



HAL
open science

De l'art de bien gouverner l'école en Afrique : domination gestionnaire et élimination des résistances

Hélène Charton

► **To cite this version:**

Hélène Charton. De l'art de bien gouverner l'école en Afrique : domination gestionnaire et élimination des résistances. *Education et Sociétés: Revue internationale de sociologie de l'éducation*, 2017, 39, pp.101-117. 10.3917/es.039.0101 . halshs-02432545

HAL Id: halshs-02432545

<https://shs.hal.science/halshs-02432545>

Submitted on 8 Jan 2020

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

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

De l'art de bien gouverner l'école en Afrique ; Domination gestionnaire et élimination des résistances, *Education et sociétés*, 49 (à paraître 2017).

En Afrique, le paysage éducatif a évolué depuis les conférences internationales de Jomtien (1990) et de Dakar (2000) en faveur de l'Éducation pour tous (EPT). Jamais autant d'enfants n'ont fréquenté l'école=ni les questions éducatives= mobilisé autant de capital intellectuel (expertise) et financier (aide publique). La mobilisation internationale autour de l'éducation primaire universelle, deuxième objectif du millénaire pour le développement (OMD), a généré une cascade de réformes et de recompositions des systèmes d'éducation, définissant un "nouvel ordre éducatif mondial" (Laval & Weber 2002).

Si, depuis les années 1960, les questions scolaires ont été un terrain de contestation et d'affrontement politique, dans les années 1980, une rupture radicale s'opère dans les formes et les objectifs=Ces revendications ont quitté le terrain politique (démocratisation, place de l'école dans la société) pour se centrer sur des demandes plus corporatistes. Désormais, les grèves, instruments majeurs des enseignants, défendent d'abord leur statut et leurs conditions de travail. Ces évolutions peuvent se lire comme une conséquence des mutations des modes gouvernement de l'école dans une conjoncture internationalisée. Ils produisent des formes particulières de domination, qualifiables de gestionnaires; en suivant Boltanski (2009).

Il s'agit ici de mettre en évidence les formes que prend la domination gestionnaire en éducation et de montrer comment ses expressions entravent les modes traditionnels de résistances et de mobilisations institutionnelles en=contribuant à les transformer radicalement ¹.

Ce nouvel ordre éducatif a été documenté (Charlier 2003, Lange 2003, Lange & Hennaf 2015, Kern 2005, Hugon 2013) en s'intéressant à la transmission des normes et des modèles internationaux, abordée sous l'angle des réformes (Tabulawa 2013, Charton 2014), des liens entre éducation et développement (Pilon 2006, Lewandowski 2011, Fichtner 2012) ou de l'architecture d'un nouvel ordre scolaire mondial (Chabott 2003, King 2007). Peu d'analyses ont montré ce que ces reconfigurations produisent en termes de rapports de domination et de résistance. Appréhender ces dynamiques nécessite d'intégrer la littérature consacrée aux questions de domination, de résistances et de mobilisations (Hibou 2011, Siméant 2013, Boltanski 2009). À l'interface entre la science politique –analyse de l'action publique et de ses reconfigurations en environnement libéral (Lascoumes & Le Galès 2005, Bèzes 2007, Darbon 2003)– et l'anthropologie du développement –étude des pratiques et des capacités d'action des agents (Lipsky 2010, Bierschenk & Olivier de Sardan 2014)– ce travail entend contribuer à l'examen de l'action publique sous régime d'aide à travers l'exemple=de l'éducation en Afrique, en particulier au Sénégal où plusieurs terrains ont été réalisés de 2010 à 2013. Cette étude se fonde sur des entretiens semi-directifs avec des agents de l'éducation, des observations du fonctionnement d'institutions –revues sectorielles annuelles, Partenariat mondial pour l'éducation. L'entrée choisie est celle des trajectoires d'acteurs dont les positions et la circulation éclairent les connexions et la grande labilité des espaces institutionnels nationaux et internationaux.

