des politiques sectorielles.

Pour ces raisons, nous observons entre le politique et la Stratégie une relation par défaut au lieu d'une relation intentionnelle motivée par la volonté de garantir ce que Freund (1981) appelle le bien commun. Lorsque la Stratégie est validée et prête pour l'étape de l'opérationnalisation, il n'y eut pas de signaux clairs du politique autorisant la matérialisation des intentions en action. Les hésitations et les incertitudes ont prévalu alors

que l'endossement financier représente la première impulsion décisive que la mise en œuvre aurait pu recevoir de l'État. Malheureusement, tout se concrétisait comme si l'État ne devait fournir aucun effort une fois que l'instrument fût disponible. Il ne lui accorde pas l'encadrement légal par un vote au Parlement assorti d'un budget spécifique pour lui donner une stabilité spatiotemporelle comme cadre de référence. Cette étape revêtait une importance particulière pour signifier que le budget opérationnel du MENFP en faveur de la Stratégie a obtenu l'adhésion réelle et consensuelle des acteurs du pouvoir exécutif et du Parlement. Cette absence de décisions intentionnelle relève de la force du politique qui décide de l'avenir des politiques. À juste titre qu'un membre du cabinet ministériel rendu expert international estime que « ceux qui font de la politique ne font que la politique sans souci des politiques. Il n'y a pas une politique qui éclaire la pratique de l'éducation. Il n'y a pas une philosophie derrière la politique ».

C'est pourquoi le lien entre le politique et les politiques reste plutôt faible à la phase de la mise en œuvre. La force étant le moyen du politique, lorsqu'elle est jugée faible, révèle également une relation peu serrée entre la Stratégie et le politique. D'où le problème de l'opérationnalisation. L'intentionnalité à la base la force susceptible d'être déployée pour une meilleure fonctionnalisation du politique ne transparait pas dans les actions des plus hautes instances en faveur de l'exécution de la Stratégie. Pour ainsi dire, l'État n'a pas répondu, le moment venu, aux exigences susceptibles de montrer qu'il veut que la SNAEPT performe selon ses termes de référence. Dans ces conditions, peu importe la pertinence de l'ordre sectoriel, la valeur ajoutée des opinions favorables ou encore l'orientation de la lutte en faveur de la politique, la SNAEPT ne saurait réussir.

6.4.3 Cohérence de la force du politique dans l'immobilisme sectoriel

La force du politique s'exprime, sauf exception, en congruence avec la réalité sociétale où celui-ci se contextualise. En Haïti cette réalité, soulève des interrogations sur les aspects structurants d'un système élitiste qui se veut le reflet d'un choix de société. L'État n'a pratiquement pas développé sa force pour imposer la Stratégie. À cet égard, il faudrait rappeler au moins les propos de Freund (1981, p. 717) qui affirme : « Que de réformes qu'il

faut chaque fois imposer d'autorité parce que les usagers y font obstacle et refusent d'y consentir librement soit par esprit de conservatisme et de routine, soit par impossibilité de surmonter les intérêts divergents qui se combattent et font ainsi entrave à toute novation ». L'immobilisme sectoriel se veut en cohérence avec le profil de l'État haïtien et ses choix sociétaux. Le discours des hauts cadres ne laisse transparaitre aucune imposition en faveur de la performance de l'instrument. La manifestation spécifique de la force publique réside pourtant dans son caractère contraignant garant d'ailleurs de l'ordre (Freund 19181, p. 717). La Stratégie n'a pas bénéficié de ce contexte. Il faut comprendre que « toute intervention intempestive et toute innovation contraire à l'habitus d'une société risquent de provoquer des remous et des divisions qui menacent la stabilité de l'ordre » (ibid., p. 218). La SNAEPT, avec ses dispositions qui ont des visées réformistes susceptibles de mettre en cause les habitudes développées dans le secteur depuis au moins trois décennies, illustre parfaitement cette situation.

Le premier choix stratégique de la SNAEPT concerne la promotion d'une plus grande équité dans le développement et la protection de la petite enfance. Cette orientation se trouve clairement aux antipodes du fonctionnement de la société haïtienne qui établit des distinctions entre les enfants depuis la période de l'indépendance (Sainte-Claire, 2016, Job, 1977). En Haïti, le phénomène « restavek » qui désigne la situation des enfants exploités par des ménages pour leur force de travail donne une compréhension de la hiérarchie sociale entre des enfants dont les destins socioéconomiques sont fondamentalement opposés (Vidsa de la Pena, 2021 ; Cadet, 2021). Il n'existe pas de politique de l'enfance ou de la famille permettant de résorber cette crise (Vida de la Pena, 2021). La SNAEPT paraît en avance sur son temps. Un État qui manque de légitimité en raison même de la crise sociopolitique qui le traverse n'est pas en mesure d'implanter cet axe de manière réussie.

Le deuxième choix stratégique renvoie à la promotion d'une plus grande équité dans l'accès à l'éducation formelle et non formelle. Pourtant, l'accessibilité de l'éducation n'est pas véritablement soutenue par l'État. Des efforts privés assurent la majeure partie de l'offre et ceci, sans faire l'objet d'un contrôle qui conforme leurs objectifs d'éducation aux finalités officielles. Le faible investissement de l'État fait de l'éducation un privilège plutôt

qu'une normalité dont l'accessibilité économique est garantie (Moisset et Mérisier, 2000 ; André, 2015). Un fonctionnement différent s'attaquerait au fondement même de l'élitisme, idéologie qui traverse l'éducation dès le démarrage de la nation. Conséquemment, avec le contexte de précarité des ménages, l'exclusion par l'absence de scolarisation et la sous-scolarisation continue à caractériser le fonctionnement d'une bonne partie du système éducatif. Garantir une accessibilité complète, comme le prescrit d'ailleurs la Constitution du pays, reste une option qui changerait profondément, ne serait-ce que sur le long terme, la dynamique sociétale. Elle redéfinirait, sans l'éliminer bien sûr, le modèle élitiste qui perpétue l'inégalité à moins que ce soit une éducation au rabais qui accompagne le déploiement de l'offre. À cette démarche, la force du politique ne saurait s'y prêter à moins que la vision sociétale change.

Le troisième choix stratégique traite de la promotion d'une plus grande efficacité interne du système d'éducation. Il ne peut y avoir amélioration de l'efficacité interne sans investissement de l'État dans la formation des enseignants et sans changement de la condition enseignante qui demeure très précaire en Haïti. Les enseignants se trouvent au cœur de cet enjeu. Ils constituent pourtant le groupe contestataire le plus visible dans notre entrevue. Selon les répondants, ils s'attaquent à l'État en place sans pouvoir véritablement amener le rapport de force pour un changement de paradigme au niveau de leur prise en charge. Des préoccupations émergent sur des problématiques linguistiques qui traversent l'école et pour lesquelles l'État ne suit pas de véritables politiques. La cohabitation des deux langues demeure difficile dans la société haïtienne aussi bien que dans l'espace scolaire (Daniel, 2013 ; André, 2015) alors qu'on observe un mutisme des politiques sectorielles sur le rapport entre l'éducation et les langues (Laguerre, 1991). Or, il est établi par des recherches que les enseignants éprouvent de la difficulté à gérer le bilinguisme scolaire (Daniel, 2013 ; Joint, 2008). L'amélioration de l'efficacité interne nécessite une politique linguistique claire de l'État. La SNAEPT ne saurait assumer seule cette responsabilité et prétendre pouvoir y réussir. La force du politique consisterait ici à aménager les conditions pour rendre possible la cohabitation harmonieuse des deux langues à travers une politique linguistique nationale claire. Mais aucun effort n'a été déployé en ce sens.

Le quatrième choix stratégique concerne l'efficacité externe du système éducatif. L'opérationnalisation de ce volet implique la congruence du système d'enseignement avec les réalités socioéconomiques nationales et la facilitation de la transition de l'apprentissage au marché du travail. Elle confirme le fait que mettre en place une politique publique sectorielle revient en premier lieu à prendre en charge les relations entre le secteur et la société englobante (Nahrath, 2010, p. 6). Les emplois, en Haïti, sont dans leur grande majorité précaires, informels, non qualifiés ou tout simplement inexistants (Lamaute-Brisson, 2002 ; 2015). Les problèmes structurels génèrent des crises successives qui caractérisent le développement social et politique du pays (Thélot, 2017 ; Gaspard, 2008). Tout porte à croire qu'il existe une cohérence implicite entre les politiques publiques d'éducation en Haïti et le système socioéconomique et même politique. L'efficacité externe ne peut être accrue si les politiques économiques ne s'articulent pas avec celles de l'éducation. Or, le traitement différentiel des écoles privées semble montrer le contraire.

La promotion d'un management efficace et performant du secteur de l'éducation représente le dernier choix stratégique de la SNAEPT. Il est question de renforcement structurel, d'amélioration de la régulation du secteur non public et d'une plus grande implication des partenaires (MENFP, 2007). Mais, rappelons-le, il prévaut un problème d'identité du MENFP qui complique ses interventions. Nous parlions en ce sens, sur la base des réponses recueillies, de son faible degré d'institutionnalisation. D'autres préfèrent parler de sa faible gouvernance (Jacob et Mathurin, 2018). Mais la difficulté de la transformation du MENFP paraît grande au point de nécessiter l'éducation du peuple pour mettre en place une société civile forte qui veille à la gestion de la chose publique. L'État ne peut guère fournir à la SNAEPT ces moyens. Il ne pouvait pas changer. Le risque de tout changement sérieux se confirme depuis longtemps d'ailleurs dans les propos du ministre Dartigue :

Les Américains en partant nous laissaient une force armée efficace et une organisation admirable, des Services publics comme les Travaux Publics, le Service d'Hygiène, le Service d'Agriculture et de l'enseignement rural, le Service de la contribution organisés sur une base solide. [...] Maintenant le problème est, d'une part, de protéger ces services contre la politique, le favoritisme et les mesures anti-administratives et antigouvernementales... Pour que la discipline s'implante en Haïti, il faut qu'elle vienne « d'en haut » ! D'autre part, il s'agit d'éduquer le peuple pour qu'il puisse lui-même veiller à ce que les services publics fonctionnent bien. Si la masse est éduquée, elle n'acceptera plus que les routes dont elle se sert cessent peu à peu d'exister. Elle n'acceptera plus que les hôpitaux et les cliniques cessent de fonctionner, bien que les médecins et les infirmières soient des gens qui ne connaissent pas leur métier, et les instituteurs illettrés. Elle verra la

différence entre les bonnes et les mauvaises écoles et ne tolèrera plus celles-ci. Elle n'admettra plus que ses représentants votent des lois contraires à ses intérêts... » (Dartigues, 1938, cité par St Fort, 2016, p. 25).

Dès le dix-neuvième siècle, la majorité écrasante des institutions étatiques sont créées par l'entremise des étrangers et correspondent donc à des équivalents, sur le plan structurel, de ce qui existe internationalement comme standard pour piloter certaines politiques sectorielles (Castor, 1987 ; Montalvo-Despeignes, 1977). Le système dominant, en effet, a besoin d'un ensemble d'institutions pour son fonctionnement surtout à l'ère de la mondialisation des politiques publiques qui embarquent plusieurs États régionaux dans un mouvement d'ensemble. L'État haïtien, paraît-il, lui en a fourni une à travers le MENFP. Cependant, une appropriation locale de cette structure n'a pas pu se réaliser. Sa capacité de garantir l'intérêt général se veut relativement faible tandis que le profil de plusieurs de ses dirigeants ne permet pas d'augurer un véritable engagement pour le renforcement de sa gouvernance. La crise de légitimité de l'État haïtien accentue ses limites de sorte que la force du politique ne saurait profiter à la mise en œuvre. Cette force empêche le MENFP d'évoluer en contradiction flagrante avec la société haïtienne aussi bien qu'avec l'écosystème politique auquel il appartient. Elle se veut subtile, faible, mais défavorable à la mise en œuvre. Elle découle de la réalité d'un État en chantier aux fondations précaires.

6.5 Antinomie entre l'État réel et l'État idéal comme expression de la crise du politique

À la lumière de ces nombreux témoignages convergents, nous sommes en mesure d'affirmer qu'il prévaut une sorte de crise du politique qui n'est ni passagère, ni historique, mais chronique et qui résulte, dans le langage freudien, de l'antinomie entre l'État idéal et l'État réel (Freund, 1951, p. 586). Freund (1951, p. 586) explique : « En effet le politique se heurte à l'antinomie entre l'État idéal et l'État réel. L'aspiration vers l'État idéal est commune à tout homme, puisqu'il est l'État de la liberté, de la réflexion et de l'ordre. Malheureusement son actualisation se heurte aux passions et aux intérêts humains et à l'antinomie de l'idée et de la réalité. Alors que l'ordre de l'État idéal est celui de l'égalité absolue, l'expérience nous enseigne l'existence d'une inégalité radicale entre les hommes ». Souvent les recommandations non sollicitées dans les échanges font miroiter

l'État idéal selon la vision patriotique du répondant qui souhaiterait une redynamisation du système éducatif haïtien. Tout cela n'est guère surprenant puisque nous sommes en face de praticiens qui connaissent, pour la plupart, tous les jeux sous-terrain du système éducatif, jeux qui épuisent l'énergie qui devrait être canalisée vers la réussite de la mise en œuvre. Ce nationalisme qui s'exprime dans le devoir être de l'État génère également une sorte de déception républicaine qui met en cause les structures du pouvoir. Celles-ci, pour plusieurs raisons évoquées notamment par des cadres du politique interrogé et plus particulièrement les ministres et leurs cabinets, ne supportent pas assez la cause éducative. Voici, dans le tableau suivant, un portrait détaillé de la confrontation discursive entre l'État réel et l'État idéal, confusion dévoilant l'ampleur de la crise du politique dans le cadre de la mise en œuvre :

Tableau 20 : illustration de l'antinomie entre l'État idéal et l'État réel

Présupposés et dialectiques	État réel	État idéal
Commandement	Problème de circulation de l'information et de coordination sectorielle	L'État combat l'embouteillage administratif et favorise la circulation des informations et la coordination sectorielle
	Problème global de gouvernance du système avec des accents particuliers dans l'inspectorat	La gouvernance du secteur est assurée et l'inspectorat s'acquitte efficacement de son rôle
	Faible capacité opérationnelle de l'État et couverture limitée des opérations de commandement	L'État a une présence plus étendue dans l'offre scolaire et commande véritablement le secteur
	Sous-qualification globale du personnel et absence de philosophie méritocratique dans le recrutement	La formation du personnel est assurée et les recrutements se font sur une base méritoire
	Une structure de commandement autonome aux attributions limitées qui empiète sur celles du ministère	Absence de dédoublement fonctionnel et attribution respectant les lois cadres du ministère de l'éducation
	Surpolitisation du secteur et impression de réalisations de plusieurs politiques sur le terrain au lieu de la SNAEPT	Dépolitisation des opérations techniques du ministère et mise en place d'un référentiel politique qui s'impose au secteur
	Autoritarisme, manque de leadership dans l'expression globale du commandement et faible emprise sectorielle des dirigeants	Gouvernance plus démocratique et contrôle sectoriel
	Difficultés d'avoir des directives de mise en œuvre et de les acheminer aux concernés	Articulation entre le terrain et le ministère central pour l'effectivité de ses dispositions
	Problème de sentiments de mise en œuvre et statut mitigé de la Stratégie comme référentiel sectoriel	Construction de la stratégie comme le référentiel sectoriel et comme instrument de mise en œuvre

Obéissance	Prégnance des examens officiels sur les opérations ministérielles en lien avec les instruments de politique publique	Capacité opérationnelle plus étendue et emphase sur la mise œuvre
	Sentiment d'autorégulation plutôt que besoin d'obéissance	Effectivité du commandement et régulation sectorielle
	Absence de véritables mécanismes sanctionnaires pour forcer l'obéissance	Renforcement de la gouvernance sectorielle
	Difficulté de repérer l'autorité ou la règle à laquelle on obéit	Effectivité du ministère sur le terrain et mise en place de mécanismes de suivis des règles
Ordre	Contradiction apparente entre le ministère et les autres instances	Cohérence sectorielle et nationale de l'appareil de commandement au service de l'intérêt général
	Ordre faible et sans emprise réelle sur le secteur	Ordre fort qui s'impose au secteur
Public	Problème de la propriété réelle du système éducatif et faible couverture de l'offre globale d'éducation	Offre scolaire du public plus étendue et régulation confirmant la propriété du système éducatif par l'État.
	Pesanteur du public limitée aux questions d'accréditation et de mise en œuvre des examens officiels	Priorisation d'autres champs d'action dans le cadre de la régulation sectorielle
	Faible degré d'institutionnalisation et incapacité de construire la politique comme l'expression de l'intérêt général	Renforcement institutionnel du public
	Rapport particulier avec chaque acteur et difficulté ou manque de volonté de développer un véritable rapport de force avec le privé	Renforcement des dispositifs institutionnels sur lesquels repose la régulation sectorielle et intentionnalité dans la gouvernance sectorielle
	Corruption et absence de vision des principaux dirigeants	Définition et mise en œuvre de mécanismes anticorruption et mise en place de mécanismes de planification stratégique et d'un cadre de reddition de compte et d'imputabilité
	Prolongement sectoriel de la réalité globale du public en Haïti caractérisée par l'inefficacité	Réforme complète de l'État et articulation efficace entre le global et le sectoriel
Privé	Prise en otage du secteur et double chapeau en absence d'infrastructure éthique et déontologique et de mécanismes d'anticollision	Infrastructure éthique et déontologique pour la régulation du privé
	Poids importants des écoles religieuses et de la religion dans la problématique éducative	État aux expressions laïques dans le secteur éducatif
	Concurrence entre les finalités éducatives arbitrées par l'État et les finalités réelles encadrées par la religion dans le privé	Mise en œuvre d'une vision républicaine de l'école
	Poids relatif des écoles internationales dans le système	Aspects de la régulation sectorielle étendus aux écoles internationales
	Incompatibilité des objectifs de la Stratégie avec des intérêts privés	Bonne articulation des intérêts privés avec l'intérêt général

	Problème de coordination des acteurs et grande hétérogénéité sectorielle	Coordination des acteurs et mise en place de standards pour favoriser une plus grande homogénéité sectorielle
	Rôle prépondérant des réseaux de consultants qui rythment les activités de mise en œuvre	Encadrement des activités de consultation pour une meilleure articulation avec l'intérêt général
Opinion	Position floue sur la soumission ou non de l'école au jeu politique et persistance de division idéologique sur l'instrument	Promotion d'une idéologie claire de l'école au regard des finalités éducatives
	Problème de statut de l'école en tant que bien public et soumission de celle-ci aux jeux politiques	Promotion d'une idéologie claire de l'école au regard des finalités éducatives
	Problème de promotion institutionnelle de la Stratégie et enfermement dans le giron ministériel où gravitent quelques élites nationales	Promotion sectorielle et nationale de la Stratégie et de sa mise en œuvre
	Problème de nationalisme politique avec le ministère	Articulation du fonctionnement du ministère autour d'une idéologie nationaliste
	Perception de déconnexion du terrain des directives ministérielles et de la mise en œuvre de la Stratégie	Présence effective du ministère sur le terrain et articulation avec les acteurs du niveau opérationnel
	Opinion défavorable au processus de mise en œuvre	Confiance du public dans les opérations publiques touchant l'éducation
Ami	L'importance du partenariat dans le discours institutionnel et l'expérience de l'amitié	Importance du partenariat dans les pratiques institutionnelles
	Le problème de l'institutionnalisation du partenariat	L'institutionnalisation du partenariat manifesté par un budget
	L'instabilité des cadres ministériels et le visage changeant de l'amitié	Plus grande stabilité dans les postes et approche institutionnelle de changement assurant la pérennité de l'amitié
	L'importance relative des parents dans la dynamisation de la demande éducative et le soutien du fardeau financier de la scolarisation	Plus grande présence de l'État dans le financement de l'éducation et implication des associations de parents dans la mise en œuvre
	Le secteur non public comme partenaire institutionnel	Plus grande collaboration avec le secteur non public dans la mise en œuvre
	Les enseignants et les bailleurs comme partenaires dans une relation paradoxale	Un partenariat productif avec les bailleurs et les enseignants
Ennemi	Construction limitée de l'ennemi intérieur dans le cadre de la mise en œuvre	Formation et sensibilisation des acteurs publics sur l'inimitié et ses conséquences éventuelles sur l'implantation
	Difficulté d'établir un consensus sur l'inimitié et son expression dans la mise en œuvre	Mise en place d'une politique de l'inimitié
	Domination du conflit plutôt que de l'inimitié politique avec des conséquences difficilement repérables sur la mise œuvre	Cadre de gestion des conflits et des inimités
	Idéologie de l'aide et visage flou de l'inimitié	Construction sectorielle de l'idéologie de l'inimitié

	Construction de l'État comme ennemi de l'éducation et de la Stratégie	Réconciliation de l'État et de la nation et implication sérieuse dans les politiques publiques
	Construction sectorielle des parlementaires comme ennemis intérieurs	Mise en place de politiques intérieures en matière d'inimitié
	Les réseaux de consultants comme ennemis pour les cadres	Mise en place d'une politique qui répartit les activités de consultation et celles qui relèvent des fonctionnaires
Lutte	Lutte individuelle non endossée par le ministère	Choix des luttes institutionnelles par le ministère
	Lutte non marquée par rapport aux problématiques endogènes	Accentuation de l'ennemi de l'intérieur
	Leadership du ministre comme élément rythmant les aspects varié	Leadership ministériel accompagnant celui du titulaire du ministère
La force du politique	–	–
Force	Force à court terme équivalent au poids des structures	Force stable et continue qui se déploie sur le long terme et qui dessert efficacement l'institution
	Force concurrencée et sous-financée	Force au-dessus des forces concurrentes amplifiée par un financement adéquat, par un inspectorat dynamique et le support d'une main d'œuvre qualifiée

Comme nous pouvons le voir dans ce tableau, la force étant contingentielle à la contextualisation des présupposés et de leurs dialectiques, en dehors de volonté politique réelle n'a pu que suivre leur orientation au point d'y montrer une complémentarité.

6.5 Synthèse de l'analyse des résultats

En somme, les trois relations du politique ne sont pas favorables à la mise en œuvre de la SNAEPT. La relation du commandement comporte de nombreuses lacunes. La faible capacité opérationnelle du ministère et la spatialité des structures qui assurent l'interface avec le terrain font partie des problèmes majeurs qui nuisent beaucoup à l'effectivité du commandement. D'aucuns parlent de la capacité opérationnelle faible et limitée du MENFP dont les habitudes de fonctionnement laissent à désirer. Par exemple, les cadres soulignent les opérations de communication infructueuses, un inspectorat marqué par de nombreux dysfonctionnements et un bureau de coordination de la Stratégie dont le statut hybride reste un handicap pour la mise en œuvre. Il y prévaut des problèmes graves de rationalité administrative témoignant de l'immaturation des structures opérationnelles. L'ensemble de ces problèmes prend forme dans ce que plusieurs hauts cadres désignent

comme l'expression de la faible gouvernance sectorielle. La mise en œuvre a été marquée par ce contexte défavorable amplifiée par l'absence d'une véritable culture collaborative orientée vers les résultats. Cette situation n'est pas déconnectée de celle des autres institutions étatiques du pays de sorte que plusieurs hauts cadres font mention d'un écosystème politique pour apprécier l'état global du MENFP en matière de commandement.

L'obéissance, quant à elle, reste difficilement repérable dans la mesure où, mises à part les activités traditionnelles du MENFP qui fixent les grands rendez-vous du système éducatif, les directives ne sont pas mises en branle de manière contraignante. L'autorégulation représente beaucoup plus la norme que la régulation ministérielle pour les principaux chantiers du système éducatif auxquels s'adresse la SNAEPT. Ce contexte particulier a pu favoriser une grande autonomie des acteurs. Il en découle une obéissance partielle à la mesure de la capacité opérationnelle du MENFP. L'absence de suivi avec le terrain montre une désarticulation entre les dispositions ministérielles et ce qui se passe effectivement dans le système éducatif qui comporte plusieurs îlots de fonctionnement. Dans ces conditions, nous ne pouvons qu'émettre des doutes sur les différents chantiers qui ont été touchés par la mise en œuvre de la SNAEPT et sur la conformité des opérations inscrites dans ce registre aux différents volets de la Stratégie. En absence de véritable politique institutionnelle de commandement, il est difficile de conclure à l'obéissance des acteurs ou à leur désobéissance. L'autonomie consacrée par l'autorégulation d'une grande partie du fonctionnement du système éducatif donne libre choix aux acteurs quant à l'implantation ou non des directives ministérielles.

Pour toutes ces raisons, l'ordre sectoriel du politique, comme dialectique du commandement et de l'obéissance, se révèle particulièrement faible. À cela s'ajoute l'ordre global qui exerce une pesanteur négative sur ce qui se passe dans l'éducation. Le manque de légitimité du pouvoir en place ne lui donne pas suffisamment d'assises pour implanter la Stratégie dont les orientations sont de nature réformatrice. Par ailleurs, l'engagement envers cet instrument normatif ne fait pas partie des promesses sur lesquelles le parti en place est élu. Le principe de la continuité de l'État ne suffit pas pour contraindre les

nouveaux acteurs ou les porter à prioriser l'éducation en soutenant la politique sectorielle qui sert de cadre de référence pendant leur mandat. L'ordre politique, dans ses expressions globales et sectorielles, n'avantage pas la performance de la SNAEPT. Il se veut plutôt défavorable.

La relation du public et du privé ne reste pas moins problématique. L'État ne contrôle que 10 % du parc scolaire sans pouvoir s'assurer de bâtir un modèle en matière de performance. Il en découle un système éducatif à plusieurs vitesses dont l'hétérogénéité complexifie tout plan de mise en œuvre. À la finalité officielle de l'éducation de laquelle procède la SNAEPT s'opposent d'autres finalités concurrentes témoignant de la faiblesse du public ou plutôt de son manque de pertinence sur le terrain. En effet,

Plusieurs documents et études publiés par l'État haïtien, par des groupements de la société civile haïtienne, par des commissions officielles et par des institutions régionales et internationales ont mis en lumière l'existence d'une multitude de finalités de l'éducation, parfois contradictoires, qui reflètent une diversité d'idéologies ou des visions de la réalité sociale, économique, politique et culturelle du pays. Il semble exister un manque de consensus sur ces finalités. Chacun y va donc de sa conception des besoins éducatifs de la population haïtienne (ce qu'il faut apprendre, dans quelles conditions d'apprentissage, pourquoi il faut l'apprendre et comment gérer le tout) (Fallon, 2016, p. 25).

La performance nécessite donc une stratégie différenciée adaptée aux différents chantiers de la SNAEPT et actualisée dans les structures de gouvernance. Ce qui implique plus de ressources et plus de temps pour l'opérationnalisation. Or, l'instrument peine à trouver les fonds nécessaires pour son déploiement tandis que la formation des maîtres demeure une priorité non satisfaite pour la réussite de plusieurs de ses volets. Il s'agit là d'un facteur de blocage qui ne peut être ignoré si nous voulons bien suivre la trajectoire de l'échec de la Stratégie.

Le public n'est pas non plus assez fort pour mettre en place des normes uniformes lui permettant de composer avec la diversité des acteurs gravitant autour du fait éducatif haïtien. Au niveau du MENFP, ce problème est amplifié par le fait que des logiques individuelles sont à l'œuvre, normalisées par l'absence d'infrastructures éthiques et déontologiques démontrant une maturité institutionnelle. Cela se traduit, sur le plan pratique, par la difficulté pour le public de construire l'intérêt général. Or, justement, la

SNAEPT et sa mise en œuvre participent de l'intérêt général. Il n'est donc pas surprenant que celle-ci n'ait pas pu se trouver au cœur du politique. Les faibles moyens opérationnels que l'État a choisis de mobiliser mettent au défi cette construction dans un contexte global de marchandisation de l'éducation par le secteur privé de l'éducation qui est d'ailleurs traité comme les entreprises privées du pays. Les dispositions fiscales et éducatives ne convergent pas de sorte que certains acteurs voient s'esquisser deux profils non convergents de l'État dans son rapport à la chose éducative. Le public est donc morcelé au lieu de représenter un lieu d'unité autour duquel s'ordonnent de manière structurée les projets éducatifs. L'éducation paraît plus l'expression d'un consensus sectoriel que global. Conséquemment, il est difficile avec ce profil de public de relier la Stratégie à un projet de société. D'ailleurs, il est cantonné dans le secteur qui le donne naissance sans bénéficier de l'arrimage des différentes unités appelées à supporter son déploiement. La mise en œuvre se contextualise avec ces faiblesses qui mettent en lumière le fait que l'État, propriétaire du système éducatif, peine à se comporter comme tel. Le Ministère apparaît comme un fragment de l'État qui n'est pas supporté par l'État dans le cadre des besoins de la Stratégie. Le public manque donc de pertinence d'autant plus qu'il tire sa substance d'un État qui manque de légitimité.

Les acteurs de la sphère privée, dans le cadre de leur interaction avec le public, profitent de sa faiblesse pour se renforcer. Voilà pourquoi certains réseaux qui dominent une partie du marché exigent de la consultation ayant lieu dans le secteur. Leurs relatives compétences leur permettent de dicter des orientations pour l'opérationnalisation et de se positionner avantageusement pour en tirer parti. Le souci de la performance de l'instrument ne fait pas partie des priorités. Le blocage de la mise en œuvre ne saurait être préjudiciable outre mesure à leur égard dans la mesure où d'autres marchés de la sphère éducative demeurent aussi sous leur contrôle. D'un autre côté, les frontières floues entre le privé et le public permettent à des cadres de bénéficier d'un double chapeau et d'œuvrer à leur avantage en profitant de leur statut pour faire avancer des agendas dans le public sans déranger leurs entreprises scolaires. Ils sont également en mesure de soustraire leurs activités lucratives aux exigences du MENFP en manœuvrant contre les directives ministérielles en dehors de toute impunité. Plusieurs remarques ont mis en lumière le désordre dans lequel s'installe

la mise en œuvre d'un instrument à visée réformatrice dont les principaux antagonistes risquent de se retrouver dans l'État lui-même. Des jeux d'acteurs ont pu confirmer cette sombre réalité qui a handicapé la phase exécutoire de la SNAEPT. Le poids du religieux confirme également la difficulté pour celle-ci de symboliser l'instrument normatif qui modèle le secteur. Plusieurs exemples sur les écoles privées et confessionnelles font émerger des préoccupations sur le statut réel de l'éducation comme bien public. Le religieux exerce une concurrence aux finalités du politique consacré par la Stratégie.

En ce qui concerne la dialectique du privé et du public, c'est-à-dire l'opinion, il se dégage toute une diversité d'appréciations de la Stratégie. Elles mettent l'accent sur sa valeur ajoutée pour la société haïtienne ou la déconstruisent en soulignant le fait que cet instrument est importé et dessert des intérêts internationaux. Eu égard à la mise en œuvre, les opinions sont dans l'ensemble de nature dénonciatrice, quoique souvent teintées d'un certain nationalisme étranger au fonctionnement global du MENFP. Elles témoignent d'une construction sociale de l'éducation comme problème insoluble. L'État est sans cesse accusé de ne pas vraiment travailler en faveur de sa politique éducative. Dans leur ensemble, les opinions se veulent une critique radicale de l'État et de ses interventions sectorielles. Autrement dit, les opinions ne soutiennent pas la mise en œuvre de la SNAEPT.

En ce qui concerne l'inimitié, elle se veut davantage de nature idéologique. Elle est alimentée par la conception selon laquelle la Stratégie représente le reflet de la volonté d'acteurs internationaux qui continuent de soumettre Haïti par le moyen de l'éducation. Cette vision postcoloniale des politiques éducatives, même si elle ne fait pas l'unanimité, ne demeure pas moins importante pour l'appréciation de la performance. Rappelons ici le fait qu'elle provient de titulaires de postes clés du MENFP. Les résultats attendus dépendent de l'apport des unités que ces derniers dirigent. Une deuxième forme d'inimitié est aussi à l'œuvre entre des membres de partis politiques qui voient dans certains acteurs des ennemis avec lesquels ils continuent le combat sur le chantier de l'éducation. D'autres visages de l'inimitié ont pu émerger, comme les bandits, les politiciens véreux, l'État lui-même et les réseaux de consultants. Toutefois, la cohérence des actions relevant de ces

deux deniers groupes d'acteurs ne permet pas de déceler de véritables inimitiés dans le sens freudien du terme. Néanmoins, la représentation compte puisqu'elle a quand même pu s'actualiser dans les comportements des cadres. Il est surprenant que, malgré les perturbations que certains groupes d'acteurs provoquent au point de déranger le fonctionnement des chantiers de la mise en œuvre, l'institutionnalisation de l'inimitié n'ait pas été une avenue considérée par les acteurs. Il ne prévaut pas d'actions institutionnelles fondées sur des logiques d'inimitié. Autant dire que le MENFP agit comme s'il n'avait pas d'ennemis. Dans le cadre de la SNAEPT, cela s'est traduit par un laisser-faire qui cadre avec le laxisme reproché au ministère. De toute façon, l'ensemble des pouvoirs publics ne réagissent pas avec force pour réprimer les actes répréhensibles affectant le globalement le pays. Il semble impossible qu'il puisse trouver avec le MENFP une synergie pour garantir des conditions favorables à l'exécution de la SNAEPT en réprimant les actions qui bouleversent le fonctionnement du secteur de l'éducation.

L'improductivité du partenariat qui est davantage dans le registre du discours que de l'action montre la faiblesse de la relation d'amitié. Celle-ci puise essentiellement dans la bonne volonté d'acteurs du ministère qui changent souvent de poste de sorte que la continuité de la relation d'amitié devienne compliquée avec des visages différents et sans cesse changeants. Le manque d'assise de la politique d'amitié est aussi lié à l'absence de politique intérieure visant à consolider des relations partenariales en dehors des considérations pécuniaires. Pour cette raison d'ailleurs, les bailleurs sont perçus à la fois comme l'ennemi idéologique et l'ami du processus de mise en œuvre. La relation de l'amitié et de l'inimitié n'est donc pas féconde pour l'opérationnalisation de la Stratégie. La lutte comme dialectique est plus de nature individuelle qu'institutionnelle. Il s'ensuit que des hauts cadres eux-mêmes choisissent des luttes sans être endossés par l'État haïtien. Pourtant, la mise en œuvre est trop complexe pour que des luttes personnelles réussissent à lui donner forme jusqu'à favoriser la performance d'un instrument non priorisé.

Le narratif des répondants met en relief un État qui déploie sa force dans le secteur éducatif sur des domaines précis. La réalisation des examens d'État, l'accréditation des écoles qui le souhaitent, la mise en place de structures obligeant les écoles privées à s'acquitter de

leurs obligations fiscales représentent les domaines où la force du politique se déploie véritablement. La fabrique du consensus pour la légitimation intrasectorielle de l'instrument représente aussi un domaine privilégié de la force. Le fait par l'instrument de ne pas être endossé financièrement par l'État haïtien est perçu comme une expression négative de la force. Celle-ci ne fut guère contraignante alors que la mise en œuvre doit compter surtout sur les apports financiers des bailleurs internationaux. La Stratégie a perdu dans ses conditions son ancrage national et institutionnel comme si les bailleurs avaient eux-mêmes choisi de l'imposer comme cadre de référence.

La force est aussi corrélée à la faiblesse des structures qui ne couvrent pas tout le terrain de la mise en œuvre. Elle est fragmentée du fait même des antagonismes qui caractérisent les relations entre le MENFP et les autres instances du politique qui constituent ses vis-à-vis où par rapport auxquelles il est subordonné. Les luttes souterraines limitent la force du politique tandis que l'environnement interne du MENFP marqué par l'instabilité la confine dans le court terme. Elle est aussi fragmentée à l'image du public qui ne représente pas un bloc monolithique et se trouve limitée dans le secteur éducatif du fait de l'autorégulation comme norme dans un contexte de laisser-faire s'apparentant à un choix de gouvernance. La Stratégie qui se présente comme une forme de régulation sectorielle peine donc à s'imposer comme cadre de référence réel sur le terrain qui a déjà développé des habitudes confirmant l'absence de l'État sur plusieurs grands chantiers de l'éducation. Par le fait même, la force du politique est concurrencée par celle déployée par les acteurs du privé qui malgré tout ne sont pas coordonnés entre eux comme une unité forte. Dans l'ensemble, l'analyse des discours des répondants dénote une force non contraignante et défavorable à la mise en œuvre. Il prévaut un manque d'intérêt certain du politique pour la SNAEPT. La force n'a donc pas pu changer la donne au niveau des résultats des dialectiques et des relations qui les commandent. Voilà comment notre synthèse s'imbrique dans notre modèle d'analyse :

- 1) Relation du commandement et de l'obéissance et Ordre défavorable + Relation du public et du privé et Opinion défavorable + relation de l'ami et de l'ennemi et Lutte défavorable = résultats dialectiques défavorables (3/3) ;

- 2) Force faible défavorable à la politique + résultats dialectique défavorable (3/3) =
Échec de la politique.

Nous n'avons pas modélisé, dans notre cadre d'analyse, l'état global du pays. Toutefois, le fait que l'étude se déroule dans un contexte national chaotique fait en sorte que la situation socioéconomique et politique du pays représente, pour des participants, un déterminant de la performance de la SNAEPT. À cet égard, les résultats observables sont l'expression d'une certaine normalité, voire le reflet d'une société bloquée. La construction discursive de l'éducation comme un problème insoluble marche de pair avec la représentation de la triste réalité d'Haïti sans cesse dénoncée par les hauts cadres. Néanmoins, cette situation ne modifie pas notre grille, car la contextualisation de nos trois relations du politique n'est jamais déconnectée de l'état du pays. Cependant, elle demeure un élément à mettre en perspective par rapport à la force du politique. En effet, tout en étant fonction de la situation globale du pays qui détermine partiellement son niveau de déploiement et la rationalité de son exercice, la force se veut aussi l'expression de la volonté des décideurs. Ces derniers peuvent l'intensifier au besoin, ne serait-ce qu'en s'appuyant sur la société civile ou sur l'expertise internationale en dépit de la condition dans laquelle le pays se retrouve. Ils peuvent aussi déployer la force pour changer la situation du pays. Il prévaut donc, dans cette interaction, une sorte d'interdépendance plutôt qu'une nécessaire subordination de la force. La force peut, par exemple, sur certains plans, se passer de la situation du pays pour appuyer une politique si jamais elle symbolise une force qui entend à la fois contenir et combattre les forces adverses (Freund, 1981). Dans le cadre de cette étude, qui met en relief une force d'équilibre, il prévaut une sorte de congruence entre la force et la situation globale du pays. Celle-ci se présente comme un élément de contextualisation important qui permet de comprendre le comportement des paramètres du politique. Mais elle ne change en rien l'équilibre entre le moyen du politique et les présupposés dans l'articulation des résultats de la mise en œuvre.

Un autre aspect qui retient l'attention concerne la faisabilité de la mise en œuvre dans le sens où les hypothèses sur lesquelles elle repose sont réalistes. Certains répondants, pour des raisons idéologiques, estiment que l'instrument ne correspond pas aux réalités de la

société haïtienne, car il s'inscrit dans une dynamique régionale à laquelle le secteur éducatif haïtien est demeuré étranger. Il fût donc condamné à échouer. En principe, s'il existe un problème de faisabilité confirmé par les mauvais choix d'hypothèse de réussite, l'échec devient inévitable. Toutefois, il faut nuancer cette conviction puisque le politique peut se donner, en cours de route, les moyens de modifier ces hypothèses. Nous n'avons repéré dans cette étude aucun entêtement des décideurs sur la révision des hypothèses de performance. Au contraire, une mise en œuvre accélérée a été concoctée pour faire face aux nouvelles contingences de la réalité politico-éducative. Nous n'avons non plus aucune raison de croire que le caractère régional de la politique nuit à sa pertinence locale. Son montage obéit à une interaction des cadres discursifs nationaux et internationaux. Donc, cette variable ne modifie pas l'équilibre entre les paramètres du politique et les perspectives de résultats.

Néanmoins, à l'angle mort de la théorie se trouve le désengagement de l'État en faveur de l'obéissance. La passivité de l'État haïtien qui a pour conséquence sectorielle le développement d'une forme d'autorégulation annule en grande partie la nécessité d'obéir. Les acteurs du privé ne s'inscrivent pas dans un mouvement de désobéissance civile comme en parlent Freund (1981), mais c'est l'État qui ne prend pas les mesures pour se faire obéir. Or, l'obéissance est importante pour la mise en œuvre car elle assure le fait que les directives ministérielles en faveur du déploiement de l'instrument sont appliquées. Dans le contexte haïtien, tel n'est pas le cas. Tout porte à croire que l'État n'est pas intéressé à se faire obéir alors qu'il commande. Les règles sur lesquelles doit se fonder l'obéissance, notamment dans le cadre de la Stratégie, ne sont pas véritablement connues et dans certains cas, sont absentes. Autrement dit, tel que mentionné dans notre travail, il n'y eut pas de politique d'obéissance. Le commandement, pour la Stratégie, s'opérationnalise quasiment dans le vide. Il est moins marqué que dans sa conceptualisation dans la théorie freudienne. Car il s'agit d'un commandement sélectif dont le corolaire est l'absence d'obéissance au profit de l'autorégulation qui se présente dans le secteur sous une forme anarchique en dehors de véritable contrôle.

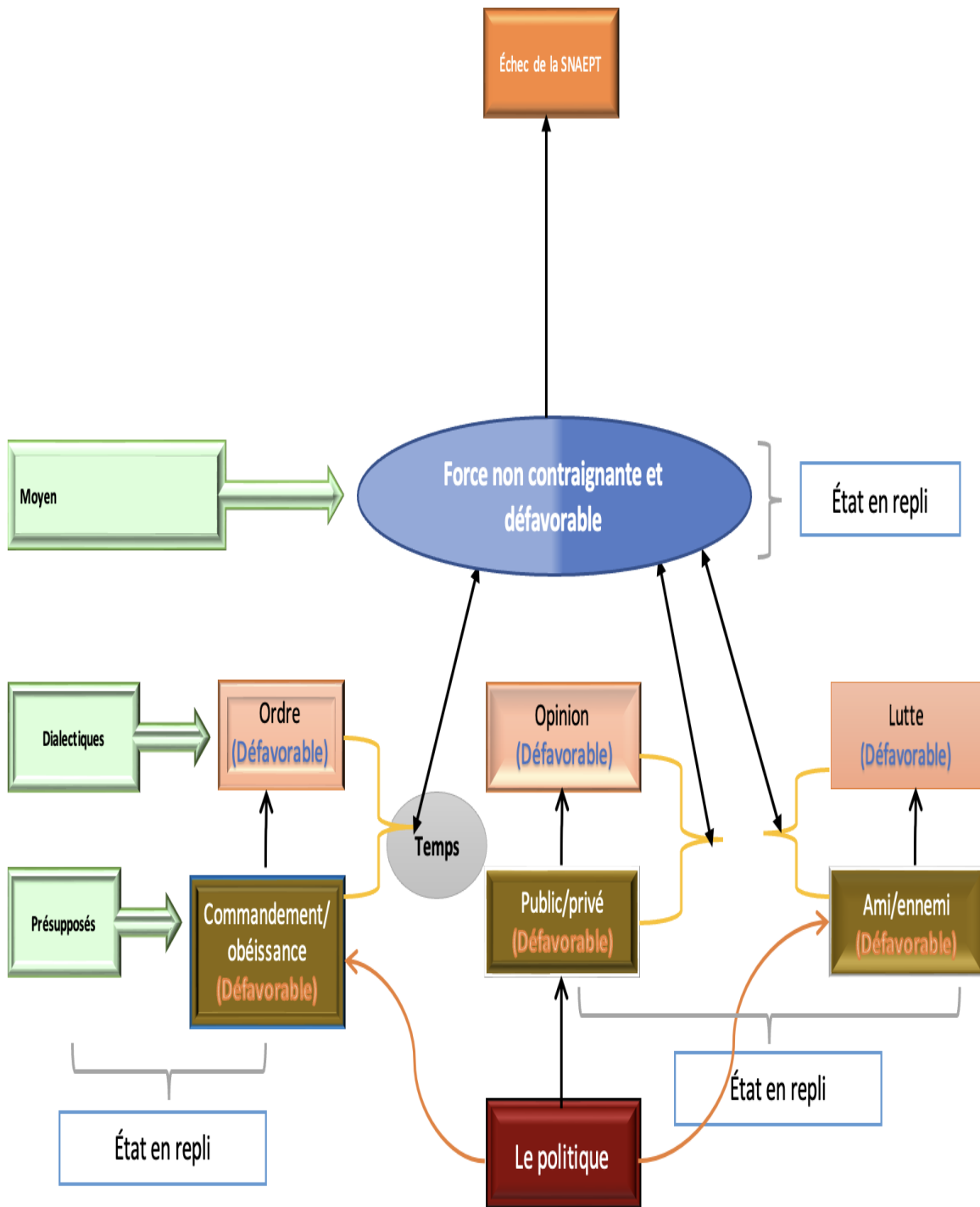
Les limites de la théorie du politique sur laquelle se fonde notre modèle d'analyse se traduit dans ce travail dans le rapport du MENFP au temps, lequel rapport entraîne une culture managériale problématique. Le processus de mise en œuvre se déploie avec des ressources temporelles d'envergure sans que celles-ci soient intégrées en tant que tel dans les raisons explicatives de l'échec. Le secteur a un rapport au temps déséquilibré qui l'empêche d'inscrire ses actions dans le temps prévu pour la finalisation des opérations. Il n'est pas paramétré pour la pleine effectivité de l'instrument sur le terrain. La théorie freudienne n'expose pas cet aspect que nous avons repéré et analysé comme contrainte pour la mise en œuvre.

De même, la question de la propriété du système éducatif pose un problème pour notre théorisation. L'éducation étant un bien public, il n'est pas logique que les acteurs se questionnent sur la propriété du système éducatif même si le secteur non public occupe près de 90% de l'offre scolaire. Pourtant c'est le cas étant donné la faible régulation sectorielle, la très grande autonomie des acteurs privés qui aménagent un contexte où le système semble échapper à l'État. Le problème de la mainmise de l'État sur le système éducatif légitime donc cet aspect que la théorie du politique n'envisage pas même si elle concède le fait que le privé puisse empiéter sur le public. Elle ne le voit pas dans ses pouvoirs régaliens. C'est dans ce même registre que le religieux côtoie le politique dans la sphère éducative en imposant dans l'espace scolaire les finalités éducatives que l'État est lui seule habilité à arbitrer. Dans cette optique, le religieux s'approprie clairement des prérogatives de l'État sans être dérangé dans ses opérations d'autant plus que le comportement de l'État le renforce dans son propre espace. La théorie freudienne, sur ce plan, montre le croisement de deux essences dans un contexte où le politique ne tient pas le religieux en État sur le plan sectoriel. D'où l'importance de comprendre que nous imposons un « État en repli » qui permet de mieux contextualiser la théorie freudienne.

Par ailleurs, en rapport avec le thème de l'ennemi, les sous-thèmes émergents montrent clairement que l'inconfort de la majorité des acteurs qui ne voient pas que l'État a des ennemis au sens freudien du terme. En revanche, ils reconnaissent l'antagonisme qui prévaut dans le secteur avec des expressions endogènes et exogènes. Il s'ensuit que la

notion de conflit est plus productive pour illustrer la réalité de mise en œuvre car l'État haïtien n'a pas de politique institutionnelle d'inimitié. Il est plus dans la résistance que dans la lutte. Il s'agit clairement d'un État qui évolue dans une forme de retrait assumé dans le secteur de l'éducation. Ce qui implique pour la mise en œuvre des considérations plus nuancées du politique dans les explications que nous mobilisons pour mieux comprendre sa pesanteur sectorielle et sa manière de déterminer les résultats de la mise en œuvre de la SNAEPT. Mais ces limites sont largement compensées par le traitement analytique de la force du politique. Celle-ci exprime de manière complémentaire les limitations des présupposés et des dialectiques qu'ils commandent sur le terrain et démontrent le repli de l'État haïtien. Le schéma suivant illustre les changements apportés à notre modèle d'analyse pour mieux le contextualiser à la réalité de la mise en œuvre de la SNAEPT dans le contexte haïtien :

Figure 7 : schéma théorique de l'analyse de la performance de la SNAEPT



Conclusion

Notre recherche s'inscrit dans le champ disciplinaire de l'analyse des politiques publiques. Elle s'applique à fournir un éclairage sur les raisons explicatives de l'échec des politiques éducatives en partant d'une démarche réflexive basée sur le politique et ses expressions particulières en Haïti. Elle entend dégager une compréhension des raisons de l'échec de la Stratégie et mobilise en ce sens les points de vue des hauts cadres du ministère de l'Éducation nationale. La question suivante a servi de fil conducteur à notre travail : comment expliquer, du point de vue des hauts cadres du ministère de l'Éducation nationale, l'échec de la Stratégie nationale d'éducation pour tous ?

Nous avons eu comme objectif de cerner la représentation de la faible performance de la Stratégie chez les hauts cadres du MENFP et de regarder si le niveau de soutien accordé à cet instrument, comme expression de la volonté politique, a pu concourir à son échec. Cela dit, cette thèse ne représente pas un exercice d'évaluation dans la mesure où nous n'essayons pas d'émettre un jugement objectif sur la valeur de la SNAEPT pour Haïti ou encore nous n'en mesurons pas l'impact. Nous n'avons aucunement la prétention de proposer des pistes d'amélioration ou de soutenir un processus décisionnel sur la base des données probantes que cette étude aura fournies. Nous avons procédé ici à l'analyse d'une politique publique, c'est-à-dire « l'étude de l'action de l'État dans la société publique » (Paquin, 2010, p. 8). Plus particulièrement, cette étude se veut une analyse de la mise en œuvre d'un instrument politique, la mise en œuvre étant entendue comme représentant « l'ensemble des processus qui, après la phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique » (Knoepfel et al., 2015, p. 236).

Il s'agit d'une étude de cas intrinsèque dont l'objectif consiste à dégager, comme indiqué précédemment, une meilleure compréhension du niveau de performance de la Stratégie. Cette recherche de nature qualitative obéit à une démarche inductive. Nous avons pris le temps d'interviewer des hauts cadres engagés au sujet de l'opérationnalisation dans le but de coconstruire avec eux la compréhension de l'échec de la SNAEPT. Ces acteurs ont été sélectionnés en raison de leur implication dans le déploiement de la Stratégie. L'entrevue semi-dirigée, dans le cadre de notre stratégie inductive, s'est déroulée sur la base d'un

ensemble de questions. Elles concernent essentiellement la manière dont les présupposés du politique sont agencés dans le secteur et interagissent chacun avec la SNAEPT durant la phase de sa mise en œuvre. Ces questions trouvent leurs réponses dans notre modèle d'analyse et d'observation qui puise dans l'approche freudienne du politique. La lisibilité de la performance de cet instrument normatif s'est effectuée, rappelons-le, à travers le prisme du politique. Cela dit, notre travail, tout en s'inscrivant dans le champ disciplinaire transversal de l'analyse politique, mobilise le registre du politique avec un ancrage de philosophie politique.

Freud (1981) définit le politique à partir de trois relations : la relation du commandement et de l'obéissance, celle du public et du privé et enfin, celle de l'ami et de l'ennemi. Les dialectiques respectives de ces trois relations sont l'ordre, l'opinion et la lutte. Sachant qu'il prévaut une relation entre le politique et les politiques publiques, ces dernières ne pouvant être exécutées sans l'appui du politique, nous avons analysé leur interaction pour mieux comprendre la performance de l'instrument sur le terrain. Notre cadre théorique postule qu'à partir du comportement convergent de deux variables du politique, il est possible de dégager une tendance favorable ou défavorable à la mise en œuvre. Nous avons aussi tenu compte du moyen spécifique du politique, à savoir la force, relativement à sa contribution aux résultats finaux des autres variables, résultats qu'elle détermine largement. Cela nous a permis d'apprécier le comportement du politique à l'égard de l'instrument auquel il fournit l'infrastructure nécessaire pour sa performance. Pour ainsi dire, le modèle théorique freudien que nous utilisons fait dépendre les résultats de la Stratégie de l'articulation entre la force et les trois relations du politique. Lorsque cette articulation se révèle défavorable, la performance globale de l'instrument ne peut qu'aboutir à un échec. Conformément à notre référentiel théorique, notre travail a donc permis d'analyser les conditions ayant présidé à cet échec à partir de la dynamique contextuelle des trois relations et de leurs dialectiques dans le milieu éducatif et aussi de la force du politique. Notre modèle est en quelque sorte validé sur le terrain quoiqu'ayant subi des modifications.