L'article montre, à partir du cas du Sénégal, comment les institutions de l'aide produisent des rapports de domination gestionnaire, qui affaiblissent les champs et les capacités de résistance des acteurs insérés dans des espaces institutionnels poreux. Puis il examine comment ces dispositifs éliminent la critique en l'incorporant, en forgeant leur propre justification par la

¹ Cette analyse prolonge et enrichit une réflexion sur les communautés épistémiques, à laquelle elle emprunte exemples (Charton 2015). Elle s'inscrit dans le travail collectif de l'ANR MOPRACS (Modèles, pratiques et cultures scolaires en Afrique de l'Ouest, 2011-2015) coordonné avec Sarah Fichtner.

recherche du consensus et la promotion des discours légitimateurs d'acteurs de l'éducation, rejetant ainsi les résistances aux marges du système.

1. Dispositifs de domination gestionnaire et affaiblissement des résistances institutionnelles

La notion de domination gestionnaire (Boltanski 2009) permet de montrer comment, au Sénégal, les institutions de l'aide (tous les acteurs et formes d'intervention) jouent un rôle déterminant dans la redéfinition de l'action publique en éducation, depuis les années 1990.

1.1. Anatomie des dispositifs gestionnaires

Les engagements internationaux pris dans le cadre des OMD, désormais objectifs de développement durable (ODD) sont porteurs d'un changement de rationalité des systèmes d'éducation, qualifiable de gestionnaire. D'abord, les processus de rationalisation de l'aide au développement sont projetés sur l'éducation grâce à des instruments de pilotage, structurés par des normes et des procédures standardisées et quantifiables empruntant leurs références et leurs modèles au Nouveau management public. Partout, les politiques éducatives sont énoncées dans le langage commun des matrices d'indicateurs chiffrés et des algorithmes fondant leur standardisation et leur itération et mobilisant des compétences et des techniques qui relèvent du champ de l'expertise. Ensuite, l'espace d'énonciation des politiques publiques d'éducation s'est élargi, au-delà des bureaucraties wébériennes. La multiplication et la diversification des acteurs participant à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'éducation ont modifié les modalités de prise de décision, qui relèvent désormais moins d'un arbitrage (ajustement entre demande sociale et allocation des ressources) que de la recherche et de l'application systématique d'un consensus entre les acteurs engagés. Enfin, l'objectif de scolarisation primaire universelle, porté par les institutions de l'aide, définit l'espace des réformes. Le gouvernement par le changement, caractéristique des dispositifs gestionnaires libéraux, se passe de justification, car les réformes sont toujours présentées comme inéluctables et souhaitables, meilleures manières d'améliorer une situation insatisfaisante.

Ces spécificités du gouvernement de l'école en Afrique constituent un dispositif car ils influencent les politiques publiques et la capacité d'agir de ses acteurs. Influencés à travers des règles, des ordonnances ou des conditions, les réformes initiées par les institutions de l'aide contribuent à façonner le secteur éducatif. L'ajustement permanent des formats d'épreuve aux réalités qu'elles construisent, leur donne un caractère performatif, voire un statut de prophéties autoréalisatrices. Ces modes de domination gestionnaire laissent peu ou pas de prise à la critique inhérente au fonctionnement des institutions et prennent la forme de querelles d'experts. Ce type de dispositifs produit enfin des relations asymétriques qui entretiennent et fondent des relations de domination. Un des principaux ressorts de la capacité d'agir des agents est leur degré de maîtrise du langage et de la grammaire de l'expertise, qui leur permet d'évoluer au sein de ces institutions et de se différencier par rapport aux autres agents (Charton 2014, 2015). Dans cette configuration, où les frontières entre dominants et dominés apparaissent assez poreuses, l'expression des critiques et des résistances tend à quitter l'espace collectif pour se manifester sous des formes plus individuelles.

La manière dont ces dispositifs gestionnaires se sont implantés dans les administrations sénégalaises permet de mesurer leur impact sur ces institutions et leurs agents, mais également les effets de domination qu'ils génèrent. Une de ses principales conséquences est l'affaiblissement des résistances institutionnelles.

1.2.Des logiques politiques aux logiques gestionnaires : les mutations des espaces de gouvernement de l'école au Sénégal

La trajectoire de Mamadou Ndoye, figure centrale du syndicalisme enseignant radical au Sénégal dans les années 1970, devenu ministre de l'alphabétisation sous Abou Diouf en 1993, puis consultant pour la Banque mondiale, montre comment les institutions de l'aide façonnent l'école=en imposant leurs logiques gestionnaires au détriment des déterminants politiques qui avaient jusque-là prévalu.