Les données recueillies montrent que tous les signaux du politique sont défavorables à l'exécution de la Stratégie. La force n'a guère été déployée pour contrebalancer les effets

combinés des trois relations du politique et de leurs dialectiques respectives sur la mise en œuvre. Elle s'inscrit, sans surprise, dans leur continuité témoignant dès lors qu'il n'y eut pas à la disposition de la Stratégie des moyens véritables. Celle-ci a donc cheminé dans un contexte défavorable qui a pu déterminer son échec. Notre démarche réflexive nous amène à ces considérations. Elle finit par montrer que la crise du politique manifestée dans le secteur éducatif par la contextualisation des différents présupposés et de leurs dialectiques respectives empêchait la réussite de la SNAEPT.

Ceux-ci démontrent en effet une dynamique globale et sectorielle défavorable à la mise en œuvre. Cette dynamique, elle-même, participe du manque de volonté de l'État haïtien et de la précarité de ses fondations (Corbet et al., 2014). Cette précarité explique en grande partie sa difficulté d'opérer efficacement sur de vastes chantiers. Rappelons en effet que, sur le plan sociohistorique, il n'est pas construit pour la gestion des problèmes collectifs d'étendue nationale, car ses structures sont spatialement et fonctionnellement limitées (Fleishmann, 2008 ; Ruffat, 1991). Dès sa genèse, il a toujours fonctionné, à travers ses instances constitutives, pour une partie de la population (Hector et Hurbon, 2009). Les choix élitistes qui ont marqué les balbutiements de l'éducation postcoloniale sont actualisés dans l'étendue et dans le fonctionnement des structures de gouvernance (Brutus, 1949 ; Tardieu, 2005 ; 2015). Celles-ci ne sont pas montées pour diriger efficacement la totalité du système éducatif qui n'est pas géré de manière à tendre vers un but commun. Aujourd'hui encore, elles ne sont pas en mesure de se déployer davantage en vue de supporter les différents axes de politiques dont le cadre scalaire revêt une portée nationale. Des problèmes sérieux de gouvernance accentués par les défis opérationnels de l'inspection s'ajoutent aux facteurs qui contribuent à la déficience ministérielle. Autant dire que l'infrastructure politico-administrative en place n'a pas pu appuyer les ambitions d'une politique éducative qui dépasse, par sa portée même, la capacité opérationnelle de l'État.

Par ailleurs, le transfert de la coordination à une structure qui doit faire face à l'environnement interne et externe du MENFP marqué par des jeux d'acteurs interminables a pu complexifier le processus d'opérationnalisation. Ce bureau de coordination représente

l'un des visages du commandement quoique son financement d'obédience internationale entraîne une redevabilité directe aux bailleurs alors que c'est le MENFP qui en choisit les cadres. Ces derniers, pour des raisons pragmatiques, ont choisi de contourner la bureaucratie ministérielle et, par le fait même, ont affaibli la relation de commandement. L'exécution de cet instrument dépendait des fonds internationaux, car la prise en charge financière de l'État n'a jamais pu se concrétiser. Autrement dit, l'État ne supporte pas sa propre politique comme s'il a été forcé de le déployer. Il faut donc accepter aussi que les problèmes financiers aient miné les perspectives de réussite. Or, le cadre d'action de Dakar, référentiel international de la SNAEPT, précisait qu'il fallait susciter « au niveau national et international, un puissant engagement politique en faveur de l'Éducation pour tous, [...] et augmenter sensiblement l'investissement dans l'éducation de base » (UNESCO, 2007, p. 22). Malheureusement, les observations sur le terrain ne soutiennent pas cette assertion. D'aucuns parlent de l'État contre lui-même, mettant en scène un scénario où les problèmes de la mise en œuvre ne peuvent être recherchés qu'à l'intérieur de son fonctionnement incohérent qui dégage plusieurs ambivalences. En effet, l'État adopte une politique, à travers le Ministère, et observe, sans s'engager véritablement, sa mise en œuvre.

Comme l'opérationnalisation de la Stratégie a porté l'empreinte des nombreuses désarticulations structurelles auxquelles s'attribue une bonne partie de la faiblesse de la relation du commandement, l'obéissance aussi en paie les conséquences. Celle-ci étant toujours une réponse à un commandement, la faiblesse de celui-ci a entraîné automatiquement la sienne. Il n'existait pas de véritables contraintes pour imposer aux acteurs une direction. L'État n'a ni les capacités pour une plénitude de ses actions sectorielles de commandement ni l'efficacité dans le cadre du minimum qu'il assure comme visage du politique. Les acteurs gravitant autour du fait éducatif haïtien demeurent libres, que ce soit dans son sein, que ce soit à d'autres niveaux. Il s'ensuit que la relation de gouvernants et de gouvernés se révèle minimaliste à l'image de l'État instable qui manque de consistance. Pour preuve, nous observons avec le MENFP un environnement interne qui a la fonction d'affaiblir le politique à cause de sa surpolitisation et de sa médiocrité globale renforcée par l'absence de culture de résultats.

L'environnement externe, quant à lui, est à la fois lieu de pression et de cohérence pour le MENFP qui complète l'écosystème politique caractérisé par une improductivité globale. La SNAEPT se trouve prisonnière de ce double contexte où se combinent faiblesse du politique et manque d'intérêt des décideurs qui n'imposent pas les directives ministérielles aux acteurs dont le développement anarchique se révèle inquiétant. Le pullulement des écoles privées en Haïti en dehors de toute norme éducationnelle s'inscrit dans ce registre inquiétant. Il serait exagéré de croire que la SNAEPT pourrait les atteindre lorsque dans le fonctionnement normal du MENFP il ne réussit pas à les réguler. C'est pourquoi la difficulté de circonscrire le périmètre de l'obéissance par rapport aux directives ministérielles relevant de la Stratégie persiste. En fait, l'obéissance étant le corollaire du commandement, si ce dernier se trouve à la base futile, il est impossible que l'obéissance ne révèle pas à son tour faible ou, comme le montre notre travail, invisible. La faiblesse de l'ordre du politique est nourrie par ce contexte défavorable à la mise en œuvre. Celle-ci hérite d'un ordre sectoriel qui ne dégage pas de véritables contraintes sur la réalisation des politiques entérinées par le ministère. Cet ordre précaire n'a guère la prétention de favoriser le développement de la mise en œuvre de la Stratégie qui promeut d'ailleurs un objectif visant son renforcement. La conscience du manque de pertinence de l'ordre est documentée dans les documents de diagnostic.

Ce problème trouve un écho résolument problématique dans la relation du public et du privé. Le MENFP n'a aucune maturité institutionnelle de sorte que des acteurs dans son sein l'instrumentalisent à des fins privées. Son faible degré d'institutionnalisation est comme un prédicteur de son manque d'emprise sur le développement de sa propre politique. La modération nous fait considérer le principe d'autorégulation qui consacre l'autonomie des acteurs de la sphère privée. Mais à entendre les répondants, cette autonomie, faute d'encadrement, frise l'anarchie surtout dans les endroits où le cadre de référence des politiques publiques se trouve en déphasage avec le contexte d'évolution des acteurs. En effet, le terrain ne communique pas avec le central qui ne dispose pas de présence effective sur les chantiers de déploiement des axes opérationnels de la SNAEPT. Il s'agit carrément de vide institutionnel qui illustre un État effacé sur les sentiers majeurs de la trajectoire arrêtée pour l'effectivité de la Stratégie. Il est donc plus que normal pour

des politiques de haut vol d'essayer un échec cuisant sur le terrain qui se veut, à bien des égards, un lieu de contradiction. Le renforcement du public devrait être en soi une politique à la fois sectorielle et globale pour espérer réaffirmer l'État dans son rôle régulateur et en même temps pour équilibrer ses relations avec le privé au nom de l'intérêt général. Les différents acteurs accusés d'utiliser le MENFP pour leurs propres agendas sont conscients des difficultés de ce dernier quant à l'affirmation de son potentiel et à l'imposition de ses directives. Sa redynamisation, en tant que lieu de fonctionnalisation du politique, empêcherait celui-ci d'être décrédibilisé par ses propres cadres qui en intentent le procès pendant les entrevues. Même si l'élaboration de l'instrument a fait croire à ces derniers que l'État allait obtenir des résultats différents compte tenu de la portée cognitive de l'échec retentissant du PNEF dont la SNAEPT représente la reconduction améliorée, la mise en œuvre reste et demeure une catastrophe dans les opinions.

Pour cause, la Stratégie va progressivement manquer de pertinence puisque les discours qui la soutenaient au départ ont perdu leur importance à la faveur des changements successifs qui ne tiennent pas compte des besoins de l'implantation. Il y a donc une désappropriation institutionnelle implicite qui s'est réalisée subtilement après les trois premières années de timide démarrage. La SNAEPT a été éclipsée dans le narratif public ainsi que dans celui du ministère au point que certains acteurs ont vu dans notre entrevue une sorte de résurrection d'un instrument dont les traces ne sont que cognitives et, pour plusieurs, limitées à son élaboration. Son échec s'inscrit pourtant dans le processus continu d'affaiblissement de l'État d'autant plus qu'il signifie nécessairement le gaspillage de ressources. Le nationalisme des participants détonne avec le type d'État qu'ils décrivent. Le public ne représente pas un espace nationalisant alors que la mise en œuvre relève de l'intérêt national. Ces contrastes sont marquants au point de soulever des préoccupations sur qui, entre l'État et les hauts cadres, mérite l'autre. Les opinions révèlent des tensions permanentes, voire de contradiction entre l'État et ceux qui représentent son support ontologique. Les jugements sur la mise en œuvre sont informés par cette situation indésirable. L'entrevue a mis en relief un État idéalisé en confrontation avec l'État réel qui déçoit de sorte que nous pouvons parler des effets de la crise du politique sur la mise en œuvre.

Le faible ancrage institutionnel renseigne également sur la relation d'amitié et d'inimitié. L'approche chaotique et confuse des changements au sein du MENFP à travers les nominations partisans et le déplacement des hauts cadres qui représentent les visages de l'amitié et de l'inimitié. Ces visages éphémères informent la faible consistance de l'amitié traduite en partenariat avec les acteurs sociaux, techniques ou financiers. Ce partenariat n'a pas pu être fécond puisque la société civile a été écartée à la phase d'implantation. Or, il était prévu par le cadre d'action de Dakar que les décideurs nationaux fassent en sorte que « la société civile s'investisse activement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de stratégies de développement de l'éducation » (UNESCO, 2000). Cette possibilité n'était pas envisagée par l'État qui s'est donc privé de leur contribution. Quant à l'inimitié, elle existe sans être intégrée dans la compréhension de la majorité des hauts cadres qui interprètent leur réalité comme l'expression de la dynamique antagoniste qui caractérise les rapports avec la sphère publique et avec les bailleurs. Ceux qui ont repéré l'inimitié ont perçu les obstacles à une mise en œuvre réussie. Cette inimitié, sur le plan intérieur, s'est exprimée par les actions des politiciens véreux et des bandits qui ont paralysé le fonctionnement de l'école afin de bloquer le pays et d'imposer leurs revendications. Il est cependant surprenant que ces derniers ne soient pas mentionnés abondamment alors que leurs actions rythment sérieusement la réalité éducative en maintenant la vie éducative en otage. La mise en œuvre est interrompue dans l'ensemble du secteur éducatif ou dans une partie selon le cas par la redéfinition du calendrier scolaire au gré de l'instabilité nationale ou départementale. L'absence de politique institutionnelle d'inimitié montre un État passif qui ne se trouve ni dans l'action de manière préventive ni dans la réaction de manière curative aux fins de protéger l'intérêt général dans ses expressions sectorielles. La reconnaissance de l'ennemi se veut plus discursive que fondée sur des faits. Elle paraît plutôt timide et fait l'objet d'un narratif peu consistant dominé par la gêne de la désignation des antagonistes pourtant réels. La conscience de la lutte n'est pas établie alors que celle-ci, à certains égards, a pu rythmer le processus de mise en œuvre de la SNAEPT.

Sur le plan externe, l'inimitié est surtout de nature idéologique et répond à une lecture néocoloniale des politiques publiques. Elle signifie que la Stratégie représente d'abord un outil de domination occidentale. Ce point de vue minoritaire a pu quand même dévoiler

une forme d'inimitié. Toutefois, elle ne revêt pas une portée institutionnelle. Globalement, la lutte politique traduit plus le fait de sujets individuels que celui d'une institution engagée envers le changement. Le MENFP n'est pas perçu comme un acteur en lutte, mais plutôt comme une entité sectorielle dont les actions et les réactions restent en cohérence avec celles des acteurs issus d'autres unités gouvernementales qui le pressurent et handicapent son fonctionnement global. Toutefois, l'antagonisme entre les acteurs ministériels et ceux d'autres sphères de la politique demeure palpable dans la mesure où il conduit à des éjections de postes qui rendent craintifs les hauts cadres. Ceux-ci s'investissent dans les négociations pour consolider leurs positions au lieu de s'intéresser sérieusement aux besoins du MENFP. La mise en œuvre qui a vu défiler plusieurs ministres emportés par l'instabilité politique qui, malheureusement, contraint le MENFP à garder une cohérence avec l'image globale des autres institutions étatiques s'installe dans cette ambiance.

La situation chaotique du pays n'est pas moins compliquée et est présentée dans le narratif de nos répondants comme un élément qui a contraint sérieusement l'opérationnalisation de la Stratégie au-delà même de la sphère du MENFP. Elle permet de discerner clairement la crise du politique. Celle-ci aménage un cadre global de mise en œuvre défavorable qui normalise l'échec de la SNAEPT. Les répondants établissent le lien entre la faillite de l'État et la faillite éducative pour illustrer la prévisibilité de l'échec de l'instrument ainsi que le caractère insoluble du problème de l'éducation en Haïti.

Sur le plan opérationnel, la théorie du politique a montré beaucoup de forces. Par exemple, les aspects évoqués dans nos entrevues relativement à la conceptualisation des politiques publiques comme élément causal de l'échec des politiques publiques ont pu être pris en compte. Ils font partie des facteurs récurrents mobilisés dans les travaux sur la performance des politiques publiques (Meijer, 2020; Caputo et Radford, 2022; Farson et Jones, 2021). Dans ce travail, ce problème est lié à la dialectique du privé et du public et relève donc de la sphère idéologique. Elle est traitée à la fois dans la relation de l'ami et de l'ennemi et aussi dans et celle du public et du privé. Dans les entrevues, ils sont évoqués pour parler de l'inapplicabilité de la politique pour certains et de l'inadéquation pour d'autres. La théorie freudienne assume bien l'inapplicabilité liée aux limitations structurelles et des

fonctionnements démontrant la faible capacité organisationnelle de l'État. Les problèmes de la relation du commandement et de l'obéissance fournissent en ce sens une première explication à cette réalité. La théorie du politique a permis aussi de comprendre les inapplicabilités résultant de l'amplitude des conflits mis en relief dans le cadre de la relation ami ennemi. Comprenons donc le fait que toutes les dialectiques en raison d'une étiquette négative sont susceptibles d'engendrer des situations d'inapplicabilité.

Ses limites avons-nous vu s'explique dans la contextualisation des paires de présupposés avec la manière dont le ministère compose avec le temps qui n'est pas concentré sur la mise en œuvre de l'instrument. En d'autres termes, il ne prévaut pas une politique du temps pour en faire une ressource pour la mise en œuvre. Le temps global des activités ministérielles n'est pas contrôlé de sorte qu'il s'épuise rapidement avant même l'effectivité de l'instrument qui, nous l'avons vu, n'est pas au cœur des priorités du politique. De même, une autre limite du politique qui ressort de ce travail se trouve liée au fait que les trois relations du politique et leurs présupposés respectifs mettent en relief le fait que nous composons avec un « État en repli ». Ce repli s'évidente très bien dans l'articulation limitée du commandement qui s'affirme sans son corolaire, l'obéissance. Il s'exprime également à travers le public qui est pris en otage par le privé et, finalement, à travers l'inexistence pas de politique institutionnelle de l'inimitié pour la problématisation de la dichotomie ami ennemi dans le cadre de la mise en œuvre. Toutes ses limites nous ont invité à théoriser, pour les besoins de cette thèse, la compréhension de l'État en repli afin de mieux l'ajuster à la théorie freudienne.

Cela dit, plusieurs raisons expliquent clairement l'originalité de notre étude. Une première originalité concerne la posture d'analyste de politiques éducatives. Les travaux recensés dans le secteur éducatif haïtien sont le plus souvent l'œuvre de sociologues, d'expert en science de l'éducation, d'historiens, de linguistes, etc. La perspective d'analyste de politique fait office de parent pauvre et témoigne même d'une lacune dans le développement de la connaissance dans le secteur de l'éducation en Haïti. Il s'agit donc d'un apport disciplinaire important à l'étage des réflexions sur le fait éducatif haïtien.

Une deuxième originalité se trouve liée à la posture du politique qui est clairement assumée dans le parti pris théorique de notre étude. L'étude sort des sentiers battus des modes d'analyse des politiques publiques. Habituellement, dans le cadre des réflexions sur les politiques publiques en général et sur les politiques éducatives en particulier, le politique n'est guère repérable. Notre recension des écrits témoigne d'ailleurs de l'invisibilité du politique dans l'étude des multiples causalités à l'œuvre par rapport aux échecs des politiques publiques. Nous amenons ici une réflexion qui situe l'échec de la mise en œuvre à l'intersection du politique et de la politique. Une façon différente d'apprécier la performance des politiques qui se veut originale par rapport aux manières traditionnelles d'analyser les politiques publiques dans le monde. Dans le cadre de ce travail, nous avons non seulement explicité le politique mais aussi nous avons montré son imputabilité relativement à la performance de l'instrument politique étudié. Eu égard à l'appréciation de la réalité de l'échec, cette avenue réflexive se démarque donc par sa singularité qui consiste à mettre en valeur le politique.

Une troisième originalité qui découle de celle que nous avons mentionnée précédemment tient du fait que dans le cadre de cette recherche nous mobilisons les lunettes théoriques de Freund (1981), théoricien du politique dont les travaux ont été reçus particulièrement dans les domaines de la sociologie, de la philosophie et des relations internationales. Notre utilisation de Freund (1981) montre la possibilité de s'en servir pour regarder la performance des politiques publiques en général et des politiques éducatives en particulier. Cela est d'autant plus intéressant puisque ce cadre théorique est importé dans notre travail pour apprécier la réalité d'un État failli qui implante des politiques éducatives. Nous gardons donc une originalité pour avoir favorisé une telle application à travers un modèle qui force une ouverture de la discipline syncrétique de l'analyse des politiques publiques au champ de la philosophie politique qui se déploie à travers la théorie essentialiste du politique. Rappelons à cet égard que la philosophie politique ne fait pas partie des disciplines traditionnelles à partir desquelles les auteurs entament l'analyse des politiques publiques.

Une quatrième originalité de cette étude découle de la réflexion sur le religieux dans la sphère éducative à partir d'une posture d'analyste politique. Si le croisement du religieux et de l'éducation a animé plusieurs débats intellectuels (Clorméus, 2022; Hurbon, 1987), l'intersection avec la mise en œuvre d'une politique sectorielle spécifique n'a jamais été envisagée dans les travaux nationaux à travers le prisme freudien du politique. Cette étude s'y est intéressée en montrant notamment comment le religieux rythme le secteur et influence à travers des finalités concurrentes à celles établies par l'État pour l'éducation le fonctionnement global du chantier scolaire aussi bien que du système éducatif. En l'absence de cette intersection, il manque toute une compréhension de l'apport du religieux au formatage du secteur de l'éducation en Haïti et à sa performance spatiotemporelle dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques.

Une cinquième originalité de ce travail tient à la définition causale qu'il permet d'attribuer à l'échec qui est présenté dans notre recension des écrits comme un étant un concept polysémique sur lequel la communauté des chercheurs n'a pas encore établi de consensus. Il s'agit donc d'un apport conceptuel intéressant à l'éventail de définitions disponibles puisque cette recherche permet de conceptualiser l'échec comme étant le résultat du rapport entre la manifestation défavorable d'une force contraignante ou faible et les résultats des dialectiques publiques défavorables.

Une dernière originalité est liée à la théorie du politique elle-même. Notre démarche abductive a permis de faire émerger des sous-thèmes logés dans son angle mort. Par exemple, tel que mentionné précédemment, le rapport au temps de l'administration publique qui évolue dans une culture managériale propre n'est pas abordé par Freund (1981). Or, le temps, observons-nous, pèse sur les processus opérationnels. Notre travail a mis en lumière cette réalité informée par l'ordre du politique. Nous avons aussi découvert que le traitement conceptuel de l'ennemi crée de la surprise, voire du malaise chez les hauts-cadres. Par rapport à cet aspect, il a été étonnant de voir que la majorité de nos répondants ne se sont pas reconnus dans le discours discriminatoire de la dichotomie ami/ennemi. Que ce soit pour des raisons de socialisation politique ou encore d'intérêts pluriels dans le camp de ceux que d'autres considèrent comme ennemis, contrairement à

ce que présumerait Freund (1981), ce sont les conflits privés plutôt que l'adversité politique qui dominent les représentations. En ce sens, la théorie du politique mérite d'évoluer pour mieux saisir ce contexte sectoriel et sociétal où le repérage de l'ennemi est plus complexe puisque la politique institutionnelle est celle de l'amitié traduite par la philosophie partenariale. Rappelons ici le fait que même s'il y a une différence qualitative entre les ennemis privés et publics, les conséquences de ces deux réalités sur les politiques publiques peuvent être les mêmes. La dichotomie ami-ennemi reste malgré tout pertinente puisque les faits montrent l'existence d'ennemis virtuels ou réels dont la désignation demande néanmoins une réaffirmation de l'État dans l'espace public. Mais elle doit être repensée dans le contexte mondialisé haïtien où des acteurs internationaux prennent en charge le financement du secteur beaucoup mieux que l'État et opèrent librement dans un contexte politique de dépolitisation. Cet aspect n'a pas pu être intégré par Freund (1981) qui évoluait dans le monde de l'après-guerre en France. Aujourd'hui, les interactions interétatiques sont différentes.

En somme, parmi les contributions majeures de cette étude relativement au champ de l'analyse des politiques publiques, nous voulons souligner le fait qu'elle dévoile un État qui s'est construit sur trois grandes incapacités dans le secteur de l'éducation. La première incapacité concerne la régulation qui fait en sorte que les acteurs privés s'autorégulent en participant à la mise en place d'un système éducatif à plusieurs vitesses. La deuxième incapacité est de nature financière de sorte que des bailleurs de fonds au lieu de l'État s'intéressent au financement de l'éducation quand les familles ne portent le lourd fardeau financier de la scolarisation. La troisième incapacité renvoie à l'institutionnalisation qui se traduit par le poids de l'individu ou d'un Bureau qui remplace un État démissionnaire dans des rôles clés en rapport avec sa mission régaliennne. Notre analyse révèle que cet État a besoin du privé pour le développement de son offre éducative et également du religieux pour une certaine qualité de l'offre. Il a également besoin des bailleurs internationaux dans le cadre de la relation de l'ami et de l'ennemi pour compenser la précarité de ses ressources financières et donner l'impression qu'il représente un État sur la scène mondiale. Finalement, comme il n'est porteur d'aucun projet éducatif véritable, il a besoin des individus pour dicter ses actions et lui fournir un support ontologique. L'incohérence de

l'État se reflète sur la mise en œuvre. Cela peut s'observer aussi sur le terrain de l'éducation avec des conséquences graves et particulièrement préoccupantes. Voici comment se décrit l'État haïtien qui développe, dans son évolution, une sorte de dépendance au sentier :

L'État-nation haïtien, au XIXe siècle, n'est point la simple transposition d'un modèle préconstruit. Il n'est pas non plus le simple relais d'un État central. Il dispose bien d'une originalité : celle de désavouer la nation à laquelle il ne cesse pourtant de recourir. Une vraie nation adopte un culte occidental (le christianisme), une langue occidentale, un système d'éducation occidental. Dès lors, l'État-nation vise, une fois implanté en Haïti, essentiellement à transnationaliser. Mais cette visée est purement utopie, lorsqu'elle ne se mue pas en fantasme. Il faudra donc que l'État se fasse mimétique des États-nations occidentaux et se réalise comme structure formelle, symbolique, dans le plus grand écart qui soit avec la société civile, et donc dans le plus grand désintérêt vis-à-vis d'une application des droits de l'homme au peuple. Ceux-ci en effet ne seraient qu'une émanation de l'Occident, une manifestation exotique » (Hurbon, 1987, p. 129).

Il prévaut donc, comme nous l'avons illustré, une crise de l'État qui explique les nombreux déboires du processus d'opérationnalisation. Nous voyons bien que celui-ci n'implantait pas une politique avec le souci de sa performance. Son laisser-faire l'efface devant l'articulation des besoins cruciaux de la mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle la force du politique n'a pas pu être mise à profit. Celle-ci n'est pas de nature combative puisqu'elle joue un rôle d'équilibre paradoxal qui se traduit donc dans le statuquo plutôt que dans les transformations annoncées. Nous observons en ce sens le fait que lorsqu'il s'agit de changements profonds, l'État haïtien n'est que peu intéressé de sorte que les résultats des interventions publiques sont surtout le fruit d'un certain immobilisme qui conduit nécessairement vers une désarticulation sectorielle progressive. Sur ce plan, il faut comprendre aussi que les changements annoncés peuvent à long terme modifier sa nature profonde. L'État joue donc, à travers le lieu de fonctionnalisation de son pouvoir, un rôle effacé si bien que le terrain est, à bien des égards, un témoignage éloquent de son absence que certains cadres interprètent à tort comme étant l'expression de son inexistence. L'État haïtien existe bel et bien pour assurer le suivi des aspects sectoriels qu'il juge prioritaire et donner l'impression qu'il agit. Il ne tend pas vers une quelconque amélioration ontologique et n'est pas l'expression des valeurs citoyennes en faveur du développement national auquel est censé contribuer le système éducatif.

Nos observations démontrent la nécessité d'une réforme de l'État qui passe par sa refonte axiologique et par la création d'une base sociale solide en faveur des politiques publiques d'envergure pour espérer leur réussite. Ces aspects font partie en effet des principales carences de l'État haïtien représenté par le MENFP. Ces carences ont handicapé sérieusement la mise en œuvre. L'échec de la SNAEPT reflète aussi des éléments de congruence de la force du politique avec la dynamique sociétale rythmée par des élites qui ne sauraient s'investir dans la performance d'un instrument à visée égalitaire et surtout réformiste dans ses ambitions. Cette étude aura aidé à montrer que le lien entre le politique et la Stratégie se veut faible et non intentionnel. Celle-ci ne représente pas une priorité dont le fonctionnement des structures opérationnelles du politique favorisait la prise en charge. La Stratégie a été l'objet d'une timide mise en œuvre sur fond de crise. Elle n'a pas pu avancer, car la crise n'a pas été résorbée. Avec les années, elle s'est même accentuée dans le contexte global de la faillite de l'État. Il fallait sans aucun doute une politique de l'État qui précède ou qui accompagne l'opérationnalisation de la Stratégie pour s'assurer que celle-ci eût plus ou moins des espoirs de réussite.

En contribuant essentiellement à établir la responsabilité du politique dans l'échec de la SNAEPT, cette thèse invite à remettre en question les modalités de l'existence même de l'État haïtien. Elle nous amène à construire une compréhension nouvelle de son identité et de son fonctionnement que l'approche conceptuelle de Freund (1981) aide à illustrer sans pour autant l'avoir problématisé. En effet, l'une des contributions originales de cette thèse est de montrer que l'État haïtien est caractérisé par trois types de repli qui affectent la performance des instruments de politiques éducatives :

- Un repli dans le commandement, car celui-ci n'est que partiel et articulé sur des aspects précis comme si l'État renonçait à commander la totalité du système éducatif. Ce commandement partiel qui souffre d'ailleurs de nombreuses désarticulations diminue beaucoup la portée de l'État haïtien dans un contexte où sa complémentarité avec la société civile n'est pas recherchée pour la réussite de la mise en œuvre. Un processus d'atomisation est à l'œuvre dans son propre espace à chaque échec qui confirme la faiblesse de ses capacités opérationnelles et l'émergence de forces concurrentes qui érodent progressivement la sienne. Sur le

plan managérial, ce constat est d'une importance cruciale. Toute la réalité du commandement sectoriel précise des difficultés managériales d'envergure que le fonctionnement global de l'État rend manifestes. Le management efficace des politiques publiques d'éducation passe par la mise en place d'un État qui commande de manière effective.

- Un repli dans son expression publique qui se traduit dans le faible niveau d'institutionnalisation des structures à travers lesquelles il assure ses interventions. Le public opère comme un agrégat d'individus qui ne sont façonnés par aucune idéologie de leurs ministères de tutelle ou de l'État. Si l'idéologie élitiste informe les politiques éducatives, il n'y a pas une idéologie spécifique de l'appareil de l'État qui traverse le ministère au point de faire consensus. Une conscience citoyenne et patriotique de la chose publique reste à développer pour sa cohérence globale et la performance des politiques. Des frontières entre le public et le privé demeurent floues alors qu'une multiplicité d'acteurs sont en train de donner forme au secteur comme si l'absence de l'État dans son rôle régulateur se voulait le principe organisateur de ses actions sectorielles. Un processus de désinstitutionnalisation fut à l'œuvre au fur et à mesure que le privé gagne du terrain au détriment du public.
- Un repli dans l'expression de l'inimitié dans la mesure où les politiques étant conçues pour capter la manne internationale, aucune forme institutionnelle d'inimitié ne prévaut même si des hauts cadres entrevoient des éléments susceptibles de les légitimer. L'inimitié n'est pas construite puisque l'appareil public choisit de ne pas s'engager à contraindre des acteurs exogènes de manière à conformer leurs actions. Par rapport aux agences internationales, le choix institutionnel marqué par l'asymétrie financière et politique conduit l'État haïtien à faire profil bas dans une perspective d'équilibre. Le discours partenarial caractéristique du secteur dilue ou cache les velléités d'inimitié avec les structures qui représentent des collectivités internationales. Le repli réside également dans l'expression de l'amitié qui se confine dans la phase de l'élaboration, les partenariats n'étant pas mis à contribution pour les besoins de la mise en œuvre. L'amitié avec les collectivités internationales n'est pas encadrée puisque l'État n'a pas de véritable politique extérieure. Le fondement de ses relations est basé sur ses

besoins de financement plutôt que sur une vision d'alliance avec les acteurs internationaux qui constituent son principal support dans plusieurs domaines.

Cet État en repli éprouve donc de la difficulté à mettre en œuvre un instrument qui remet en question son existence propre puisque celui-ci l'inscrit dans une dynamique de déploiement, voire de conquête. En effet, la SNAEPT postule pour sa pleine effectivité : un déploiement du commandement trop restreint, une réaffirmation du public dont la fonctionnalité est trop limitée pour promouvoir l'intérêt général, des dynamiques d'amitié qui supportent la mise en œuvre. Ce repli fait évoluer ceux qui sont censés obéir, c'est-à-dire ceux qui évoluent dans la sphère privée, dans une relative autonomie qui se veut l'un des facteurs contributifs de la faible pesanteur du politique. Le repli de l'État réduit son champ d'action et fait dépendre la performance de la Stratégie essentiellement de la contribution financière des agences internationales. Il fournit les ressources langagières pour expliquer à lui seul le fonctionnement de tous les présupposés du politique. Autrement dit, pour comprendre la contextualisation du politique en Haïti et la performance de sa politique éducative, il faut intégrer une conception minimaliste du champ de compétence de l'État. Il ne s'agit pas ici de la prévalence d'un rôle régulateur qui l'emporte sur les autres rôles que celui-ci pourrait jouer. Il ne s'agit pas non plus de la réalité de l'État postmoderne décrit par Chevalier (2008), c'est-à-dire un État qui transfère certaines compétences, mais qui continue de réguler.

Dans le cas haïtien, nous sommes en présence d'un « État minimaliste » qui accueille des politiques plus vastes que sa portée opérationnelle. Or, la dictature duvaliériste qui précède les années 1990 constitue la preuve éloquentes du fait que la relation de commandement et d'obéissance se révélait plus contraignante. Il y va de même pour la relation du public et du privé qui se jouait à l'avantage du public dans la mesure où la dictature veut dire, dans le langage freudien, que le public régent le privé. Toutefois, cette relation ne fut pas sans difficulté à cause de la personnalisation du pouvoir où l'individu tend à remplacer l'État et où le privé tend à être supprimé. L'opinion, comme dialectique de ce présupposé, est ainsi contrôlée. Quant au présupposé de l'ami et de l'ennemi, les persécutions politiques démontraient assez clairement les choix de l'État. Il y eut même des tensions avec

l'international révélant la force relative de l'État haïtien durant le règne duvaliériste (Weibert, 2011, 2012). Autrement dit, les présupposés politiques et leurs dialectiques n'avaient pas toujours ce comportement sur la base duquel nous édifions cette compréhension d'un État réduit auquel échappe le contrôle du système éducatif. La transition démocratique non réussie de la société haïtienne a sans doute changé le comportement des présupposés en les entraînant vers une autre extrême où l'État est considérablement diminué, notamment sur le plan de l'inimitié. Cette étude invite donc à pousser très loin, à travers la contextualisation historique, les raisons explicatives de ce comportement singulier de l'État haïtien qui se contente d'échouer des politiques éducatives qu'il prend le temps d'élaborer et de mettre en œuvre. Il reste difficile pour lui de choisir ses ennemis, notamment comme boucs émissaires, ou de se voir comme la cible d'un ennemi potentiel, à un niveau ou à un autre du processus d'opérationnalisation. L'État haïtien opère déjà, reconnaissent plusieurs répondants, contre lui-même.

C'est la raison pour laquelle nous estimons que d'autres recherches devraient s'intéresser au processus historique ayant favorisé l'avènement de ce profil d'État. Il est sans cesse discrédité par la communauté internationale qui, durant les quatre dernières décennies, l'a mis plusieurs fois sur tutelle. La récurrence des occupations internationales dont il a fait l'objet l'a-t-elle contraint à s'isoler dans le faible espace ontologique qu'il occupe désormais au sein de la société haïtienne ? Nous le voyons remettre littéralement le fardeau financier de la mise en œuvre à des agences internationales qui exercent un contrôle sur les différentes étapes à travers les séquences des décaissements. Rappelons ici le fait que le financement constitue un enjeu stratégique majeur tant pour les bénéficiaires que pour les donateurs (Severino et Charnoz, 2005 ; 2007 ; Campell, 2001). Cela est d'autant plus vrai qu'aujourd'hui certaines conditions de l'aide financière permettent aux décisions internationales de peser sur les orientations stratégiques de l'éducation nationale (Charlier, 2005 ; Laval et Weber, 2002). Le partage du fardeau financier dans les politiques publiques l'accule-t-il à une forme de passivité stratégique qui lui permet de tirer son épingle du jeu en captant, malgré tout, la manne financière ? En d'autres termes, l'aide internationale a-t-elle favorisé une redéfinition de l'État dans le sens d'une diminution de son champ d'intervention et de son dynamisme dans le secteur éducatif ? Les signaux négatifs du

politique imposent une réflexion sur le traitement des enjeux économiques et financiers de l'État haïtien et sa capacité d'opérationnaliser des politiques d'envergure de manière réussie.

Il est également souhaitable que ces préoccupations amènent à articuler des recherches du côté des élites nationales. Leurs choix et leurs fonctionnements stratégiques peuvent être des facteurs de contingence à la base de la construction de ce profil d'État en repli qui ne mobilise pas les moyens adéquats en vue de la performance de l'instrument. Les élites locales ont-elles échoué à construire un État soucieux des besoins populationnels ou plutôt choisissent-elles d'évoluer dans l'indifférence ou dans la négation de ces besoins ? Il s'agit d'une avenue réflexive que cette étude ne permet pas d'explorer. La mise en œuvre de la SNAEPT révèle en effet un État complètement déconnecté et en repli qui ne donne pas une véritable direction au système éducatif. Elle met en évidence, rappelons-le, un lien non intentionnel entre le politique et la mise en œuvre. N'oublions pas que plusieurs travaux sur le développement de l'éducation présentent les élites sous l'angle de l'inimitié (Louis, 2007 ; Morose, 1970 ; Jean, 1988 ; 2008 ; Ridoré, 2009). Quoique notre recherche ne permette pas de les construire en ennemis, il n'est pas superflu de chercher à comprendre leur fonctionnement dont les effets sur la mise en œuvre ne peuvent que mener vers l'échec. Les aspects évoqués dans les entrevues illustrent une sorte de crise de la citoyenneté au niveau des élites, plus particulièrement celles de la sphère politico-administrative. Cette sphère souffre de l'absence globale de nationalisme politique pouvant servir de repère pour les actions de l'État haïtien déployées avec le sceau de l'amitié ou de l'inimitié. Ce manque de nationalisme normalise l'échec qui entrave pourtant le développement national. Comme le MENFP représente pour plusieurs répondants un espace où des catégories socioprofessionnelles se reproduisent, pour pouvoir le doter de professionnels qui valent plus qu'un agrégat d'individus, la citoyenneté haïtienne doit être reconstruite chez les élites. À ce moment, les politiques institutionnelles obtiendront plus de chances d'avoir un ancrage national qui se traduit dans les structures opérationnelles qui s'occupent de leur pilotage. Cet ancrage, rappelons-le, est réclamé par plusieurs hauts cadres et mérite donc d'être versé dans les préoccupations de recherche.

La présence de multiplicité d'acteurs qui gravitent à la fois autour de la mise en œuvre invite aussi à approfondir la réflexion sur les réseaux de politiques et la performance des instruments normatifs. Les recherches sur les réseaux alimentent fortement le langage de la complexité dans l'analyse politique (Howlett et Cashore, 2023 ; Ansell et Gash, 2023). Les réseaux renvoient à une réalité complexe où une multiplicité d'acteurs étatiques et non étatiques, évoluant dans un contexte d'interdépendance, développe entre eux des liens institutionnels formels et/ou informels déterminés par des valeurs, des croyances et des intérêts précis qui vont informer tant l'élaboration que la mise en œuvre des politiques (Rhodes, 2006). À travers les réseaux, l'analyse politique donne une plus large portée à son agenda thématique. Dans notre cas, elle peut par exemple s'intéresser davantage aux actions des élites haïtiennes qui peuvent influencer substantiellement le pouvoir politique (Higley et Moores, 2001). Le défi aujourd'hui consiste à reculer les limites de l'analyse politique dans l'explication des processus de changement à partir des théories de réseau, ce qui n'est pas encore possible (Rhodes, 2006). Il serait intéressant de connaître la contribution relative des différentes catégories d'acteurs dans la performance globale de la Stratégie et de pouvoir évaluer les niveaux d'imputabilité. L'étude de l'échec de la Stratégie à travers le prisme du politique permet de repérer une grande diversité des acteurs que l'infrastructure politique autour de la SNAEPT met en branle. Elle permet surtout de voir les problèmes de la mise en œuvre au regard des paramètres étatiques. Mais tout porte à croire que d'autres acteurs qui n'évoluent pas dans l'État sont aussi très puissants et méritent d'être étudiés. Notre recherche montre en ce sens qu'il y a une concurrence au politique qui participe d'ailleurs de l'érosion de sa force. Il serait intéressant d'analyser cette perspective en tenant compte de la dynamique des réseaux qui s'articulent bien sûr, dans le cas de notre étude, autour d'une vision économique et politique de l'éducation. La forte présence des organismes non gouvernementaux qui sont des acteurs sectoriels majeurs devrait aussi être analysée pour comprendre mieux l'immobilisme du secteur de l'éducation et ses problèmes de performance.

Une notion explorée par Freund (1981), mais non approfondie dans le développement de cette étude pourrait également avoir une avenue très prometteuse dans les prochaines recherches sur la performance des politiques. Il s'agit du concept de ruse. Dans le cadre de

la mondialisation des politiques publiques, il est possible que certains États fassent semblant d'endosser une politique et pourtant ne l'assument pas véritablement sur le terrain. Dans notre cas, l'indifférence voire le repli de l'État haïtien s'évidente dans toutes les étapes de notre analyse. Le concept de ruse peut offrir une perspective analytique intéressante pour comprendre le comportement des collectivités qui combattent ou qui résistent à une politique internationale alors que paradoxalement elles l'opérationnalisent sur de vastes chantiers. En effet, la ruse rend l'expression de la force plus intelligente et peut même favoriser des contextes où des résultats qui nécessiteraient plus de force pour leur concrétisation en requièrent moins. Notre étude n'a pas permis de parvenir à la conclusion selon laquelle l'État haïtien était en train de ruser quoique plusieurs hauts cadres estiment que ses efforts ne visaient que la manne financière distribuée par des agences internationales. Tout nous porte à croire qu'il y eut une conjonction de facteurs qui forment différents prismes à partir desquels son comportement à l'égard de la Stratégie peut s'apprécier. Toutefois, pour des États qui ne peuvent ou ne veulent développer de rapport de force en raison de leurs fondations précaires, cet itinéraire analytique est à considérer.

Enfin, par rapport à la lutte politique, les considérations du fonctionnalisme stratégique qui postule l'existence d'un système d'action concret (Crozier et Friedberg, 1977) sont à prendre en compte pour mieux illustrer, sous l'angle du conflit, la relation entre les différents acteurs nationaux et l'échec de la mise en œuvre. Le cadre freudien n'est pas assez étoffé pour mettre en lumière les antagonismes entravant le fonctionnement global de certaines entités ministérielles. Cette avenue réflexive se veut très intéressante et peut permettre de mieux cerner les antagonismes dans le secteur, de comprendre leur importance relative dans la lutte et leur manière de rythmer la performance de la mise en œuvre. Elle peut compléter également les analyses qui découlent de la relation de l'ami et de l'ennemi et favoriser conséquemment une triangulation théorique très intéressante pour la fécondité de l'approche conceptuelle freudienne relativement au niveau de réussite des politiques publiques.

Bibliographie et références

- ABADIE, A., and A. DIAMOND (2022). *The determinants of policy implementation: Evidence from a randomized trial*. *American Political Science Review*, Vol 116, No 3, pp. 743-760.
- ABRAHAM, Jacques (2020). *L'école haïtienne: entre ségrégation et rapports sociaux d'inégalité*. L'Harmattan, Paris.
- ATKINSON, R., and J., FLINT (2001). *Accessing Hidden and Hard-to-Reach Populations: Snowball Research Strategies*. *Social Research Update*, Vol 33, No 1, pp. 1-4.
- ADENAUER, A. and S. GUGGEMOS, (2023). *Unintended consequences of government support schemes during the COVID-19 pandemic*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 42, No 1, pp. 158-179.
- AGRANOFF, R., and M., MCGUIRE (2023). *Collaboration and the limits of public policy implementation*. *Policy Studies Journal*, Vol 41, No 3, pp. 538-557.
- ALBRECHT, P., CLAUSEN, M.-L., & DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. (2022). *Fragile States: the tenacity of a policy concept* (Ser. Diis policy brief, march, 2022). DIIS. Retrieved 2023, from <https://www.diis.dk/node/25516>.
- ALEGRE, M.A. et G. FERRER (2020). *L'éducation inclusive comme stratégie pour lutter contre les inégalités socio-économiques : une perspective internationale*. *Revue internationale d'éducation inclusive*, Vol 24, No 5, pp. 456-471.
- ALEXANDER, C. (2023). *Writing failure: knowledge production, temporalities, ethics, and traces*. *Journal of the Royal Anthropological Institute*.
- ALEXANDRE, Marie (2013). *La rigueur scientifique du dispositif méthodologique d'une étude de cas multiple*, dans *Recherches Qualitatives* — Vol 32, No 1, pp. 26-56, Québec.
- AMIRAUX, V. (2015). *Après le 7 janvier 2015, quelle place pour le citoyen musulman en contexte libéral sécularisé ?* dans *Multitudes*, No 59, pp. 83-93.

- AMODEI, D., OLAH, C., STEINHARDT, J., CHRISTIANO, P., DILL, P., ANDRYCHOWICZ, M., ... and S., DIELEMAN (2021). *The unrealistic expectations of AI policy*. arXiv preprint arXiv:2106.10299.
- ANAGNOSTOPOULOS, D. and S. A., RUTLEDGE (2020). *Educational accountability as a relational process: A review of research*. *Educational Policy*, Vol 34, No 3, pp. 327-360.
- ANDERSON, J. E. (2018). *Public Policymaking* (8th ed.). Boston, MA: Cengage Learning.
- ANDERSON, K. P., and P., BOYLE (2020). *Education policy and the reproduction of inequality under neoliberalism*. *Journal of Education Policy*, Vol 35, No 2, pp. 258-280.
- ANDRÉ, Joslyne Vierginat (2015). *Regards croisés sur la relation école-famille et la réussite scolaire d'élèves à l'école fondamentale en Haïti*, thèse présentée à l'Université de Montréal, Québec.
- ANDREWS, M. et SAMJI, S. (2021). *Successful public policy in failed states*. Cambridge University Press.
- ANSELL, C. and A. GASH (2023). *Policy networks and public policy*. In C. Ansell & A. Gash (Eds.), *Collaborative governance in theory and practice*, 2nd edition, Oxford University Press, pp. 1-22.
- ARENDT, Hannah (1972). *La désobéissance civile, dans Du mensonge à la violence*, Calmann-Lévy, Paris.
- ARON, R. (2004). *Paix et guerre entre les nations*. Éditions Calmann-Lévy.
- ARQUILLA, J. and D., RONFELDT (2021). *The role of command and control in the 21st century*. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 44, No 1, pp. 1-22. doi:10.1080/01402390.2021.1908164.
- ASSOCIATION HAÏTIENNE DES ÉCONOMISTES et MENJS (2005). *Actes du colloque sur l'économie de l'éducation, 31 mars-1^{er} avril 2005*. Port-au-Prince.
- ATKINS, S. and C. LAWSON (2020). *An improvised patchwork: success and failure in cybersecurity policy for critical infrastructure*. *Public Administration Review*. Vol 81, No 5, pp. 847-861.

- AUBIN-AUGER, I., A, MERCIER, L., BAUMANN, A-M, LEHR-DRYLEWICZ, P. IMBERT, LETRILLART, L., GROUM- F. (2008). *Introduction à la recherche qualitative*. Exercer. La revue française de médecine générale, Vol 19, No 84, pp. 142 – 145.
- AUSTIN, Marie Carmel (1994). *Élaboration d'un Plan national, Contraintes, enjeux et perspectives*, Dans Éducation en Haïti, Construire les ponts avec le 10^e Département, Actes du colloque sur la participation du 10^e département à la construction d'un système éducatif moderne et démocratique en Haïti, 5-6-7 août 1994, New York.
- BACHE, Ian, and Matthew FLINDERS (2016). *The Multi-Level Governance of Policy Implementation*. Policy and Society Vol 35, no. 5, pp. 389-402.
- BADIÉ, Bertrand (2017). *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard.
- BAKER, B.D. and M., WEBER (2020). *Financement des écoles et inégalités socio-économiques : une analyse des politiques aux États-Unis*. Revue d'économie de l'éducation, Vol 76, pp. 101-116.
- BALLARINI, Loïc (2010). *L'espace public au-delà de l'agir communicationnel. Quatre renversements de perspective pour sortir des impasses du modèle habermassien*. Sciences de l'Homme et Société. Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis, 2010.
- BALLARINI, Loïc (2010). *L'espace public au-delà de l'agir communicationnel. Quatre renversements de perspective pour sortir des impasses du modèle habermassien*. Sciences de l'Homme et Société. Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis.
- BANEGAS, D. L. and VILLACAÑAS DE CASTRO, L. S. (2021). *Conceptualisations of teacher education for inclusive education: A systematic literature review*. European Journal of Teacher Education, Vol 44, No 4, pp. 510-527.
- BANERJEE, P., T. R. PETERSON, M. J., LILES, R. BANERJEE & M. J. PETERSON, (2020). *How key sociodemographic and spatial variables influence stakeholders' social control frames regarding natural resource conservation in east sikkim, india*. Biological Conservation.

- BARBER, M. (2021). *The high direction of public policy in the COVID-19 pandemic*. *Public Administration Review*, Vol 81, No 4, pp. 707-716. doi:10.1111/puar.13166.
- BARBIER, Jean-Michel et Olga GALATANU, (2000). *Signification, sens, formation*, PUF, Paris.
- BARD, C. (2023). *Unintended consequences of public policy: Why mandates, passports and restrictions may cause more harm than good*. *Health Affairs*.
- BARDACH, E., and M. PATASHNIK (2006). *Implementation theory and practice: Toward a third generation of implementation research*. New York, NY: Foundation Press.
- BARIBEAU, C. et C. ROYER (2012). *L'entretien individuel en recherche qualitative : usages et modes de présentation*. Dans la *Revue des sciences de l'éducation*. Vol 38, No 1, pp. 23–45.
- BARTHÉLEMY, Gérard et Christian A GIRAULT (1993). *La république haïtienne*. Éditions KARTHALA, Paris.
- BARTHELEMY, Gérard, (2000). *Postface : Réflexions à propos de la mondialisation de la culture en Haïti*, dans HOUTART, F. et A. RÉMY, *Haïti et la mondialisation de la culture. Études des mentalités et des religions face aux réalité économiques, sociales et politiques*, Port-au-Prince/Paris, CRESFED/L'Harmattan, pp. 175-204.
- BAXTER, Pamela et Susan JACK (2008). *Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers*. *The Qualitative Report*, Vol 13, No 4, pp. 544-559.
- BAYART, Jean-François (2009). *La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique Subsaharienne*, dans *Pouvoirs*, no 129 : *La démocratie en Afrique*, 2009, pp 27-46.
- BEAUCHARD, J. (2017). *L'ennemi au cœur du politique*. France: L'Harmattan.
- BEETHAM, D. and S., CHILDS (2022). *Public dissatisfaction and policy failure: A case study of the UK's COVID-19 response*. *Public Administration*, Vol 100, No 1, p. 107-123.

- BÉLAISE, Max (2013). *Repenser reconstruire l'école haïtienne : Quelles perspectives anthropologiques ?* Dans Lire, traduire, écrire la culture : À la croisée des Cultural Studies et des Postcolonial Studies, sous la direction de ELBAZ Gilbert, Éditions Publibook, Paris, pp. 153-167.
- BÉLANGER, André-J. (1984). *Le politique, concept mystificateur ?* dans *Revue canadienne de science politique*, Vol17, No. 1, mois de mars, pp. 49-64.
- BENSAÏD, D. (2020). *Julien Freund et la question du politique*. *Revue du MAUSS* semestrielle, 55(2), 457-476. doi:10.3917/rdm.055.0457.
- BENSON, K. S. and J. M., TALAVERA (2022). *The policy failure of the Affordable Care Act*. *Health Affairs*, Vol 41, No 3, pp. 530-538.
- BERGER, Peter L. et Thomas LUCKMANN. (1966). *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin. Paris.
- BERTHELOT, J.-M. (1990). *L'intelligence du social*, Paris, Presses universitaires de France.
- BEVIR, Mark et Rod RHODES (2013). *Three Visions of Context as History*, dans Christopher Pollitt (dir.), *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?* UK, Edward Elgar Publishing, pp. 55-73, chap. 5.
- BEZAULT, J.-M. (2017). *Julien Freund et la violence*. Paris, France: L'Harmattan.
- BIDART, Claire (2013). *What Does Time Imply? The Contribution of Longitudinal Methods to the Analysis of the Life Course*, *Time Society*, vol. 22, no 2, p. 254-273, [en ligne], <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00749314>.
- BILBAO-OSORIO, B., A., RODRÍGUEZ-POSE and and D. WINKLER (2020). *The impact of decentralization on educational outcomes: Evidence from Colombia*. *Regional Studies*, vol 54, No 10, pp. 1379-1390.
- BINDER, S. & S. S. CALABRESI (2018, December 11). *The oversight deficit: Why Congress is failing to hold the Trump administration accountable*. *The New York Times*.
- BLAIS Mireille et Stéphane MARTINEAU, (2006). *L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes*, dans *Recherches qualitatives* – vol. 26 (2), 2006, pp. 1-18.