Né à Dakar en 1945, Mamadou Ndoye a commencé sa carrière comme instituteur avant de devenir inspecteur. Pilier du SUDES (Syndicat unique et démocratique des enseignants du Sénégal), d'abord clandestin, il en est le secrétaire général adjoint de 1976 à 1979, puis le secrétaire général jusqu'en 1981. Cette période de luttes politiques et syndicales qui a culminé avec la grève générale du 13 mai 1980 puis, le 31 décembre, la démission du Président Senghor, a eu des répercussions sur le secteur éducatif avec l'organisation des États généraux de l'éducation en 1981, dont Mamadou Ndoye a été l'un des artisans. Avec les plans d'ajustement structurels, leurs recommandations ambitieuses=qui prônaient une réforme profonde du système scolaire par sa démocratisation et l'abandon de son héritage colonial, n'ont pas été mises en œuvre (Diop & Diouf 1990). Les politiques d'austérité –classes à double-flux, fermeture des centres de formation des maîtres– ont plongé le système éducatif sénégalais dans une crise sans précédent –départ des instituteurs, déscolarisation– (Sylla 1992). Pour protester contre ces mesures, l'aile gauche du SUDES a fait sécession en 1983, créant l'Union démocratique des enseignants du Sénégal (UDEN) dont Ndoye a assuré la présidence jusqu'en 1990. Son activisme politique lui a valu d'être suspendu de la fonction publique entre 1985 et 1990 et relevé de son poste de directeur des études de l'École normale supérieure (ENS) qu'il occupait depuis 1976. Après sa réintégration=en 1990, Mamadou Ndoye a rejoint l'Institut national d'études et d'action pour le développement de l'éducation (INEAD), avant d'être nommé ministre délégué à l'Alphabétisation et aux langues nationales, en 1993.

Cette nomination, à la faveur d'un processus d'ouverture politique, relève de la technique éprouvée du diviser pour régner consistant à associer les voix les plus critiques à la conduite des réformes afin de désarmer les résistances. Pour le nouveau ministre, ce choix offrait une opportunité de remettre à l'ordre du jour les résolutions des États généraux et tenter de sortir le système scolaire de la crise où l'ajustement l'avait plongé : "le système scolaire était dans l'impasse et il y avait une obligation de le réformer" (Entretien Mamadou Ndoye, Dakar, 20 décembre 2011).

Mais la conjoncture a changé. Les références dominantes ne sont plus idéologiques, mais liées aux procédures et protocoles gestionnaires issus du Nouveau management public. La prise de fonction de Mamadou Ndoye en 1993 a coïncidé avec l'adoption de réformes structurelles de l'éducation, pilotées et financées par la Banque mondiale. Le recrutement de Volontaires de l'éducation par le nouveau ministre illustre l'emprise des logiques gestionnaires dans le fonctionnement et la conception de ce type de projets.

Il était prévu que les Volontaires, engagés au niveau du brevet de fin d'études moyennes (collège) reçoivent une formation accélérée de six mois et touchent un salaire mensuel de 50 000 CFA. Si le ministre est fier d'avoir imposé ses conditions à la Banque (admission sur concours et mesure transitoire avec des contrats de quatre années maximum), le devenir du projet lui a échappé. Ce mode de recrutement des enseignants a été pérennisé puis généralisé à tout le continent sous la pression des bailleurs pour satisfaire la demande continue d'enseignants face à la=croissance des effectifs sans grever le budget des États. Il a favorisé l'émergence d'une classe d'enseignants mal formés, mal payés, au statut précaire et accusés d'être à l'origine de la mauvaise qualité de l'éducation dispensée. Cet exemple illustre la difficile conciliation entre impératifs budgétaires et pédagogiques, et surtout le poids des arbitrages gestionnaires.