- BLONDIAUX, Loïc (1998). *La fabrication de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Seuil, Paris.
- BOCSE, A.-M. (2021). *International networks, advocacy and eu energy policy-making* (Ser. Palgrave studies in european union politics). Palgrave Macmillan.
- BOIS, J.-P. (2018). *Julien Freund et la guerre*. Paris, France: CNRS Éditions.
- BOK, R. (2020). *The relational co-production of "success" and "failure," or the politics of anxiety of exporting urban "models" elsewhere*. *Urban Geography*, Vol 41, No 9, pp. 1218–1239.
- BORY-ADAMS, Aline (1991). *Educational policies for development in the Caribbean: An analysis of UNESCO's role and contribution to educational development in Haiti*, thesis presented at The Florida State University.
- BÖRZEL, T. A., and D., PANKE (2022). *Policy implementation in multilevel systems*. In *Handbook of multilevel governance* Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- BOS, R. and S., KUIPERS (2022). *The failure of public policy: A case study of the Dutch energy transition*. *Energy Policy*, Vol 155, 114236.
- BOUCHER, D. (2021). *Julien Freund's Political Realism: A Critical Assessment*. *Review of Politics*, Vol 83, No 1, pp. 1-24.
- BOURDIEU, Pierre (1973). *L'opinion publique n'existe pas*, dans *Les temps modernes*, no 318, janvier 1973, pp. 1295-1309.
- BOUSSAGUET, Laurie (2009). *L'analyse des politiques publiques entre expansion et dilution*. Congrès de l'AFSP sur « l'état de la science politique ». Paris.
- BREETZ, H. L. (2020). *Do big goals lead to bad policy? how policy feedback explains the failure and success of cellulosic biofuel in the United States*. *Energy Research and Social Science*.
- BREUNIG, M. (2022). *The success and failure of public policy*. *Annual Review of Political Science*, Vol 25, pp. 1-22.
- BRODY, E. (2002). *Accountability and public trust*. In L.M. Salamon (Ed.), *The state of nonprofit America* (pp. 471-498). Brookings Institution Press, Washington, DC.
- BROWN, C. and L.C., SORENSEN (2020). *Teacher shortages, funding gaps, and the role of education policy: A multi-level analysis*. *Educational Policy*, Vol 34, No 6, pp. 883-909.

- BROWN, M. A. and J. W. CRESWELL (2021). *Theoretical vision and empirical research: A meta-analysis of the relationship between mindfulness and well-being*. Journal of Consulting and Clinical Psychology, vol 89 No 3, pp. 329-343.
- BROWN, T. L., M. POTOSKI, et D. M VAN SLYKE. (2006). *Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets*. Public Administration Review, pp. 323-331.
- BRUTUS, Edner (1948). *Instruction publique en Haïti, 1492-1945*. Imprimerie de l'État, Port-au-Prince.
- BRUYNINCKX, Murielle et Marc PILON (2010). *Entraves au développement et à l'éducation de l'enfant en Haïti, dans le droit à l'éducation quelle universalité ?* Sous la direction de PILON Marc, Jean Yves MARTIN et Alain CARRY, Édition des archives contemporaines.
- BULLETIN OFFICIEL DU DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE (1898). Vol 4, No 8-10, 2 mars, Port-au-Prince.
- BUOLAMWINI, J. and T., GEBRU (2020). *The failure of AI policy to address bias*. Nature Machine Intelligence, Vol 2, No 1, pp. 31-34.
- BURGES, Sean W., Chagas BASTOS and H. FABRÍCIO (2017). *The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy*, Routledge Policy Studies, 04 May 2017, Vol 38, No 3, pp. 277-290.
- BUSINO, Giovanni. (2005). *Recherches préparatoires à une histoire de l'épistémologie des sciences humaines*, Revue européenne des sciences sociales [En ligne], XLIII-132 | 2005, pp. 93-94.
- CADET, J. R. (2021). *Restavec*. In Restavec. University of Texas Press.
- CAMBIER, A. (2003). *Les limites de l'essentialisme politique: regard critique sur la philosophie politique de Julien Freund. Politique et responsabilité. Enjeux partagés*. Paris, L'Harmattan, pp. 113-137.
- CAMISÃO, & M., VILA, (2020). *Failure or success: assessing the european commission's new strategy to foster eu's economic recovery*. Journal of European Integration, Vol 42, No 2, pp. 195–211.

- CAMPBELL, B.K. (2001). *La bonne gouvernance, une notion éminemment politique. Dans, Les non-dits de la bonne gouvernance : Pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, Karthala, Paris, pp. 119-149.
- CAO, Y. and D. ZHANG (2022). *Cost overruns and policy failure: An empirical study of major infrastructure projects*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 41, No 2, pp. 292-312.
- CARBONI, J. L., and H. B. MILWARD (2012). *Governance, privatization, and systemic risk in the disarticulated state*. *Public Administration Review*, Vol 72, No 1, pp. 36-44.
- CARLSON, M. M. (2020). *Sontaku and political scandals in japan*. *Public Administration and Policy*, Vol 23, No 1, pp. 33–45.
- CARLSON, M. M. (2022). *Corruption, leadership, and the limits of political reform in japan*. *Public Administration and Policy*, Vol 25, No 2, pp. 124–135.
- CARMANT, L. (1980). *Quelques causes de l'échec scolaire au secondaire public et privé à Port-au-Prince, Haïti*. Thèse de doctorat, Université de Montréal.
- CARR-HILL, R. (2020). *Decentralisation and the delivery of education in Tanzania*. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol 50, No 1, pp. 28-47.
- CARSKADON, M. A. and M. CARSKADON (2021). *Theoretical vision and empirical research: A review of the literature on the role of sleep in cognition and mental health*. *Annual Review of Psychology*, Vol 72, pp. 47-73.
- CASIMIR, Jean (1972), *Éducation et instruction en Haïti*, sous la direction d'Émerson Douyon Leméac, Collection Caraïbes, pp. 156-161.
- CÉCILE, Ayerbe et Audrey MISSONIER (2007). *Validité interne et validité externe de l'étude de cas : principes et mise en œuvre pour un renforcement mutuel*, *Revue Finance Contrôle Stratégie*, Vol 10, No 2, pp. 37-62.
- CÉLESTIN-SAUREL, Myrto (1999). *Éduquer dans un contexte de changements, dans éduquer pour changer, changer pour éduquer*. Conférence haïtienne des religieux, cahier CHR, No 11. Port-au-Prince.
- CEYHAN, Ayse et Gabriel PÉRYÈS (2001). *Cultures et conflits, Construire l'ennemi intérieur*. Ceyhans et Péryès dir., éditions L'Harmattan, Paris.

- CHALMERS, Alan F. (1999). *What is this thing called Science?* 3e édition, coédition Saint Lucia, QLD, University of Queensland Press; Indianapolis, In Hackett, pp. 19-22.
- CHAMPAGNE, Patrick (1998). *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit.
- CHANCY, Max (1972). *Culture et développement en Haïti*, sous la direction d'Émerson Douyon Leméac, Collection Caraïbes, pp. 135-155.
- CHARLIER, J.-É. (2005). *De quelques enjeux et effets de la mondialisation*. Éducation et sociétés, Vol 16, pp. 17-22.
- CHARLMERS, Alan F. (1999 [1976]). *What is this thing called Science?* 3e édition, coédition Saint Lucia, QLD, University of Queensland Press ; Indianapolis, IN, Hackett, pp. 1-18.
- CHASSAGNE, Raymond (1998). *Le gré de force, Manifeste solitaire*. Edika. Pétion-ville, Haïti.
- CHEN, C. and L., LI, (2022). *Cost overruns and policy failure: Evidence from Chinese high-speed rail projects*. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol 32, No 2, pp. 380-394.
- CHEN, J. A. and G. M., SINATRA (2020). *Instructional practices to foster motivation and engagement in reading*. Reading & Writing Quarterly, Vol 36, No 1, pp. 77-90.
- CHENAUX, Philippe (2016). *Julien Freund : Un libre esprit dans un monde figé*. Éditions du Cerf.
- CHOPRA, D. (2019). *Accounting for success and failure in policy implementation: The role of commitment in India's MGNREGA*. Dev Policy Rev.; No 37, pp. 789–811.
- CHRISINGER, D. and L. BRODSKY (2023). *Because Data Can't Speak for Itself: A Practical Guide to Telling Persuasive Policy Stories*. JHU Press.
- CLAUSEN, M.-L. and P. ALBRECHT (2022). *Fragile states: analytically vacuous, politically useful (Ser. Diis working paper, 2022, 04)*. DIIS - Danish Institute for International Studies. Retrieved 2023, from [INSERER-URL-MANQUANT](#).
- CLEMENS, M. A., MOSS, T., & TODD, M. (2019). *The impact of international aid on domestic public policy: Evidence from a quasi-experiment*. The Review of Economics and Statistics, Vol 101, No 1, pp. 119-133.

- CLORMÉUS, L. Ampidu (2013). *Haïti et le conflit des deux « France »*. Chrétiens et sociétés, 20 | 2013, mis en ligne le 10 juin 2015, consulté le 17 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/chretienssocietes/3543>.
- CLORMÉUS, L. Ampidu (2014a). *La soutane contre le tablier : Au cœur des tensions entre le clergé breton et la franc-maçonnerie haïtienne au XIX^e siècle (1867-1900)*. Histoire, monde et cultures religieuses. Vol 29, pp. 33-56.
- CLORMÉUS, L. Ampidu (2014b). *L'Église catholique face à la diversité religieuse à Port-au-Prince (1942-2012)*. Archives de sciences sociales des religions, Vol 166, pp. 155-180.
- CLORMÉUS, L. Ampidu (2022) *État et religions en Haïti au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle (1860-1900)*. Perspectivas. Notes de recherche américanistes, N° 2, Aubervilliers, Éditions de l'IHEAL.VÉR
- COBURN, C. and S. RINCÓN-GALLARDO (2020). *The role of resources in educational reform: A case study of two high-poverty districts*. Journal of Educational Change, Vol 21, No 3, pp. 437-460.
- COHN, E. (2021). *The policy failures of the 2008 financial crisis*. The New York Times, September 15.
- COHN, E. (2021). *The unintended consequences of COVID-19 vaccine mandates*. The New York Times, September 15.
- COLVEN, E. (2020). *Thinking beyond success and failure: dutch water expertise and friction in postcolonial jakarta*. Environment and Planning C: Politics and Space.
- CONLAN, T. J., and M. WEIR (2020). *States and the COVID-19 pandemic: A review of state policy responses*. The Journal of Policy Analysis and Management, Vol 40, No 2, pp. 435-456.
- CONNELL, D. and P. SHERGOLD (2021). *Bridging the theory-practice gap in public policy: A case study of the New Zealand Treasury*. Public Policy and Administration, Vol 36, No 4, pp. 4-24. doi:10.1177/09520767211079727.
- CONROY, T. J. and R. C., KEARNEY (2022). *The relationship between perceived fairness and transparency and citizen satisfaction with government*. Public Administration Review, Vol 82, No 1, pp. 76-87.
- CORBET, Alice, Pierre DUQUESNE et Jacqueline PLAISIR (2014). *Quel développement*

- sans État ? Le cas d'Haïti*. Revue Projet, vol. 339, no. 2, pp. 70-78.
- COVIELLO, J., & D. E. DEMATTHEWS (2021). *Failure is not final: principals' perspectives on creating inclusive schools for students with disabilities*. *Journal of Educational Administration*, Vol 59, No 4, pp. 514–531.
- COYNE, S. J., SCHAEFER, J. B. and B. PRIMACK (2021). *Theoretical vision and empirical research: A systematic review of the literature on the impact of social media on mental health*. *Clinical Psychological Science*, Vol 9, No 2, pp. 283-296.
- CROISY, Sylvie (2012). *Haïti : école-borlette et réforme, une union possible*. Thèse de doctorat, Université Paris 8, Nanterre.
- D'AVRAY, François (2015). *Julien Freund : La philosophie de l'amitié*, Éditions du Félin.
- D'ERRICO, A., MURGIA, A. and F. ZUCARO (2021). *Public perceptions of fairness and transparency in the policy-making process: A systematic review*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 31, No 4, pp. 1011-1034.
- DANIEL, Ina (2013). *Comprendre le mandat de l'école, le rôle d'enseignantes et d'enseignants du département du nord-est d'Haïti, leur rapport aux langues d'enseignement et leurs conditions de travail*. Thèse Université de Moncton.
- DARLING-HAMMOND, L. and C. M., COOK-HARVEY (2020). *The implications of deeper learning for redesigning teaching and learning*. *American Journal of Education*, Vol 126, No 4, p. 465-498.
- DARTIGUE, E. (1992). *Un Haïtien exceptionnel, Maurice Dartigue : la contribution de Maurice Dartigue à l'Éducation en Haïti, aux Nations-Unies et à l'UNESCO*. Édition J'étais une fois, Paris.
- DAUGBJERG, Carsten et Alan SWINBANK. (2015). *Three Decades of Policy Layering*
- DE BRUX, J. & Marty, F. (2016). *Les partenariats public-privé institutionnalisés : intérêts, limites et risques d'une structure hybride public-privé*. *Revue française d'administration publique*, Vol 157, No 1, pp. 223-238.
- DE CARVALHO, L. M., and VAN PETEGEM, P. (2021). *School accountability policies*
- DE LA GARZA, A. and M.A., LUGO (2021). *The effects of school funding on student academic achievement: A systematic review*. *Journal of Education Finance*, Vol 46, No 4, pp. 315-341.

- DE LA TOUANNE, Sébastien (2004). *Julien Freund : Penseur « Machiavélien » de la*
- DE LIGIO, G. (2012). *La vertu politique : Aron, penseur de l'ami et de l'ennemi*. Études
- DE RONCERAY, Hubert (1979 a). *Sociologie du fait haïtien*. Presses de l'Université du Québec.
- DE RONCERAY, Hubert (1979). *Où va notre système d'éducation ?* Revue Conjonction, No 17, pp. 101-110.
- DECRISTAN, J., A. L., HONDRICH, and G., BÜTTNER, (2020). *Teachers' professional vision, pedagogical content knowledge, and instructional quality: A video study*. Journal of Educational Psychology, Vol 112, No 5, pp. 943-956.
- DÉJEAN, Yves (2004). *Créole, école, rationalité*, Chemins Critiques, Volume 2, pp. 229-292.
- DELANNOI, Gil et Pascal HINTERMEYER (2010). *Introduction*. Dans Julien Freund et la dynamique des conflits, sous la direction de Gil DELANNOI, Pascal HINTERMEYER, Philippe RAYNAUD et Pierre-André TAGUIEFF, Berg international éditeurs, Paris, pp. 7-9.
- DÉLIMA, Pierre (2012). *Constitutions, lois et éducation en Haïti 1801-2011 : éléments de politiques éducatives*, le Béréen/Éditions mémoire, Canada.
- DÉLIMA, Pierre, (2007). *La socialisation politique dans le système éducatif d'Haïti : le cas des classes du baccalauréat de deux (2) lycées*, Thèse soutenue à l'Université Laval, Québec.
- DELISLE, Philippe (2005). *L'exportation d'un « modèle d'enseignement breton » ? Les Frères de Ploërmel et les Filles de la Sagesse en Haïti (1864-1934)*, dans les Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest, vol 112-2005, Presses universitaires de Rennes.
- DENZIN, N. K. (1989). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, 3^{ème} éd. Englewood's Cliffs, Prentice Hall.
- DÉPARTEMENT DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1982). *La réforme éducative, Éléments d'information*, Port-au-Prince.
- DESCHAMPS, Chantal (1993). *L'approche phénoménologique en recherche : Comprendre en retournant au vécu de l'expérience humaine*. Guérin universitaire.

- DI FELICE, L. J., A., RENNER and M., GIAMPIETRO (2021). *Why should the EU implement electric vehicles? Viewing the relationship between evidence and dominant policy solutions through the lens of complexity*. Environmental Science and Policy, 121, p. 64-77. DOI: [10.1016/j.envsci.2021.05.002](https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.05.002).
- DIAMOND Jared (2013). *Effondrement*. Gallimard, Folio essais, Paris.
- DIPROSE, R., N. I. KURNIAWAN & K. MACDONALD (2019). *Transnational policy influence and the politics of legitimation*. Governance, Vol 32, No 2, pp. 223-240.
- DJERF-PIERRE, M., M. EKSTRÖM and B. JOHANSSON (2013). *Policy failure or moral scandal? Political accountability, journalism and new public management*. Media, culture & society, Vol 35, number 8, pp. 960-976.
- DORRELL, R. M., and J. M. JANSA (2022). *Copy, paste, legislate, succeed? the effect of policy plagiarism on policy success*. Policy & Politics.
- DORVILIER, Fritz (2010). *Les causes de la crise de la transition démographique en Haïti : une analyse néo institutionnelle*, dans Chaire Quetelet, Centre de recherche en démographie et sociétés, Université catholique de Louvain.
- DORVILIER, Fritz (2012). *La crise haïtienne du développement, Essai d'anthropologie dynamique*, Presses de l'Université Laval, Québec.
- DOUCET CHARLIER, Rachelle (2000). *Les représentations sociales des langues chez les parents d'élèves, les élèves et les agents d'éducation*, MENJS, Aménagement linguistique en salle de classe. Port-au-Prince, pp. 106-157.
- DOUGLAS, M., S., KATIKIREDDI, V., M., TAULBUT, M., MCKEE and G., MCCARTNEY (2020). *Mitigating the wider health effects of covid-19 pandemic response*. BMJ, 369. DOI: [10.1136/bmj.m1557](https://doi.org/10.1136/bmj.m1557).
- DOURA, Ginette et Marie MARSOLAIS (1998). *L'état de l'éducation en Haïti*. unifr.ch. www.unifr.ch/ipg/ecodoc/conferences/DocuPDFConfInter/marsolais.
- DOWELL, R. and X., HU, (2022). *Cost overruns and policy failure: An empirical study of public-private partnerships in Australia*. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol 32, No 2, pp. 395-416.
- DRAKE, S. M. and S. L., MEARES (2020). *The unintended consequences of gun control laws*. Criminology and Public Policy, Vol 19, No 4, pp. 851-874.

- DREW, J. (2021). *The principle of subsidiarity and covid-19: how a moral assessment of public policy success can contribute to learning*. Australian Journal of Political Science, Vol 56 No 4, pp. 393–409.
- DUPRIEZ, V. (2010). *Quelle généralisation à partir d'une théorie locale ? Discussion méthodologique de la recherche de M. Verhoeven*. Dans L. Paquay, M. Crahay, & J. M. de Ketele (Éds), *L'analyse qualitative en éducation* (2^e éd., pp. 13 - 30). Bruxelles, De Bœck.
- EASTON, Peter Abbott (1988). *The role of economic analysis in educational policy making: Case study of an education sector assessment in the Republic of Haiti (Volumes I and II)*. Thèse présentée à l'Université de Floride, Florida.
- ÉDOUARD, Roberson (2013). *Violences et ordre social en Haïti. Essai sur le vivre-ensemble dans une société postcoloniale*. PUQ, Québec.
- EL-GOMATI, H. and D., O'NEILL (2022). *Cost overruns and policy failure: An empirical study of major infrastructure projects in the UK*. Journal of Policy Analysis and Management, Vol 41, No 2, pp. 273-291.
- FASS, Simon M. (1991). *Économie politique de la pauvreté*, CIDIHCA, Montréal.
- FELDMAN, S. S. and J. W. WITTE, (2023). *The role of perceived fairness and transparency in policy implementation*. Journal of Policy Analysis and Management, Vol 42, No 1, pp. 1-25.
- FERNANDES, R. and A., GÓMEZ (2021). *The impact of school funding policies on educational equity and student outcomes: Evidence from a natural experiment in Spain*. Education Finance and Policy, Vol 16, No 1, pp. 61-87.
- FERRARESE, Estelle (2010). *Le conflit politique selon Habermas*, dans *Multitudes* Volume 2, numéro 41, pp. 196-202.
- FÉVRIER, Marie M. (2013). *The Challenges of Inclusive Education in Haiti: Exploring the Perspectives and Experiences of Teachers and School Leaders*. Thesis presented at Graduate college of Union Institute and University, Cincinnati, Ohio.
- FEYERABEND, Paul (1979). *Contre la méthode*, Paris, Seuil, p. 13-31, Coll. Points no S56. (1^{ère} édition anglaise, *Against Method. Outline of an Anarchistic Theory of Knowledge*, Londres, New Left Books.

- FIEL, J. E., & ZHANG, Y. (2020). *Unequal access to educational resources and the reproduction of socio-economic inequality*. *Social Forces*, Vol 99, No 2, pp. 585-610.
- FIELDING, R. (2022). *Language teaching in monolingual policy settings: teacher views of successful language learning and effective language programs*. *The Language Learning Journal*, Vol 50, No 3, pp. 344–359.
- FIGUEROA, Huencho V. (2022). *Why do indigenous public policies fail?* *Policy Studies*, Vol 43, No 2, pp. 125–143.
- FINCHAM, Robin (2002). *Narratives of Success and Failure in Systems Development*. *British Journal of management*. Vol 13, No 1.
- FINN, J. D. and K. S., ZIMMER (2020). *Student engagement: What is it? Why does it matter?* *Teachers College Record*, Vol 122, No 3, pp. 1-42.
- FISCHER, F. (2020). *The role of constructivism in public policy analysis*. *Policy Studies Journal*, Vol 48, No 2, pp. 299-318.
- FLATHMAN, Richard J (1966). *The Public Interest: An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics*. New York: John Wiley and Sons.
- FLEISCHMANN, Ulrich (2008). *L'histoire de la fondation de la Nation haïtienne : mythes et abus politiques. Lumières et ténèbres : impact et résonances d'une révolution*. Haïti 1804, vol. 121.
- FLINDERS, M. and I., BACHE (2023). *The multi-level governance of policy implementation: A research agenda*. *Policy Studies Journal*, Vol 41, No 1, p. 136-156.
- FLORES-CRESPO, P., and MENDOZA-RAMOS, A. (2020). *Decentralisation and performance in education: A comparison of school performance in three Mexican states*. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol 50, No 3, p. 331-351.
- FLYVBJERG, Bent. (2001), *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*, Cambridge UK, Cambridge University Press.
- FOMBRUN, Odette Roy (1989). *Les problèmes du système éducatif en Haïti*, Éditions Henri Deschamps, Port-au-Prince.

- FORD, Michael R. and Fredrik O. ANDERSSON (2016). *Organizational Failure in the Hollow State: Lessons from the Milwaukee Voucher Experience*, International Journal of Public Administration, Vol 39, No 11, p. 883-894,
- FORTIN, Marie-Fabienne. (2010). *Fondements et étapes du processus de recherche*, 2^e édition, Chenelière Éducation, Montréal.
- FOTAKI, M. (2010). *Why do public policies fail so often? Exploring health policy-making as an imaginary and symbolic construction*. Organization, Vol 17, No 6, p. 703-720.
- FOUCHARD, Jean (1988). *Les marrons du syllabaire, quelques aspects du problème de l'instruction et de l'éducation des esclaves et affranchis de Saint-Domingue*, Éditions Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- FRANCE, A. N. Etzer (2011). *TIC et formation des enseignants du fondamental en Haïti : barrières et facteurs facilitants*, Thèse présentée à l'université de Montréal. Québec.
- FRANCOIS, Pierre Enocque (2009). *Système éducatif et abandon social en Haïti*. Thèse de doctorat, Université Paris 10, Nanterre, Paris.
- FREDERICKSON, D. G. & D. A. STAEHELI (2017). *Street-level bureaucrats and the implementation of the Affordable Care Act*. Public Administration Review, Vol 70, No 3, p. 525-535.
- FREEDEN, M. (2020). *Julien Freund and the Problem of Power*. Political Studies, 68(3), 778-795.
- FREEMAN, R. (2006). *Learning in public policy*. In M. Moran, M. Rein, & R.E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 367–388). Oxford : Oxford University Press.
- FREUND, Julien (1981). *L'essence du politique*, Paris, Dalloz.
- FREUND, Julien (1983). *Sociologie du conflit*. Presses universitaires de France, Paris.
- FREUND, Julien (1987). *Politique et impolitique*, Sirey, Paris.
- GAGNEPAIN, J. (2020). *Julien Freund, ou la politique comme médiation*. Le Philosophoire, 40(1), 117-128. doi:10.3917/philo.401.0117.
- GAGNON, Yves-Chantal (2012). *L'étude de cas comme méthode de recherche*, 2^e édition, PUQ, Sainte-Foy.

- GALLOUJ, Faïz, Céline MERLIN-BROGNIART et Anne-Catherine MOURSLI-PROVOST (2015). *Les partenariats public-privé et leur place dans l'innovation hospitalière : quels enseignements pour le management hospitalier ?* Innovations, vol. 46, No. 1, p. 161-195.
- GAUDET, S. and D., ROBERT (2018). *L'aventure de la recherche qualitative: Du questionnement à la rédaction scientifique*. Les Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa.
- GEHRKE, C. (2021). *Julien Freund: A Critical Guide*. London: Bloomsbury.
- GELLNER, Ernest (1984). *L'épistémologie des sciences sociales, statut scientifique, valeurs et institutionnalisation* dans Revue internationale des sciences sociales Vol XXXVI, No 4.
- GEOFF, Plimmer, Evan M BERMAN, Sanna MALINEN, Esme FRANKEN, Katharina NASWALL, Joana KUNTZ, Karl LÖFGREN (2022). *Resilience in public sector managers*. Review of Public Personnel Administration Vol 42, No 2, p. 338-367.
- GERARD, Timsit (1998). *Les réformes qui échouent*, in Revue Française d'Administration publique, No 87, juillet-septembre 1998. GIDDENS, Anthony. (1993 [1976]), *New Rules of Sociological Method. A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, 2e éd., Stanford, Californie, Stanford University Press.
- GEROSKI, A. M., and R. J., DAVIS (2020). *Barriers to educational access for students experiencing homelessness: A review of the literature*. Children and Youth Services Review, Vol 116.
- GERSHBERG, A. I. and D. R., WINKLER (2021). *The impact of education decentralization on public sector governance: Evidence from Mexico*. Journal of Education Policy, Vol 36, No 4, p. 474-495.
- GHANI, A., LOCKHART, C., and CARNAHAN, M. (2021). *Fixing fragile states: A new approach to building peace*. Oxford University Press.
- GIBAND, D. (2021). *L'éducation à l'épreuve de la mondialisation : des espaces scolaires à l'éclatement des territoires éducatifs*. L'information géographique, 85 (3), p. 9-28.
- GIDDENS, Anthony. (1993 [1976]), *New Rules of Sociological Method. A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, 2e éd., Stanford, Californie, Stanford

University Press.

- GILLESPIE, M. and A., ROBERTS (2021). *The failure of public policy: A case study of the UK's response to COVID-19*. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 31, No 2, p. 477-492.
- GILLIGAN, M. J., and CHOI, N. (2022). *Fragile states and the global order: A new approach to state building*. *International Affairs*, 98(2), 445-464.
- GIORGI, A. (1997). *The theory, practice and evaluation of the phenomenological method as a qualitative research procedure*. *Journal of Phenomenological Psychology*, Vol 28, p. 235-260.
- GÓMEZ-GUTIÉRREZ, J. L., and J. A., JIMÉNEZ-SÁNCHEZ (2023). *The role of public opinion in policy failure: A systematic review*. *Policy Sciences*, Vol 56, No 1, p. 1-28.
- GREANY, K. and R., HIGHAM (2020). *Hierarchy, markets and networks: Analysing the 'self-improving school-led system' agenda in England and the implications for schools*. *Journal of Educational Administration and History*, Vol 52, No 2, p. 77-92.
- GREEN, Jemma and Peter NEWMAN (2017). *Citizen utilities: The emerging power paradigm*, *Energy Policy*, Vol 105, p. 283-293.
- GREEN, P. and B. D., BAKER (2021). *Unequal funding for schools: A comparative study of the United States, Canada, and Australia*. *Journal of Education Policy*, Vol 36, No 2, p. 214-235.
- GRÉGOIRE, E., & M. F., LANGE (2018). *Politiques publiques, développement et mondialisation en Afrique subsaharienne. L'État réhabilité en Afrique. Réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala, p. 19-45.
- GUNZENHAUSER, M. G. (2020). *The limits of technocratic educational accountability: Unmasking the paradox of high-stakes testing*. *Educational Philosophy and Theory*, Vol 52, No 14, pp. 1523-1533.
- HABERMAS, J. (1981). *The Theory of Communicative Action* (Vol. 1-2). Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*, T1 et T2, Fayard, Paris.
- HABERMAS, J. (1999). *Julien Freund's theory of politics*. *Philosophy & Social Criticism*, Vol 25, No 1, pp. 5-22.

- HABERMAS, J. (2011). *Tester la légitimité de l'État de droit*, A. Ogien et S. Laugier (éd.), dans *Problèmes politiques et Sociaux*, No 989, La Découverte.
- HABERMAS, Jürgen (1991). *La désobéissance civile, test crucial d'un État de droit démocratique*, dans *Revue M*, No 44, février.
- HABERMAS, Jürgen, (1986). *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Payot, Paris.
- HANNAH, Arendt (1972). *La désobéissance civile. Du mensonge à la violence*, Calmann-Lévy, Paris.
- HAROUEL, J.-L. (2020). *La pensée politique de Julien Freund*. Paris, France: Ellipses.
- HATTIE, J. and G. M., DONOGHUE (2020). *Learning strategies: A synthesis and conceptual model*. *npj Science of Learning*, Vol 5, No 1, pp. 1-13.
- HAWKINS, B. & M. C., VAN SCHALKWYK (2023). *Politics and fantasy in UK alcohol policy: a critical logics approach*. *Critical Policy Studies*, pp. 1-20.
- HECTOR, Michel et HURBON, Laennec (2009). *Genèse de l'État haïtien (1804-1859)*. Maison des sciences de l'homme, Paris.
- HEIKKINEN, H. L. T. and H., JOKINEN (2021). *Finnish teacher education: Balancing between change and continuity*. *European Journal of Teacher Education*, Vol 44, No 1, pp. 20-35.
- HEYDER, A. and U., KESSELS (2020). *Do best friends promote educational success? The role of gender stereotypes, motivational and relational factors*. *British Journal of Educational Psychology*, Vol 90, No 2, pp. 424-441.
- HINTERMEYER, Pascal (2010). *Montée aux extrêmes, circonstances, décision*, dans *Julien Freund et la dynamique des conflits*, sous la direction de Gil DELANNOI, Pascal HINTERMEYER, Philippe RAYNAUD et Pierre-André TAGUIEFF, Berg international éditeurs, Paris, pp. 21-29.
- HOBBS, Thomas [1651, [1999]]. *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*. Dalloz, France.
- HOLEINDRE, Jean-Vincent (2011). *De la Guerre au Conflit. Sur L'œuvre Polémologique de Julien Freund*, dans Gil Delannoi et al. (eds.), *Julien Freund, La Dynamique Des Conflits*. Paris, France : Berg International, pp. 54–64.

- HONORAT, Jean Jacques (1974). *Enquête sur le développement*, Imprimerie centrale, Port-au-Prince.
- HOOD, C. (2021). *Monitoring and evaluation: A tool for improving policy effectiveness*. *Journal of Public Policy*, Vol 41, No 1, pp. 1-20. doi:10.1017/S0143814X20000161.
- HOOD, C. (2021). *Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help?* *Public Policy and Administration*, Vol 36, No 1, p. 5-21.
- HOROWITZ, M. C. (2023). *The future of command and control in a multipolar world*. *The Journal of Politics*, Vol 85, No 3, p. 918-932. doi:10.1086/708890.
- HOUDÉ, Olivier. (2011). *La psychologie de l'enfant*, 5e édition mise à jour, Paris, Presses Universitaires de France, Coll. Que sais-je? no. 369, édition électronique (Kindle), 2029 emplacements.
- HOWLETT, M. (2022). *Political factors in policy failure*. *Policy Studies Journal*, Vol 40, No 1, p. 1-19.
- HOWLETT, M. and B., CASHORE (2023). *Policy networks and governance*. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press. p. 215-234.
- HOWLETT, M. and M.-H. KANG (2022). *The role of the private sector in policy implementation*. *Public Policy and Administration*, Vol 37, No 1, p. 1-19. <https://doi.org/10.1111/ppa.12338>.
- HOWLETT, M., M. RAMESH and A. PERL (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- HOWLETT, M., MENDELSON, M. and C. WEIBLE (2021). *The impact of public dissatisfaction on policy failure: A comparative study of four democracies*. *Policy Studies Journal*, Vol 49, No 3, pp. 551-573.
- HOWLETT, Michael and M., RAMESH (2017). *Policy Implementation in Theory and Practice*. In *The Oxford Handbook of Public Policy*, edited by Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin, pp. 523-547. Oxford: Oxford University Press.

- HUANG, J., PANG, X. and X., ZHANG (2022). *The impact of perceived fairness and transparency on public trust in government*. American Political Science Review, Vol 116, No 1, p. 133-153.
- HUDSON, J. (2004). *Introduction: aid and development*. The Economic Journal, Vol 114, No 496.
- HUPE, P. and M., HILL (2018). *Implementation research: A primer*. Policy & Politics, Vol 46, No 1, pp. 1-17.
- HUPE, P. and S., VAN THIEL (2021). *The role of street-level bureaucrats in policy implementation: A review of the literature*. Public Administration Review, Vol 81, No 1, pp. 123-134.
- HUPE, P. and A., BUFFAT. (2022). *The policy implementation puzzle: A synthesis of recent research*. Public Administration, Vol 100, No 2, pp. 411-429.
- HUPE, P., and G., VAN DER KROGT (2019). *Implementation theory and practice: Towards a synthesis*. Public Administration Review, Vol 79, No 1, pp. 110-121.
- HUPE, P., M., HILL and A. BUFFAT (2020). *The dynamics of policy implementation: A review of the literature*. Public Policy and Administration, Vol 35, No 4, pp. 485-505.
- HURBON, Laennec (1987). *Essai sur l'État, la nation, la culture*. Éditions Karthala, Paris.
- HURBON, Laennec (2001). *Pour une sociologie d'Haïti au XXIe siècle : la démocratie introuvable*. Éditions KARTHALA, Paris.
- HURBON, Laennec (2004). *Religions et lien social : l'Église et l'État moderne en Haïti*. Le Cerf, Paris.
- IFTACH, G. & O. SHAPIRA-LISHCHINSKY (2023). *Exploring middle-level school leadership styles through role-play simulations*. Journal of Educational Administration, (ahead-of-print).
- ION, C. (2006). *Guerre et politique: L'Ennemi chez Machiavel*. Annals of the University of Bucharest / Political science series, 8, p. 19-33.
- JAZULI, M. R., I. STEENMANS & Y. MULUGETTA, (2021). *Navigating policy dilemmas in fuel-subsidy reductions: learning from Indonesia's experiences*. Sustainability: Science, Practice and Policy, Vol 17 No 1, p. 391-403.

- JEAN, Rodrigue (1988). *Haïti : crise de l'éducation et crise du développement*, Presses de l'imprimerie des Antilles, Port-au-Prince.
- JEAN, Rodrigue (2008). *À quand la réforme de l'éducation en Haïti ? Une analyse et des propositions pour agir*, Marquis imprimeur Inc., Québec.
- JERÓNIMO, Molina-Cano (2009), *Las nociones de mando y obediencia en la teoría política de Julien Freund Dikaion*, Universidad de La Sabana, Vol 23, No. 18, p. 269-295.
- JEUNE, Meniol (2014). *Politique publique en matière d'éducation en Haïti et phénomènes de violence en milieu scolaire*. Thèse présentée à l'Université Paris-Est, Paris.
- JIMÉNEZ, M. E. and S., MÁRQUEZ (2022). *The unintended consequences of immigration policies*. Migration Studies, Vol 19, No 2, p. 267-284.
- JOB, Clément (1977). *History of education in Haiti, 1804-1915*. A dissertation presented to the graduate council of the university of Florida in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, University of Florida, Florida.
- JOHN, P. (2023). *Why public policies fail: Political and organizational dimensions*. Public Administration Review, Vol 83, No 1, p. 102-112.
- JOINT, Louis-Auguste, (2006). *Système éducatif et inégalités sociales en Haïti : le cas des écoles catholiques*, Éditions l'Harmattan, Paris, France.
- JONES, D. S. (2022). *Challenges in combating corruption in malaysia: issues of leadership, culture and money politics*. Public Administration and Policy, Vol 25, No 2, pp. 136–149.
- JONES, L. M. and F. R., BAUMGARTNER (2019). *The failure of public policy: A case study of the US's response to gun violence*. The Journal of Policy Analysis and Management, Vol 38, No 3, pp. 664-680.
- JONES, L. M. and F. R., BAUMGARTNER (2022). *Policy failure and poor planning*. Policy Studies Journal, Vol 50, No 2, pp. 297-312.
- JONES, L. M. and F. R., BAUMGARTNER (2022). *Policy failure and public dissatisfaction*. Policy Studies Journal, Vol 50, No 2, pp. 297-312.

- JONES, M. D. (2022). *The social construction of success in public policy: A case study of the Affordable Care Act*. Policy Studies Journal, Vol 50, No 1, pp. 167-192.
- JONES, S. G. (2021). *Fragile states and the future of international order*. International Security, Vol 45, No 4, pp. 107-146.
- JOSEPH, Kysly (2014). *De nouveaux fondements philosophiques et sociologiques pour une éducation à la citoyenneté en Haïti, La parole et l'action de Joseph Wresinski pour une éducation à une citoyenneté de la rencontre en Haïti*. Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Université Lumière Lyon 2.
- KAARBO, Juliet (1997). *Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research*, Journal of Conflict Resolution, vol. 48, n° 1, pp. 3-13.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. and M., MASTRUZZI (2023). *The worldwide governance indicators 2023: Updated data, methodology, and findings*. The World Bank.
- KEATING, D. P. and M., BERTRAND (2021). *Les politiques éducatives face aux inégalités socio-économiques : un examen des approches basées sur les données probantes*. Revue de recherche en éducation, Vol 45, No 2, pp. 189-207.
- KEITH, M. (2013). *Fake assumptions and policy failure*. Policy & Politics, Vol 41, No 4, pp. 563-580.
- KERVÉGANT, J.-F. (2021). *Julien Freund et la mondialisation*. Paris, France: Presses universitaires de France.
- KIESOW, R. M. (2022). *Un cas exceptionnel entre loi et jugement: Carl Schmitt*, pp. 391-400.
- KIM, J. and J., SUH (2020). *High-stakes testing and curricular control: A qualitative metasynthesis*. Educational Research Review. Vol 30, 100322
- KIM, S. H., and G. W., RITTER, (2021). *The long-term effects of school closures: Evidence from Arkansas*. AERA Open, Vol 7, No 1, pp. 1-20.
- KING, S. M., Chilton, B. S., & Roberts, G. E. (2010). *Reflections on defining the public interest*. Administration & Society, Vol 41, No 8, pp. 954-978.
- KLIJN, Erik-Hans and Joop KOPPENJAN (2017). *The Impact of Networks on Policy Implementation*. Public Management Review 19, no. 3, pp. 379-402.

- KLINGER, Myriam (2010). *Crise et inquiétude dans « la dynamique polémogène », selon Julien Freund*, dans Julien Freund et la dynamique des conflits, sous la direction de Gil DELANNOI, Pascal HINTERMEYER, Philippe RAYNAUD et Pierre-André TAGUIEFF, Berg international éditeurs, Paris, pp. 30-36.
- KNACK, S., & Rahman, A. (2019). *World Development*, Vol 119, pp. 1-13.
- KO, E. (2022). *Leadership and anti-corruption reforms in Taiwan: a comparison of Chen Shui-Bian and Ma Ying-Jeou*. *Public Administration and Policy*, Vol 25, No 2, pp. 176–192.
- KOCH, M. (2023). *The power of coalitions: lobbying success in US sanctions policy toward Iran from 2007 to 2016*. *Interest Groups & Advocacy*. pp. 1-23.
- KOLAKOWSKI, Leszek. [1976 [1966]], *La philosophie positiviste*, Paris, Denoël/Gonthier, 1976, p. 9-19 et 196-233, 1^e édition, *Filosofia pozytywistyczna*, Varsovie, *Pantswowe Wydawnictwo Naukowe*.
- KOOMEN, M., and J., BRASTER (2021). *Socio-economic school segregation and its effects on educational equality in the Netherlands: An analysis of the policy response, 1985–2017*. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, Vol 51, No 1, pp. 89-105.
- KRAFT, M. A., and J. P., PAPAY (2020). *Can professional environments in schools promote teacher development? Explaining heterogeneity in returns to teaching experience*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol 42, No 1, pp. 3-30.
- KUHN, T. (1983). *La structure des révolutions scientifiques*, trad. fr. L. Meyer, Paris, Flammarion, 1983 (d'après la seconde édition originale de 1970).
- LAFAYE, Caroline Guibet (2016). *La construction de l'ennemi : usages politiques contemporains de la notion de radicalisation*. *Terrorisme en France, en Turquie, en Italie et en Allemagne dans les années 1970*. Leipzig, Allemagne.
- LAFAYE, Caroline Guibet et Pierre BROCHARD (2016). *La radicalisation vue par la presse : fluctuation d'une représentation*. *Bulletin de Méthodologie Sociologique/Bulletin of Sociological Methodology*, Vol 130, No 1, pp. 1-24.
- LAFORTUNE, J. and D., SCHÖNHOLZER (2021). *The effect of school finance reforms on student achievement: Evidence from a natural experiment*. *Education Finance and Policy*. Vol 16, No 4, pp. 563-593.

- LAMAUTE-BRISSON, Nathalie (2002). *Économie des transferts privés en Haïti. De la sphère domestique à la macroéconomie*, dans PNUD, Situation économique et sociale, Port-au-Prince.
- LAMAUTE-BRISSON, Nathalie (2005). *Éducation*, Institut haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI), FAFO, Programme des Nations-Unies pour le Développement, Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti (ECVH), Port-au-Prince.
- LAMOTHE, Meeyoung (2011). *Redesigning the Hollow State: A Study of Florida Child Welfare Service Reform through the Lens of Principal-Agent Theory*, International Journal of Public Administration, Vol 34, No 8, pp. 497-515.
- LANNO, Régis (2010). *Actualité de Julien Freund pour comprendre le terrorisme*, dans Julien Freund et la dynamique des conflits, sous la direction de Gil DELANNOI, Pascal HINTERMEYER, Philippe RAYNAUD et Pierre-André TAGUIEFF, Berg international éditeurs, Paris, pp. 228-236.
- LAU, S.-kai. (2021). *The national security law: political and social effects on the governance of the Hong Kong special administrative region*. Public Administration and Policy, Vol 24, No 3.
- LAUGHLAND, J. (2020). *Julien Freund and the Problem of Violence*. The Review of Politics, 82(4), 837-858. doi:10.1017/S0034630420000313.
- LAVAL, C. et L. WEBER, (2002). *Le nouvel ordre éducatif mondial : OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne*. Paris, France : Nouveaux regards/Syllepse.
- LE BOT, Jean-Michel (2015). *Julien Freund et l'essence du politique. Une lecture « médiationniste »*, dans Tétralogiques, No 20.
- LE SAOUT, Rémy et Sébastien Segas (2011). *La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC)*, Politix, No 93, pp. 141-165.
- LECLERC PROVENCHER, Olivier (2021). *Le libéralisme tragique: discussion philosophique sur l'essence du politique entre Raymond Aron et Julien Freund*. Thèse de doctorat, Université d'Ottawa/University of Ottawa.

- LECRAW, F. R., S. C. STEARNS and M. J. MCCOY (2021). *How U.S. teams advanced communication and resolution program adoption at local, state and national levels*. *Journal of Patient Safety and Risk Management*, Vol 26, No 1, pp. 34–40.
- LEONG, C., & M. HOWLETT (2021). *Policy learning, policy failure, and the mitigation of policy risks: re-thinking the lessons of policy success and failure*. Dans *Administration & Society*.
- LEVI-FAUR, D. (2020). *The theory-practice gap in public policy: A view from the trenches*. *Public Administration Review*, Vol 80, No 6, pp. 1212-1222. doi:10.1111/puar.13344.
- LEVI-FAUR, D. and M. MAOR (2022). *The role of non-governmental organizations in policy implementation*. *International Journal of Public Administration*, Vol 45, No 1, pp. 102-111.
- LINCOLN, Y., & E. G. GUBA (1985). *Naturalistic inquiry*. Newbury Park, CA: Sage.
- LINCOLN, Yvonne S. et Egon G. GUBA (2013). *The Constructivist Credo*, Walnut Creek, Calif., Left Coast Press.
- LINDBLOM, C. E. (1977). *Public policy and incrementalism*. New York: Free Press.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- LIU, J. and Y., XU (2023). *The effects of perceived fairness and transparency on public policy preferences*. *Journal of Politics*, Vol 85, No 1, pp. 215-231.
- LIU, Y. (2021). *Distributed leadership practices and student science performance through the four-path model: examining failure in underprivileged schools*. *Journal of Educational Administration*, Vol 59, No 4, pp. 472–492.
- LOCHER, Uli (1991). *L'évolution récente de l'enseignement primaire*, sous la direction de HECTOR Cary et Hérard JADOTTE, Tome 2, Éditions Henri Deschamps/CIDIHCA, pp. 357-376.
- LOCHER, Uli (2001). *Contributions to the JSI (John Snow, Inc Research and Training Institute) Haiti EFS-II (Enhanced Food Security Program) Evaluation*, Port-au-Prince.
- LONG, E. (1990). *The American Dream and the Public Schools: Social Engineering in a Democratic Society*. New York: Teachers College Press.

- LOUIS, Eunide (2007). *La famille et l'école dans la socialisation et devant l'autosocialisation des filles et des garçons en Haïti*. Thèse présentée à l'Université Laval, Québec.
- LUMARQUE, Jacky (2000). *Éducation et transition démocratique*, sous la direction de HURBON, Laënnec, Les transitions démocratiques. Actes du Colloque international de Port-au-Prince, Paris.
- LUNDAHL, Mats (1992). *The Haitian Dilemma Reexamined: Lessons from the Past in the Light of Some New Economic Theory*, in Rotberg Robert I., Haïti Renewed. Political and Economic Prospects, Washington D.C., Brookings Institution Press, Cambridge Massachusetts: The World Peace Foundation.
- MACHIAVEL, Nicolas (1515, [2000]). *Le prince*. Livre de Poche, Classiques de la Philosophie. Paris.
- MACKIE, K. (2016). *Success and failure in environment policy: The role of policy officials*. Australian Journal of Public Administration, Vol 75, No 3, pp. 291-304.
- MADIOU, Thomas (1998). *Histoire d'Haïti*, Tome 3, Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- MAIRE, L., & G. MABI, (2017). *Julien Freund : Le théoricien de l'amitié politique*. Le Bord de l'eau. Paris.
- MANIGAT, Leslie François (2007). *Henry Christophe, Alexandre Pétion, en deux médaillons distincts la politique d'Éducation Nationale du premier, la politique agraire du second*, les petits classiques de l'histoire vivante d'Haïti, Collection du CHUDAC, Port-au-Prince, Haïti.
- MANIGAT, Leslie François (2009). *La crise haïtienne contemporaine : rétrospective et perspective dans la saisie su point critique d'aujourd'hui : une lecture d'historien-politologue*, Collection du CHUDAC, Port-au-Prince, imprimerie Media-Texte.
- MARES, M. (2020). *The policy failures of the COVID-19 pandemic*. The Washington Post, April 12.
- MARGETTS, H. & P. CAIRNEY (2019). *Policy learning and the design of responsive policies*. Policy & Politics, Vol 47, No 1, pp. 105-126.
- MARTIN, Guy (2005). *Conflict in the Congo: Historical and Regional Perspectives African Studies*, Review Vol 48, No. 1 (Apr. 2005), pp. 127-137.

- MAURAND-VALET, Anne (2010). *Choix méthodologiques en sciences de gestion : pourquoi tant de chiffres ? Crises et nouvelles problématiques de la Valeur*, May 2010, pp. CD-ROM. Nice, France.
- MAZMANIAN, D. A. and P. A., SABATIER (1983). *Implementation and public policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- MAZZONI, F. and E., SAEZ (2022). *The unintended consequences of tax cuts*. Tax Notes, Vol 167, No 7, p. 1023-1046.
- MCCONNELL, A., L., GREALY & T., LEA (2020). *Policy success for whom? a framework for analysis*. Policy Sciences: Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity, Vol 53, No 4, pp. 589–608.
- MENFP (2007). *La Stratégie nationale d'action pour l'éducation pour tous*. Port-au-Prince.
- MENFP (2008). *Initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous (IMO)*. Évaluation de la Stratégie nationale d'action pour l'éducation pour tous de la République d'Haïti et de son plan de mise en œuvre. Port-au-Prince.
- MENFP (2010). *Plan Opérationnel 2010-2015, Haïti. (2010). Vers la Refondation du Système Éducatif Haïtien*. Plan Opérationnel 2010-2015. Port-au-Prince, Haïti.
- MENFP (2015). *Curriculum du secondaire, Programme pédagogique opérationnel, Première année éducation à la citoyenneté*, Port-au-Prince.
- MENFP (2018). *Plan décennal d'éducation et de formation (PDEF), 2017-2027*. Port-au-Prince.
- MENJS (1995). *Diagnostic Technique du Système Éducatif*. Port-au-Prince.
- MENJS (1997). *Plan national d'éducation et de formation*, PNEF. Port-au-Prince.
- MENJS/Cellule de Pilotage (1999). *Scolarisation universelle, Document de Politique*, Port-au-Prince.
- MENKHAUS, Rachel M. Gisselquist Ken (2014). *State Failure, State-Building, and Prospects for a "Functional Failed State" in Somalia*. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science Vol 656, Issue 1, pp. 154 – 172.
- MÉRISIER, Gaston Georges (1999). *Les effets du mode d'organisation de l'école et du style de gestion du directeur sur la progression scolaire des élèves en Haïti*, thèse

- présentée à l'université Laval.
- MERISIER, Georges Gaston (1999). *Évaluation de l'éducation pour tous (EPT 2000)*. Rapport du ministre, Port-au-Prince.
- MEYER, F., and T., SEIDEL (2021). *Teacher beliefs and classroom practices: A longitudinal study of the role of teacher beliefs in instructional quality*. Teaching and Teacher Education, Vol. 102.
- MEYERHOFF, D. (2021). *Weak and fragile state-related terrorism and entrepreneurialism*. Journal of Business Continuity & Emergency Planning, Vol 14, No 4, pp. 378–388.
- MICHAEL R. Ford et Fredrik O. ANDERSSON (2016). *Organizational Failure in the Hollow State: Lessons from the Milwaukee Voucher Experience*, *International Journal of Public Administration*, Vol 39, No 11, pp. 883-894.
- MIDY, Franklin (1993). *La question nationale haïtienne. 1804-1915*, Chemins Critiques, Vol 3., No. 1-2, pp. 71-84.
- MILES, M. B., A. M. HUBERMAN & J. SALDAÑA (2014). *Qualitative data analysis : A methods, sourcebook*. 3ème édition, London, UK: SAGE.
- MILES, M., & A. M. HUBERMAN (2003). *Analyse des données qualitatives*. Bruxelles : De Boeck Université.
- MILWARD, H. and Francis TAYLOR. (2014). *The increasingly hollow state: challenges and dilemmas for public administration*. Asia Pacific Journal of Public Administration. Vol 36. pp. 70-79.
- MILWARD, H. B., et, K. G. PROVAN (2000). *Governing the Hollow State*. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol 10, No 2, pp. 359–379.
- MITCHELL, David (2005). *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision-making Process*, Burlington, Ashgate.
- MITNICK, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press.
- MOI, T. (2004). *From Femininity to Finitude: Freud, Lacan, and Feminism, Again*, Signs Vol 29, No 3, pp. 841–78.
- MOÏSE, Claude, (1994). *La croix et la bannière — la difficile normalisation démocratique en Haïti*, Montréal, éd. CIDIHCA.

- MOISSET, Jean J. et Gaston Georges MÉRISIER (2001). *Coûts, financement et qualité de l'éducation en Haïti : perspective comparative école publique, école privée*, Port-au-Prince.
- MONOD, J.-C. (2019). *Julien Freund et la philosophie de l'histoire*. Paris, France: Vrin.
- MORAN, M. (2020). *The theory-practice gap in public policy: A critical review*. *Policy and Society*, Vol 39, No 4, pp. 419-432. doi:10.1080/10402062.2020.1744939.
- MORAN, M. (2022). *Faulty policy design and policy failure*. *Journal of Public Policy*, Vol 42, No 1, pp. 1-20.
- MORAN, M. (2022). *The value of monitoring and evaluation in policy-making*. *Public Policy and Administration*, Vol 37, No 1, pp. 5-21. doi:10.1177/09520761211052941.
- MORAN, M. & M., REIN (2018). *Policy learning and the design of equitable policies*. *Policy & Politics*, Vol 46, No 3, pp. 443-462.
- MORIN, Edgar (1977). *La Méthode — 1. La nature de la nature*. Points Seuil, Essais, Paris.
- MOROSE, Joseph P. (1970). *Pour une réforme de l'éducation en Haïti*. Thèse présentée à la Faculté des lettres de l'Université de Fribourg, pour obtenir le grade de docteur, Suisse.
- MOULIN, Stéphane, Arnaud DUPRAY et Raphaëlle D'AMOUR (2013). *Les politiques publiques au cœur des bifurcations individuelles, Sociologie et sociétés*, Vol 45, No 1.
- MPCE/PNUD (2005). *Éducation et pauvreté en Haïti*, Port-au-Prince.
- MUCCHIELLI, A. (1996), *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Armand Colin, Paris.
- NADERIFAR, M., H., GOLI and F, GHALJAIE (2017). *Snowball Sampling: A Purposeful Method of Sampling in Qualitative Research*. *Strides in Development of Medical Education*, Vol 14, No 3.
- NELSON, Augustin (2012). *Rapport(s) aux(x) savoir(s) scientifique(s), situations didactiques et modes d'interactions en salle de classe en Haïti, Étude exploratoire auprès d'élèves de la fin du secondaire de la zone métropolitaine de Port-au-Prince*, Thèse de doctorat présentée à l'Université Lumière Lyon 2, France.

- NOHRSTEDT, Daniel (2014). *Understanding The Political Context of Nuclear Energy Policy Change in Sweden*, dans Michael Hill (dir.), *Studying Public Policy: An International Approach*, UK, Policy Press, p. 55-67.
- NOUËT, Clotilde (2014). *Pouvoir et violence. Éléments pour une critique arendtienne de l'espace public habermassien*, Philonsorbonne [En ligne], 8 | 2014, mis en ligne le 19 janvier 2014, consulté le 09 janvier 2017.
- O'GRADY, T. (2022). *The Transformation of British Welfare Policy: Politics, Discourse, and Public Opinion*. Oxford University Press.
- ODDEN, A. (2020). *Ressources, financement et résultats scolaires: un examen des politiques éducatives*. *Journal of Education Finance*, Vol 45, No 4, pp. 340-356.
- OKEKE, R. C., A. N. IDIKE, A. F. AKWARA, C. O OKORIE and O. E. IBIAM, (2021). *Failure of states, fragility of states, and the prospects of peace in South Sudan*. *Sage Open*, Volume 11, No 2.
- ORENSTEIN, M. A. (2009). *Learning from international experience*. In *Pensions, social security and the privatization of risk*. Edited by M. A. Oreinstein, pp. 108-127. New-York' Columbia university Press.
- OZILI, P. K. (2020). *Financial stability: does social activism matter?* *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Vol 28, No 2, pp. 183–214.
- PAILLÉ, P. and A. MUCCHIELLI (2008). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Armand Colin, Paris.
- PALAGASHVILI, L. & N. P. GOODMAN (2023). *Behavioral public choice and policing in America*. *Behavioural Public Policy*, pp. 1-11.
- PALIER, Bruno et Yves SUREL (2001). *Le politique dans les politiques*. Dans *Espaces Temps*, 76-77, Repérages du politique. Regards disciplinaires et approches de terrain, sous la direction de Sophie Duchesne et Florence Haegel. pp. 52-67.
- PAMPHILE, Léon Denius (1988). *L'éducation en Haïti sous l'occupation américaine, 1915 — 1934*, Presses de l'imprimerie des Antilles, Port-au-Prince, Haïti.
- PATASHNIK, E. M. (2022). *Reform failure: What happens when good policy goes bad*. Princeton University Press.
- PECK, E. (2006). *Beyond delivery: policy implementation as sense-making and settlement*. Springer.

- PECKHAM, S., B., HUDSON, D. HUNTER, & S. REDGATE (2022). *Policy success: what is the role of implementation support programmes?* Social Policy & Administration, Vol 56, No 3, pp. 378–393.
- PÉROUSE de Montclos, Marc-Antoine (2015). *Le Nigeria, une puissance émergente ou un État failli ?* Hérodote, vol. 159, no. 4, 2015, pp. 6-12.
- PERRY, L. B. and A. MCCONNEY (2021). *Centralisation or decentralisation of education policy: Lessons from Australia.* Journal of Educational Administration and History, Vol 53, No 1, pp. 1-18.
- PETERS, B. G. (2021). *The political economy of policy failure.* Policy and Society. Vol 40, No 3, pp. 277-290.
- PETIT-FRÈRE, Serge (1980). *L'éducation haïtienne en question.* Éditions Fardin, Port-au-Prince.
- PIFFNER, J. P. (2021). *The role of oversight in policy failure.* Public Administration Review, Vol 81, No 1, pp. 128-137.
- PHILIPPE, C. A. (1993). *Caractéristiques professionnelles des enseignants et rendement scolaire des élèves de l'école primaire fondamentale en Haïti.* Thèse de doctorat, Université Laval.
- PIAGET, Jean (1967). *L'épistémologie et ses variétés,* Dans Jean Piaget (dir.), Logique et connaissance scientifique, Paris, Gallimard.
- PIANTA, R. C., and B. K., HAMRE (2020). *Classroom processes and teacher-student interaction: Integrating a developmental perspective in educational research and practice.* Development and Psychopathology, Vol 32, No 5, pp. 1785-1798.
- PICARD, Michel (1996). *Système scolaire et société en Haïti — identification des obstacles à l'apprentissage et essai de remédiation.* Thèse de doctorat, Université Grenoble 2.
- PIERRE, Luc (1995). *Éducation et enjeux socioéconomiques, Pour une école haïtienne efficace,* Imprimerie Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- PISCOPO, J. M. and L. A. TROPP (2022). *The role of the media in policy implementation.* Policy Studies Journal, Vol 40, No 1, pp. 112-135.
- PNUD (2010). *Mali, Réforme de l'administration publique, accès à l'information et gouvernance électronique,* Évaluation de Projet, Série DGTF « Leçons

- apprises ».
- PNUD (2011). *Engaging with the Urban Poor and their Organizations for Poverty Reduction and Urban Governance*.
- PNUD (2012 b) *Donors' Civil Society Strategies and Partnership Modalities PNUD A Users' Guide to Civil Society Assessments*.
- PNUD (2012a). *A Guide to Civil Society Organizations Working on Democratic Governance*.
- PRATT, J. and R. ZECKHAUSER (1985). *Overview. Principals and Agents*, Boston.
- PRESSMAN, J., and A. WILDAVSKY (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkley, CA, University of California Press.
- PRESSMAN, J.L., and A. WILDAVSKY (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press.
- PRESSOIR, Catts (1935). *Historique de l'enseignement en Haïti*, dans *Revue de la Société haïtienne d'histoire et de géographie*, pp. 33-57.
- PRIEDOLS, M., G., DIMDINS, V. GAINA, V. LEJA, & I. AUSTERS (2022). *Political trust and the ultimate attribution error in explaining successful and failed policy initiatives*. Sage Open.
- PURWANTO, A., A., ZUIDERWIJK & M. JANSSEN (2020). *Citizen engagement with open government data. Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol 14, No 1, pp. 1–30.
- QUAH, J. S. T. (2021). *Breaking the cycle of failure in combating corruption in asian countries*. *Public Administration and Policy*, Vol 24, No 2, pp. 125–138.
- QUIJOUX, Maxime (2012). *Mobilisations et politisations ouvrières contemporaines : les usines « récupérées » en Argentine*, *Critique internationale* 2012/4, No 57, pp. 111-132.
- QUIJOUX, Maxime (2014). *Les conflits du travail : enjeux scientifiques d'un phénomène global*. *Critique Internationale*, Presses de sciences po, Les conflits du travail dans

- le monde, Vol 64, pp. 9-16.
- QUIVI, Raymond et Luc VAN CAMPENHOUDT (2006). *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod.
- RAMASAMY, R. (2020). *Governance and administration in Sri Lanka: trends, tensions, and prospects*. Public Administration and Policy, Vol 23, No 2, pp. 187-198.
- REESE, Ellen (2011). *They say cut back, we say fight back! welfare activism in an era of retrenchment*; Russell Sage Foundation, New York.
- REMLING, E. (2023). *Exploring the affective dimension of climate adaptation discourse: Political fantasies in German adaptation policy*. Environment and Planning C: Politics and Space, 23996544231154368.
- RHODES, R.A.W. (2006), *Policy network analysis*, Michael Moran, Martin Rein et Robert Goodin (eds), The Oxford Handbook of Public policy, Oxford Press.
- RICCARDI, M. (2022). *The unintended consequences of gun control laws*. Criminology and Public Policy, 21(1), pp. 133-145.
- RICCUCCI, Norma M. (2010). *Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*, Washington D. C., Georgetown University Press.
- RICE, T., A. J., BARNES, P., ROSENAU, L. Y. UNRUH &, E. VAN GINNEKEN (2021). *Health reforms in the United States: the outlook after biden's first 100 days*. Health Policy, Vol 125, No 10, pp. 1277–1284.
- RICOEUR, Paul (1957). *Le Paradoxe politique*. Éditions Esprit, Nouvelle série, Vol 5. No 250.
- RIDDE, V., and C. DAGENAIS (2012). *Using mixed methods to evaluate the impact of health policies: A systematic review*. BMC Public Health, Vol 12, No 1, pp. 1-12.
- ROSENBERG, Daniel (2014). *War and Peace in the Political Philosophy of Julien Freund*, Peace Review, Vol 26, No 3, pp. 334-341.
- ROSS, S. A. (1973). *The economic theory of agency: The principal's problem*. The American economic review, Vol 63, No 2, pp. 134-139.
- ROULEAU, Linda (2007). *Théories des organisations : approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*, PUQ, Québec.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1762, [1978]). *Du contrat social*, Hachette, Paris, France.

- ROY, Jean (2010). *Julien Freund, phénoménologue et défenseur du primat du politique*, dans Julien Freund et la dynamique des conflits, sous la direction de Gil DELANNOI, Pascal HINTERMEYER, Philippe RAYNAUD et Pierre-André TAGUIEFF, Berg international éditeurs, Paris, pp. 13-20.
- ROY, Simon N. (2009). *L'étude de cas*. Dans B. Gauthier (Éd.), Recherche sociale de la problématique à la collecte de données, 5e édition, pp. 199-225. Presses de l'Université du Québec, Québec.
- RUFFAT, Jean (1991). *Reconstruire l'État en Haïti. Réflexions sur « l'État basique »*. Politiques et management public, Vol 9, No 1, pp. 99-120.
- SABATIER, P. A., and C., M. WEIBLE (2022). *The advocacy coalition framework: Innovations and applications*. Policy Studies Journal, Vol 40, No 1, pp. 3-22.
- SABATTIER Paul A. et Hank C. JENSKINS-SMITH (1993), *Policy change and learning*, Boulder, Westview.
- SABOURIN, Paul (2009). *L'analyse de contenu*. Benoît Gauthier (dir.), Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données. PUQ, Québec.
- SAID, Yasin (1998). *Community participation in the provision of private primary schools in Port-au-Prince, Haiti*. Thesis presented at University of Pittsburg, Pittsburg.
- SAINTE-CLAIRE, Linsey (2016). *Régénération et élitisme scolaire sous Alexandre Pétion et Jean-Pierre Boyer, (1816–1843)*, dans L'Esprit Créateur, Vol 56, No 1, pp. 116-128.
- SALDANA, J. (2016). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (3rd ed.). Sage, London.
- SALES, Arnaud (1991). *The Private, the Public and Civil Society: Social Realms and Power Structures*, in International Political Science Review, Vol 12, No. 4, pp. 295-312.
- SALMI, J. (2000). *Equity and quality in private education: The Haitian paradox*. Journal of Comparative Education, Vol 30, pp. 163-178.
- SALMI, Jamil (1998). *Égalité des chances et qualité de l'enseignement privé : le paradoxe haïtien*, dans Banque Mondiale, Haïti : Les défis de la Lutte contre la Pauvreté, Rapport No. 17242-HA, Banque Mondiale, Washington.

- SARFATI, Georges-Ella (2010). *De la sociologie des guerres (Bouthoul) à la sociologie du conflit (Freund). Quelques remarques sur une dette intellectuelle méconnue*, dans Julien Freund et la dynamique des conflits, sous la direction de Gil DELANNOI, Pascal HINTERMEYER, Philippe RAYNAUD et Pierre-André TAGUIEFF, Berg international éditeurs, Paris, pp. 37-45.
- SAVOIE-ZAJC, L. (2009). *L'entrevue semi-dirigée*. B. Gauthier (Dir.), Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données. Presses de l'Université du Québec, Québec.
- SCHMITT, C. (1922). *Political theology: Four chapters on the concept of sovereignty*. MIT Press.
- SCHMITT, C. (1932). *The concept of the political*. University of Chicago Press.
- SCHNEIDER, M. and C., WAGEMANN (2023). *Policy failure as a dependent variable in comparative politics*. Comparative Politics.
- SCHUBERT, G. A. (1957). "The public interest" in administrative decision-making: theorem, theosophy, or theory? *American Political Science Review*, 51(2), pp. 346-368.
- SCOTT, T. A., and R. A. GREER (2019). *Polycentricity and the hollow state: exploring shared personnel as a source of connectivity in fragmented urban systems*. *Policy Studies Journal*, Vol 47, No 1, pp. 52–76.
- SEMENTELLI, A. (2020). *Fear responses: intersubjectivity, and the hollow state*. *Journal of Borderlands Studies*, Vol 35, No 1, pp. 99–112.
- SERVENT, A. R. (2020). *The eu's refugee 'crisis': framing policy failure as an opportunity for success*. *Politique Européenne*, Vol 65, No 3, pp. 178–210.
- SETYOWATI, E., N., SURYANDARI, I., PATRIANI; A., WICAKSONO, R. A., AKBAR, M. Y. A., POHAN & M. KUSUMANINGTYAS (2023). *COVID-19 and Herd Immunity: Evaluation of COVID-19 Vaccination Policies in Indonesia*. *Resmilitaris*, Vol 13, No 1, pp. 299-311.
- SEVERINO, J.-M. et O., CHARNOZ (2005). *Les « mutations impromptus » : état des lieux de l'aide publique au développement*. *Afrique contemporaine*, Vol 1, No 213, pp. 13-131.
- SEVERINO, J.-M., O. CHARNOZ (2007). *L'aide publique au développement*. La

- Découverte, Paris.
- SIAROVA, H. and W., VANTIEGHEM (2021). *Europeanisation and the governance of compulsory education: The role of the European Union in domestic policy reforms*. *Journal of Education Policy*, Vol 36, No 1, pp. 26-46.
- SIDES, J., and M., TESLER (2022). *The role of public opinion in policy failure*. *Annual Review of Political Science*, Vol. 25, pp. 41-62. doi:10.1146/annurev-polisci-052220-123437.
- SINTOMER, Yves (1999). *Légitimité démocratique, pouvoir et domination dans la démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, La Découverte, Paris.
- SKOGSTAD, Grace (2011). *Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics*. U of T Press.
- SKOVGAARD-SMITH, I. and R. PRITCHARD (2021). *The unintended consequences of boundary setting in international student mobility: A case study of Denmark*. *Higher Education Policy*, Vol 34, No 1, pp. 99-119.
- SLETTEN, Pål et Willy EGSET (2004). *Haiti. Poverty profile*. Oslo: Institute for Applied Social Science/FAFO.
- SMITH, T.M. and K. M., KILLEEN (2020). *School finance reform and educational equity: A review of state-level policy changes*. *American Journal of Education*, Vol 126, No 3, pp. 373-401.
- SNOW, D. A. & S. A. SOULE (2021). *Success definitions in public policy: A comparative analysis*. *Policy Studies Journal*, Vol 49, No 4, pp. 785-808.
- SORENSEN, M. P. and J., TORFING (2020). *Collaborative innovation in education: The role of local school authorities*. *Educational Management Administration & Leadership*, Vol 48, No 6, pp. 965-982.
- SOUFFRANT, Claude (1995). *Sociologie prospective d'Haïti*. Les Éditions du CIDIHCA, Montréal.
- ST FORT, Jean Louiner (2016). *Les politiques de la réforme éducative en Haïti, 1979-2013: de la logique socioprofessionnelle des acteurs politico-administratifs à la situation des établissements scolaires du département de la Grand-Anse*. Thèse présentée à l'Université Sorbonne, Paris.

- STAFFORD, Wesley K. (1986). *Evaluation of educational outcomes of selected haitian primary schools (Haiti)*, Thesis presented at Michigan State University.
- STEINMETZ-JENKINS, D. (2018). *Julien Freund: The man and his work*. Lexington Books.
- STEINMETZ-JENKINS, D. (2023). *Freund and the Challenge of Totalitarianism*. London: Routledge.
- STREET, C., J. GUENTHER, J. SMITH, K., ROBERTSON, W. LUDWIG, S, MOTLAP, T., WOODROFFE, R., OBER, K., GILLAN and S. LARKIN (2022). *Do numbers speak for themselves? exploring the use of quantitative data to measure policy 'success' in historical indigenous higher education in the northern territory, Australia*. *Race Ethnicity and Education*, Vol 25, No 3, pp. 309–330.
- STROUD, N. J. and N. S., BARON (2022). *The unintended consequences of social media*. *Social Media and Society*, Vol 16, No 1, pp. 2-15.
- SUNSTEIN, C. R. (2023). *Hayekian behavioral economics*. *Behavioural Public Policy*, VOL 7, No 1, pp. 170-188.
- TAGUIEFF, Pierre-André (2008). *Julien Freund, au cœur du politique*. Contre temps, Paris.
- TARDIEU-DEHOUX, Charles (1990). *L'éducation en Haïti — de la période coloniale à nos jours*. Éditions Henri Deschamps, Port-au-Prince.
- TARDIEU, Charles (1994). *Éducation en Haïti, un nouvel essor, Dans Éducation en Haïti, Construire les ponts avec le 10e Département*. Actes du colloque sur la participation du 10e département à la construction d'un système éducatif moderne et démocratique en Haïti, 5-6-7 août 1994, New York, pp. 63-67.
- TARDIEU, Jerry (2005). *L'avenir en face, Haïti à l'épreuve de la mondialisation et du défaitisme de ses élites*. Les éditions du CIDIHCA, Montréal.
- TCHAKHOTINE, S. (1952). *Le viol des foules par la propagande politique. Nouvelle édition revue et augmentée*. Bulletin de L'Institut De Recherches économiques Et Sociales, Volume 19, numéro 7, Gallimard, Paris.
- TETLOCK, Philip (2000). *Peronality and Isolationism: Content Analysis of Senatorial Speeches*, *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol 41, No 4, pp. 737-743.

- THÉLOT, Fils-Lien (2016). *L'hégémonie du provisoire en Haïti : aux origines de nos turbulences*. Éditions de l'Université d'État d'Haïti, Port-au-Prince.
- THERME, Pierre (2014). *Haïti 2003-2012 : les mouvements de contestation populaire face aux logiques de l'aide. Une « interpellation plébéienne »?*. Cahiers des Amériques latines, Vol 2014, No 75, pp. 125-146.
- TORGMAN, Annabelle L (2012). *Haiti: A Failed State: Democratic Process and OAS Intervention*. 44.1 U. Miami Inter-Am. L. Rev.
- TRAVERSO, E. (2016). *Julien Freund, l'Europe et la modernité*. Éditions de l'Éclat.
- TRIPATHI, A. P., & N. AGRAWAL (2021). *Impact of an economic revitalization programme on export and employment generation: a case study of one district one product programme in uttar pradesh, india*. Public Administration and Policy, Vol 24, No 3.
- TROUILLOT-LÉVY, Jocelyne (2004). *Histoire de l'éducation en Haïti*, Collège Universitaire Caraïbe, Port-au-Prince.
- TURCOTTE, Daniel et al (2009). *Les apports de la recherche qualitative en évaluation de programme*. Dany Dessureault et Valérie Caron (dir.), *Élaborer et évaluer les programmes d'intervention psychosociale*, Québec, PUQ.
- TURNER, J. and D. K., MEYER (2021). *Teacher efficacy and the quality of classroom instruction*. *Teaching and Teacher Education*, Vol 96. 103201.
- VACHET, André (2009). *L'État contre le politique : pour une pratique de la démocratie*. La démocratie au-delà du libéralisme : Perspectives critiques, Éditions Athéna, pp. 15-66.
- VANAPALLI, K. R., H. S., SHARMA, V. P., RANJAN, B., SAMAL, J., BHATTACHARYA, B., DUBEY and S., GOEL (2021). *Challenges and strategies for effective plastic waste management during and post COVID-19 pandemic*. *Science of The Total Environment*, 750, 141514. DOI: [10.1016/j.scitotenv.2020.141514](https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.141514).
- VEMET, Serge E. L. (1987). *Factors contributing to the successful completion of the Haitian baccalauréat (Part I) and their administrative implications*. Thesis presented at Andrews University.

- VIDAL DE LA PENA, L. (2019). *Despite Haiti Abolishing Slavery, Why is The Restavek System Still in Place?* Doctoral dissertation, Columbia University.
- VISONE, Tommaso (2014). *Le problème de la « sphère publique » dans la pensée de Carl Schmitt*. Philonsorbonne, France.
- VITIELLO, Audric (2010). *Conflictualité et radicalité démocratique*, dans Julien Freund et la dynamique des conflits, sous la direction de Gil DELANNOI, Pascal HINTERMEYER, Philippe RAYNAUD et Pierre-André TAGUIEFF, Berg international éditeurs, Paris, pp. 82-90.
- WALSH, D. (2023). *Freund and the Crisis of Democracy*. *Political Studies Review*, 21(1), 103-114. <https://doi.org/10.1177/1470148423978358>.
- WARNER, J., & A. VAN BUUREN (2011). *Implementing room for the river: Narratives of success and failure in Kampen, the Netherlands*. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol 77, No 4, pp. 813-836.
- WATZLAWICK, P.J., J. HELMICK BEAVIN, D.D. JACKSON (1972). *Une logique de la communication*, Paris, Seuil.
- WEIBERT, Arthus, W. (2011). *Welcome OEA: François Duvalier et la foule accueillent la mission d'enquête de l'Organisation des États américains, le 30 avril 1963*. *Hypothèses*, Vol 14, pp. 27-38.
- WEIBERT, Arthus, W. (2012). *Les relations internationales d'Haïti de 1957 à 1971 : la politique étrangère de François Duvalier*. *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, Vol 35, pp. 157-167.
- WEIBLE, C. M.; D, NOHRSTEDT; P., CAIRNEY, D. P. CARTER, D. A. CROW, P DURNOVÁ ANNA, T., HEIKKILA; K., INGOLD, A., MCCONNELL, & D. STONE (2020). *Covid-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives*. *Policy Sciences: Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, Vol 53, No 2, pp. 225–241.
- WEIMER, D. L. and A. R. VINING (2020). *The unintended consequences of public policy*. *Annual Review of Political Science*, Vol 23, No 1, pp. 21-38.
- WEIMER, D. L. and A. R., VINING (2021). *The role of public dissatisfaction in policy failure*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 40, No 4, pp. 917-932.

- WEIMER, D. L., & VINING, A. R. (2020). *Policy failures in the U.S.: A comparative perspective*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 39, No 3, pp. 522-537.
- WERNERS, SE, J WARNER and D. ROTH (2010). *Opponents and supporters of water policy change in the Netherlands and Hungary*. *Water Alternatives*, Vol 3, No 1, pp. 26–47.
- WILDAVSKY, A., and N. CAIDEN (2004). *The Politics of the Budgetary Process* (5th ed.). Boston, MA: Pearson Longman.
- WILLIAMS, M. C. (2020). *Julien Freund and the Concept of the Political*. *International Politics*, Vol 57, No 3, pp. 401-416. doi:10.1057/s41311-020-00251-w.
- WOOSIDE, Arch G. (2010). *Case study research: theory, methods, practice*. Emerald Group publishing limited, United Kingdom.
- WORLD BANK (2007). *Consultations with Civil Society*, Washington, DC.
- WORLD BANK (2009). *Guidance note on Bank multi-stakeholders engagement*. World bank, Washington.
- WORLD BANK (2013). *Civil society engagement, review of fiscal year 2010*. World bank, Washington.
- WORLD BANK, (2002). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. World bank, Washington.
- XU, D. and K., SCHENKE (2020). *How teachers' instructional adaptations shape students' learning outcomes: A review of literature*. *Educational Psychology Review*, Vol 32, No 4, pp. 959-979.
- YANG, Z. and Y., WU, (2020). *The policy failures of the 2016 US presidential election*. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 39, No 3, pp. 538-552.
- YOUNG, D. R. (2001). *The influence of business on nonprofit organizations and the complexity of nonprofit accountability: Looking inside as well as outside*. *American Review of Public Administration*, Vol 32, pp. 3-19.
- ZERNIKE, K. and T. S., DEE (2020). *The unintended consequences of test-based accountability for students with disabilities*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol 42, No 4, pp. 507-533.

ZHANG, L. and Y., CAO, (2022). *Cost overruns and policy failure: An empirical study of major infrastructure projects in China*. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol 32, No 2, pp. 396-417.

ZUCCA, C., E., LONG, J., HILTON and M., MCCANN (2021). *Appraising the Implementation of Complexity Approaches Within the Public Health Sector in Scotland*. An Assessment Framework for Pre-Implementation Policy Evaluation. Frontiers in Public Health, 9, 653588. DOI: [10.3389/fpubh.2021.653588](https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.653588).

Les annexes

Annexe 1 : questionnaire

La présente recherche s'intéresse aux raisons qui fondent les résultats de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'action de l'éducation pour tous (SNAEPT) qui fut le cadre de référence des politiques éducatives haïtiennes de 2007 à 2017. Plus précisément, elle essaie de découvrir, à partir du prisme du politique, le système de causalité qui est à l'œuvre dans l'échec de l'implantation de la SNAEPT. L'échec ici renvoie au non-aboutissement des objectifs officiels de cet instrument. Par rapport à la mise en œuvre, nous voulons questionner la force du politique, la relation du commandement et de l'obéissance, la relation du public et du privé, et finalement la relation de l'ami et de l'ennemi. Ces questions devront permettre de comprendre comment le politique a pu informer la performance globale de la SNAEPT.

Question d'ordre général

Comment expliquez-vous le niveau de résultat de la SNAEPT ?

Questions spécifiques

- **En ce qui concerne la force du politique**

1. Si nous considérons la force comme « l'ensemble des moyens de pression, de coercition, de destruction et de construction » que l'État peut mobiliser, notamment dans le cadre l'implantation de ses politiques publiques, dans quelle mesure pouvons-nous dire que la force est à la base du niveau de résultats de la SNAEPT ?
2. Dans quelle mesure d'autres « moyens de pression, de coercition, de destruction et de construction » ont-ils pu nuire ou accroître la capacité du Ministère à implanter la SNAEPT ?
3. Si nous prenons en compte le fait que la force déployée par l'État pour réaliser sa politique éducative, lui confère les moyens qui peuvent permettre :
 - de contenir d'autres forces dans le respect d'un ordre conventionnel ;
 - de briser une résistance ou une menace et combattre des forces adverses ;
 - de trouver un compromis ou un équilibre entre les forces en présence,

Dans quelle mesure pouvons-nous affirmer que l'ensemble de ces moyens ont été mobilisés en vue de la réalisation de la SNAEPT ?

4. Si nous considérons l'ordre comme l'équilibre entre les forces adverses et comme un ensemble de normes, de forme et de relation, comment le Ministère a-t-il déployé sa force pour encadrer l'ordre dans le cadre de la mise en œuvre ? Est-ce en faveur de la mise en œuvre ? Expliquez.

5. Comment le Ministère a-t-il déployé sa force pour encadrer les opinions des acteurs clés de la SNAEPT ? Est-ce en faveur de la mise en œuvre ? Expliquez.
6. Comment le Ministère a-t-il déployé sa force pour encadrer les luttes dans le cadre de la SNAEPT ? Est-ce en faveur de la mise en œuvre ? Expliquez.

- **En ce qui concerne le présupposé du commandement et de l'obéissance et sa dialectique :**

1. Sachant que le commandement renvoie à une relation hiérarchique entre dominants et dominés, en quoi le système de commandement était favorable ou défavorable à l'implantation des objectifs de la SNAEPT ?
2. Votre expérience vous permet-elle de confirmer que le Ministère est en mesure de commander réellement le système éducatif dans le cadre de la réalisation de la SNAEPT ?
3. Quels autres acteurs participent-ils dans la prise de décision ? Le Ministère prend-il également des décisions seules ? Si oui, est-il arrivé à les appliquer ?
4. Y a-t-il d'autres acteurs qui concurrencent le ministère au système de commandement ? Ces acteurs ont-ils pu affecter la mise en œuvre de la SNAEPT ?
5. Dans le cadre de l'implantation, quelle est la force des directives émises par le Ministère ? Ces directives ont-elles été appliquées ? Comment les acteurs se sont-ils comportés à la suite des directives en lien avec la réalisation des objectifs de la SNAEPT ? Qui ne respectait pas les directives ? Pourquoi ?
6. Comment le Ministère gère-t-il les cas de désobéissance en ce qui concerne l'implantation des objectifs de la SNAEPT ?
7. Comment le ministère entretient-il ses rapports avec ses partenaires ? Ses rapports sont-ils d'autorité ou de coopération ?
8. Sachant que l'ordre désigne l'équilibre entre les forces adverses et se veut un ensemble de normes, de formes et de relations, comment voyez-vous l'interaction entre l'ordre public en place dans le secteur éducatif et la mise en œuvre des objectifs de la SNAEPT ? Comment cet ordre se révélait-il contraignant ou faible ?

- **En ce qui concerne le présupposé de la relation du public et du privé :**

1. Sachant que :
 - Le public est la sphère dans laquelle s'exerce l'autorité publique et le lieu d'expression de l'ordre commun. Le public renvoie à l'intérêt général ;

- Le privé désigne la relation sociale qui concerne l'individu et les rapports individuels comme tels. Le privé renvoie aux intérêts particuliers ;

Que pouvez-vous nous expliquer du poids du privé dans l'expérience de la mise en œuvre de la SNAEPT ? Le MENFP a-t-il la force nécessaire pour garantir l'intérêt général exprimé par la SNAEPT ? Pourquoi ?

2. Comment l'organisation du système éducatif favorise ou non l'échec de la SNAEPT ? Dans quelle mesure l'État haïtien est-il le véritable détenteur de ce système et le domine-t-il ?
3. Comment les écoles internationales et religieuses sont perçues et gérées par le MENFP dans le cadre de la SNAEPT compte tenu des finalités de l'éducation ? L'État a-t-il la force requise afin d'assurer les finalités de l'éducation à travers l'implantation de la SNAEPT dans ces écoles ?
4. Y eut-il des opinions/idéologies/propagandes favorables ou défavorables à la réalisation des objectifs de la SNAEPT ? Lesquelles ? Comment la force déployée a été amenée à gérer ces éléments ?
5. Comment décrivez-vous le rapport de force entre le privé et le public dans le cadre la SNAEPT ? Dans quelle mesure ce rapport fut-il favorable ou défavorable à la réalisation des objectifs de la SNAEPT ?

- **En ce qui concerne le présupposé de la relation de l'ami et de l'ennemi :**

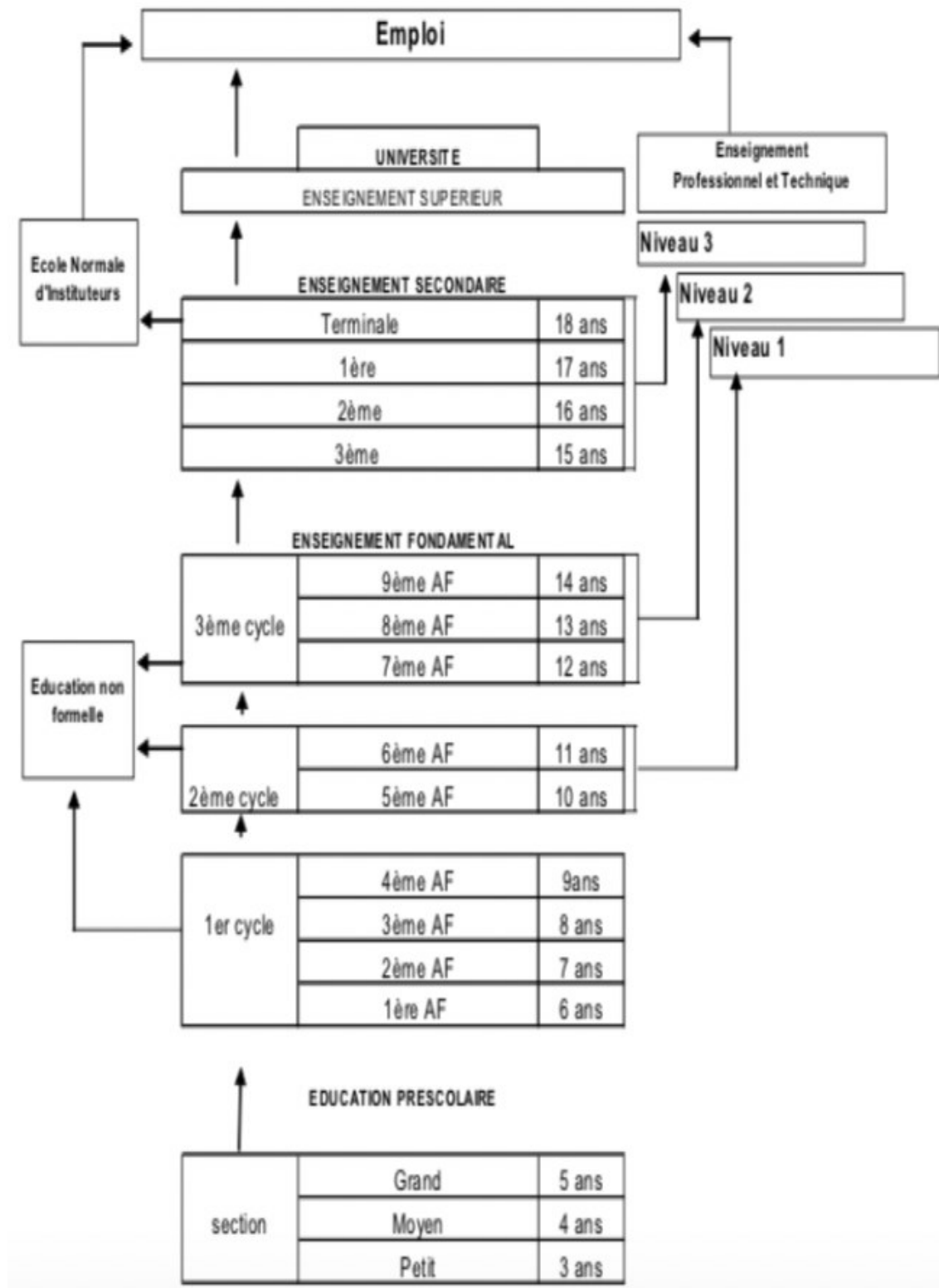
1. Voyez-vous la SNAEPT comme une domination idéologique ou politique des autres collectivités sur Haïti ou plutôt comme expression de l'amitié politique avec d'autres collectivités ? Pourquoi ?
2. Avez-vous observé des jeux d'acteurs durant la mise en œuvre ? Comment furent-ils présentés ?
3. Quels sont les acteurs que vous relevez comme amis ou ennemis (intérieurs et extérieurs) ? Pourquoi et à quel niveau ?
4. Quels sont les effets respectifs de ces alliances et de ces inimitiés sur l'atteinte des objectifs arrêtés par la SNAEPT ?
5. Y eut-il des luttes spécifiques durant la mise en œuvre ? Si oui, en quoi ont-elles été favorables ou défavorables à la réalisation des objectifs de la SNAEPT ?

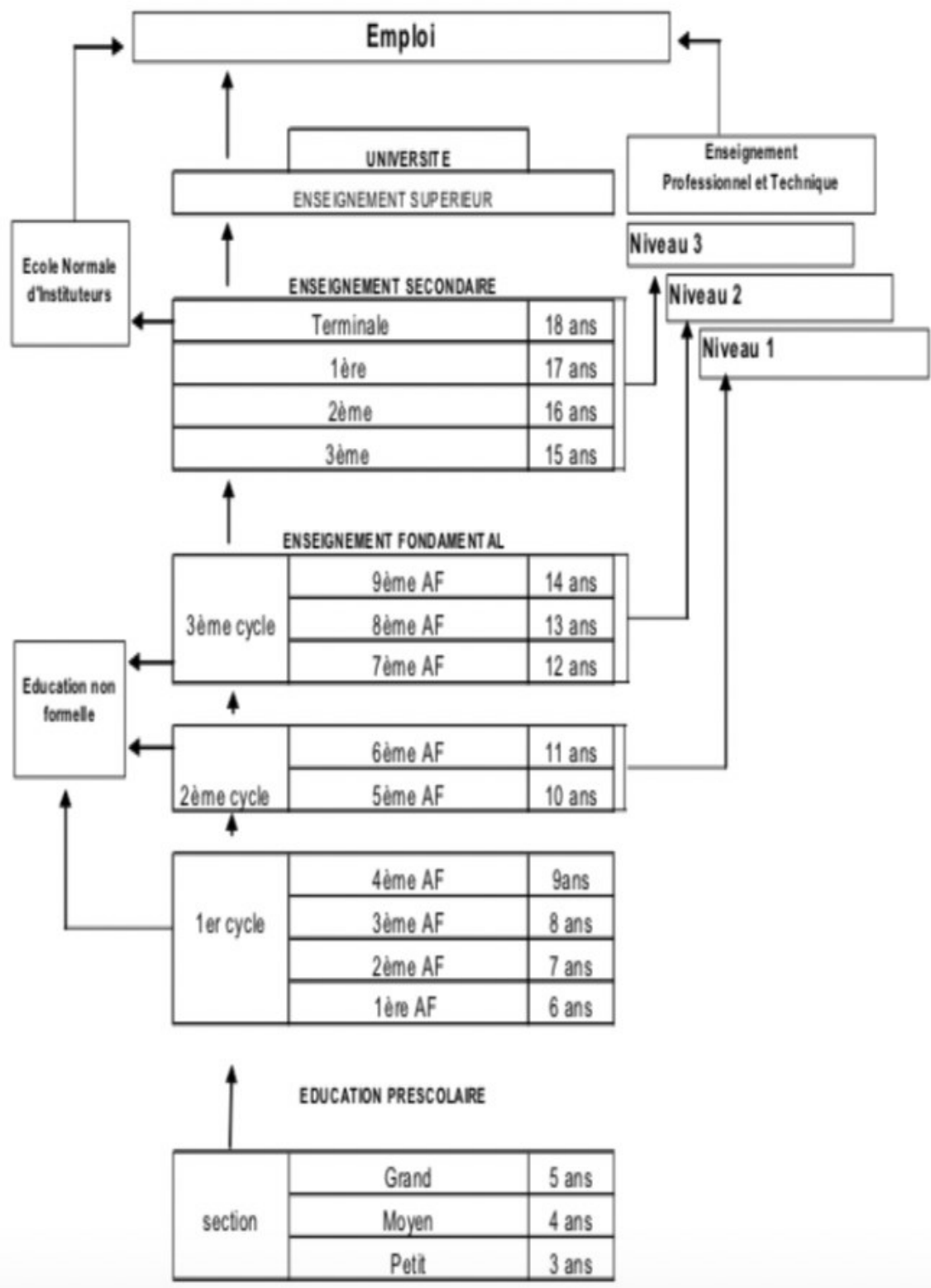
Fin

Avez-vous quelque chose d'important à me dire sur la performance globale de la SNAEPT que vous avez oublié de mentionner ?

Merci d'avoir consacré votre temps à cette entrevue

Annexe 2 : organisation du système éducatif





Annexe 3 : Les choix stratégiques de la SNAEPT

Les choix stratégiques de la SNA EPT

Choix stratégique 1 : Promouvoir une plus grande équité dans le développement et la protection de la petite enfance

Objectif stratégique

1. Accroître et améliorer l'offre d'éducation préscolaire pour les enfants de 0 à 5 ans
2. Améliorer l'état de santé/nutrition pour les enfants de 0-5 ans
3. Renforcer la protection juridique et sociale de la petite enfance

Choix stratégique 2 : Promouvoir une plus grande équité dans l'accès à l'éducation formelle et non formelle

Objectifs stratégiques

1. Accroître la couverture de l'éducation de base formelle et non formelle
2. Éradiquer le phénomène des surâgés
3. Soutenir les familles dans la scolarisation de leurs enfants au niveau du fondamental.
4. Développer les niveaux d'enseignement subséquents à l'éducation de base

Choix stratégique 3 : Promouvoir une plus grande efficacité interne du système d'éducation de base

Objectifs stratégiques

1. Améliorer les qualifications des nouveaux enseignants
2. Améliorer les qualifications des enseignants en poste
3. Améliorer la pertinence des curricula
4. Appliquer une démarche de bilinguisme
5. Améliorer la motivation des enseignants
6. Améliorer l'encadrement pédagogique
7. Améliorer l'état sanitaire et nutritionnel au niveau de l'enseignement fondamental
8. Sensibiliser et informer les jeunes des secteurs formel et non formel sur le VIH/SIDA

Choix stratégique no 4 : Promouvoir une plus grande efficacité externe du système

Objectifs stratégiques

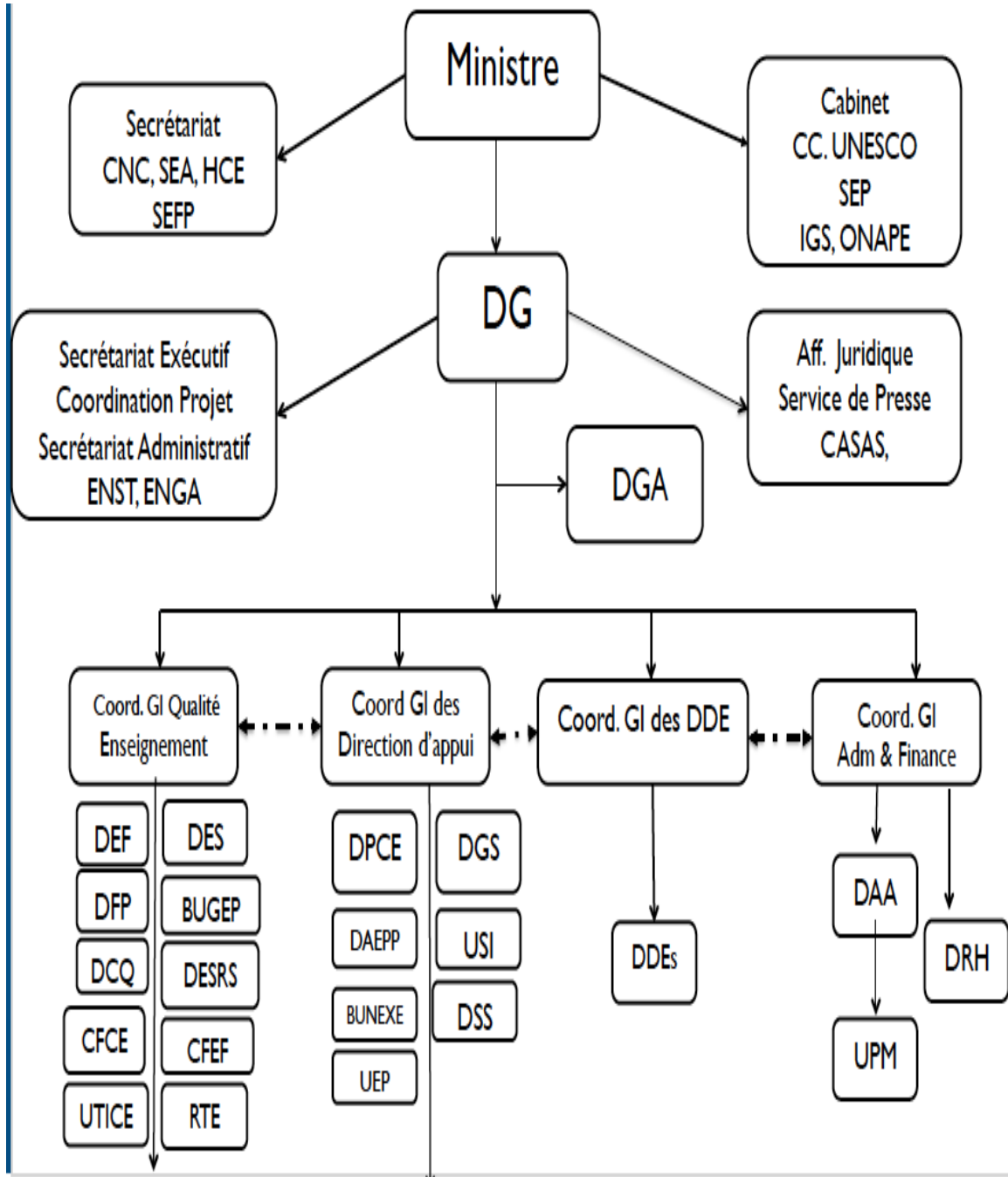
1. Adapter les curricula aux réalités socio-économiques nationales
2. Répondre aux besoins de main-d'oeuvre qualifiée des secteurs productifs

Choix stratégique no 5 : Promouvoir un management efficace et performant du secteur de l'éducation

Objectifs stratégiques

1. Assurer le renforcement des structures centrales et déconcentrées du ministère
2. Renforcer le système de régulation du secteur non-public
3. Assurer une plus grande implication des partenaires et acteurs dans les décisions éducatives et dans la gestion de l'école

Annexe 4 : Organigramme du MENFP



Annexe 5 : Les six Objectifs de l'Éducation pour tous définis dans le cadre du Forum mondial de l'Éducation pour tous à Dakar

Objectif 1 :

Développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés.

Objectif 2 :

Faire en sorte que, d'ici à 2015, tous les enfants, en particulier les filles, les enfants en difficulté et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit, de qualité et de le suivre jusqu'à son terme.

Objectif 3 :

Répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante.

Objectif 4 :

Améliorer de 50% les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.

Objectif 5 :

Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite.

Objectif 6 :

Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence, de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

Annexe 6 : Stratégies proposées dans le cadre d'action de Dakar pour réaliser les objectifs de l'Éducation pour tous

1. Susciter, au niveau national et international, un puissant engagement politique en faveur de l'éducation pour tous, définir des plans d'action nationaux et augmenter sensiblement l'investissement dans l'éducation de base.
2. Promouvoir des politiques d'EPT dans le cadre d'une action sectorielle durable et bien intégrée, clairement articulée avec les stratégies d'élimination de la pauvreté et de développement.
3. Faire en sorte que la société civile s'investisse activement dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de stratégies de développement de l'éducation.
4. Mettre en place des systèmes de gestion et de gouvernance éducatives réactifs, participatifs et responsables.
5. Répondre aux besoins des systèmes éducatifs touchés par les conflits, les catastrophes naturelles et l'instabilité et conduire des programmes d'éducation qui soient de nature à promouvoir la compréhension mutuelle, la paix et la tolérance et à contribuer à prévenir les violences et les conflits.
6. Mettre en œuvre des stratégies intégrées pour l'égalité des sexes dans l'éducation, qui reconnaissent la nécessité d'une évolution des attitudes, des valeurs et des pratiques.
7. Mettre en œuvre d'urgence des activités et des programmes d'éducation pour lutter contre la pandémie de VIH/sida.
8. Créer un environnement éducatif sain et sûr qui favorise un apprentissage efficace, notamment en fournissant des matériels didactiques de qualité qui permettront à tous les apprenants d'atteindre et de dépasser des niveaux d'acquisition bien définis.
9. Améliorer le statut, le moral et le professionnalisme des enseignants.
10. Mettre les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service de la réalisation des objectifs de l'éducation pour tous.
11. Assurer un suivi systématique des progrès accomplis pour atteindre les objectifs et mettre en œuvre les stratégies de l'EPT aux niveaux national, régional et international.

Annexe 7 : document d'information

Titre de la recherche : Analyse de l'échec de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'action de l'éducation pour tous (2007-2015) à travers le prisme du politique.

Étudiant chercheur réalisant la recherche : Joseph Jr Clorméus dans le cadre d'une thèse doctorale à l'École nationale d'administration publique.

Orientations générales de la recherche

La présente recherche s'intéresse à la manière dont le politique a déterminé les résultats de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'action de l'éducation pour tous (SNAEPT) qui fut le cadre de référence des politiques éducatives haïtiennes de 2007 à 2017. Plus précisément, cette étude essaie de découvrir, à partir du prisme du politique, le système de causalité qui est à l'œuvre dans l'échec de l'implantation de la SNAEPT. L'échec ici renvoie au non-aboutissement des objectifs officiels de cet instrument. Notre démarche implique des entrevues semi-dirigées avec les cadres politico administratifs du ministère de l'Éducation nationale et de la formation professionnelle (MENFP). Ces derniers développent, en tant qu'acteurs du politique impliqués dans la réalisation de la SNAEPT, une compréhension de l'échec qui est tributaire de la dynamique propre au politique. Celui-ci se contextualise, dans l'espace haïtien avec des particularités que cette étude entend découvrir, pour expliquer comment son interaction avec la politique éducative que nous étudions a pu conduire à son échec.

Nature de la participation

La participation se fera sous forme d'entrevue semi-dirigée sur Skype ou sur WhatsApp. Celle-ci peut durer entre 1 heure 30 et 2 heures et se déroulera aux heures qu'aura choisies chaque participant. Les questions permettront d'approfondir, entre autres, la manière dont la force du politique est déployée dans le contexte de la mise en œuvre de la SNAEPT en vue d'influencer ses résultats. La transcription de l'entrevue sera anonymisée. Quoique la participation puisse contribuer à l'avancement des connaissances, il est nécessaire de préciser qu'aucun avantage personnel n'est lié au fait de participer dans cette recherche à titre de répondant. De même, il n'y a aucun risque ou inconvénient associé à la participation qui doit faire l'objet, en tout temps, du consentement éclairé du participant. Celui-ci est libre de ne pas répondre à certaines questions. Il dispose, en permanence, d'un droit de retrait qu'il peut faire prévaloir pour mettre fin aux entrevues sans subir de pression, ni être contraint et sans avoir à se justifier.

Responsabilités

En prenant part à cette démarche, le participant ne renonce à aucun de ses droits, tandis que le chercheur ne se libère d'aucune de ses obligations civiles et professionnelles.

Confidentialité

Les renseignements recueillis dans le cadre de cette recherche demeureront anonymes et confidentiels. Ils seront néanmoins conservés jusqu'à la fin de l'étude pour les besoins de la thèse avant d'être détruits. Toutefois, dans le cadre de la conservation des documents, nous détruirons toutes les données qui fournissent des détails sur l'identité du participant. Aucune information qui permettrait de découvrir son identité ne sera publiée.

Remerciement

Le fait de coopérer à la réalisation de cette recherche est très apprécié et vous vaut les remerciements du chercheur. Si jamais vous souhaitez avoir la synthèse de la recherche, il suffira de contacter le chercheur par courriel au jclormeus@yahoo.fr.

Consentement du participant

J'accepte de participer à une entrevue semi-dirigée :

Oui Non

Je comprends que je peux me retirer de cette étude à n'importe quel moment, sans avoir à me justifier : Oui Non

Signature du répondant : _____ Date : _____

Nom (lettres moulées) : _____

Coordonnées adresse courriel : _____

Déclaration du chercheur :

Je soussigné déclare avoir expliqué les objectifs, la nature, les avantages, les risques du projet et autres dispositions du formulaire d'information et de consentement et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

Signature : _____ Date : _____

Nom (lettres moulées) et coordonnées : _____

Annexe 8 : certification de conformité éthique de recherche



CERTIFICATION DE CONFORMITE ETHIQUE DE RECHERCHE IMPLIQUANT DES SUJETS HUMAINS

N° de référence : CER-ENAP 2020-06

Date d'émission : 2020-04-20

Titre du projet : Analyse de l'échec de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'action de l'éducation pour tous (2007-2017) à travers le prisme du politique

Chercheur principal : M. Joseph Jr Clorméus

Co-chercheurs (s'il y a lieu) : s/o

Responsable de la conformité éthique (s'il y a lieu) : M. le professeur Jean-François Savard

Source de financement (s'il y a lieu) :

Date de début des activités visées par le Certificat : 30 janvier 2020

Date de fin des activités visées par le Certificat : 30 janvier 2021

Condition de conformité : s. o.

Méthodologie : Le Comité d'éthique en recherche de l'ENAP a examiné ce projet selon une méthode de délégation acceptée en vertu de la *Politique d'intégrité et d'éthique en recherche et sur les conflits d'intérêts* de l'ENAP, de l'*Énoncé de politique des trois Conseils sur la recherche impliquant des sujets humains* et de la politique des FRQ sur la *Conduite responsable en recherche* et l'a approuvé.

Rapport final d'activité et rapport d'étape annuel :

En vertu des normes de bonnes pratiques en matière d'éthique de la recherche et d'évaluation continue, tout Certificat de conformité éthique en recherche octroyé par le CER-ENAP **pour un projet de moins d'un an** doit donner lieu au dépôt d'un rapport final au terme de l'activité visée par le Certificat ou au plus tard 12 mois après sa date d'émission.

Tout Certificat de conformité éthique en recherche octroyé par le CER-ENAP **pour un projet de plus d'un an** doit donner lieu au dépôt d'un rapport d'étape annuel et d'un rapport final au terme de l'ensemble des activités visées par le Certificat. Le rapport d'étape annuel devra permettre au CER-ENAP de juger de la pertinence d'un renouvellement du certificat éthique.

En foi de quoi, j'ai signé :

Josée Gauthier

Pour Jacques A. Plamondon, président du Comité d'éthique en recherche, ENAP

Cc : Jacques A. Plamondon

Pour toute question complémentaire, veuillez communiquer avec le Comité d'éthique en recherche par courriel cer@enap.ca ou par téléphone en composant 418 641-3000 poste 6376.