L'alliance improbable entre le chef de file de l'aile syndicale radicale et les artisans de l'application de recettes néo-libérales à la gestion des systèmes éducatifs autour de la "nécessité de sauver l'école", selon l'expression du ministre (Entretien Mamadou Ndoye, Dakar, 20 décembre 2011), est symptomatique des dispositifs gestionnaires pour lesquels la fin justifie les moyens. Si les services ministériels définissent officiellement les orientations générales et les priorités du secteur éducatif, le contrôle étroit des procédures de gestion de ces projets limite de facto leur capacité d'action. Comme le souligne un ancien collaborateur de Mamadou Ndoye, l'ancien syndicaliste devenu ministre a excellé à rendre populaire l'engagement de la Banque mondiale dans le secteur de l'éducation (Entretien, Dakar, 31 mai 2013). En faisant porter la responsabilité de ces réformes à un des plus vigoureux pourfendeurs des politiques libérales, ces dispositifs abolissent toute possibilité de critique.

Le glissement silencieux des dynamiques de réforme du champ de la décision politique à celui de l'expertise est un des aspects majeurs de la domination gestionnaire véhiculée par les institutions de l'aide internationale. Comme l'illustre cette phrase d'un collaborateur du ministre ayant eu une carrière assez similaire : "Nous avons d'abord combattu la Banque, puis travaillé avec et enfin travaillé pour elle" (Entretien, Dakar, 10 juin 2013).

Ces dispositifs gestionnaires agissent directement sur l'organisation et les modes de fonctionnement des administrations africaines. Ils contribuent à brouiller les frontières entre les espaces institutionnels, les appartenances et les identités professionnelles, affaiblissant ainsi les résistances collectives.

1.3. Dispositifs gestionnaires et reconfigurations bureaucratiques

Les modalités d'exécution de ces projets, qui sont au cœur de la réforme des systèmes éducatifs, affectent le fonctionnement des administrations. Intégrés dans les stratégies sectorielles d'éducation depuis les années 2000, devenus programmes, ils ont redessiné la cartographie des administrations scolaires autour d'unités quasi autonomes. Leur développement a fait émerger des formes bureaucratiques inédites dont l'expertise et l'ingénierie de l'aide constituent le langage et la grammaire.

Les cellules d'appui technique des ministères sont apparues dans les années 1990 pour coordonner et mettre en œuvre les projets de la Banque mondiale. Samuel (2013) a montré comment, au Burkina Faso, le Fonds de soutien au développement de l'éducation de base (FSDEB) a été créé, en 2008 après trois ans de négociations pour gérer les fonds de l'aide en contournant les administrations de l'État. Les questions scolaires sont secondaires face aux préoccupations gestionnaires qui sous-tendent la mise en place de ces unités dont le poids s'est renforcé avec la généralisation des politiques sectorielles. Au Sénégal, la Direction de planification et de la réforme (DPRE), service du ministère de l'Éducation de base, assure à la fois la coordination des projets des bailleurs, la définition et le suivi des plans décennaux. Dotée de ressources humaines et financières importantes, à l'interface entre les bureaucraties scolaires traditionnelles et le monde des bailleurs, elle est devenue la direction clé du ministère, comme le souligne un conseiller du ministre : "Tout ce qui se fait dans le ministère, c'est la DPRE. Je blague avec eux en disant : 'Vous êtes un Ministère bis.' C'est une division tentaculaire et envahissante. Quand on coordonne toutes les réformes et la coopération et le développement. Rien ne peut se faire sans la DPRE. C'est une sorte de direction générale" (Reboa 2013).

Les missions de la DPRE se sont progressivement déplacées de la conception des politiques d'éducation vers l'exécution des projets financés par les bailleurs, en raison des avantages financiers et matériels qu'ils procurent à ses agents. À l'instar des cellules de projets, ces services offrent des possibilités supérieures à celles des autres directions ministérielles. Responsable d'un projet de la Banque mondiale, un cadre touchait des indemnités doublant son salaire au ministère (soit 600\$) sans compter les per diem perçus à chaque déplacement. Comme

il le souligne en montrant sa maison de Hann : “Cela m’a permis de construire tout ça et pas seulement ; ça m’a permis d’être à l’aise” (Entretien Dakar, 11 juin 2013).

Cette redistribution inégale des ressources au sein des services introduit des asymétries définies par leur proximité avec les institutions de l’aide. Encouragés par l’administration, certains agents ont développé des activités de consultance, parallèlement à leur emploi ou en prenant des disponibilités (Reboa 2013). Outre une meilleure connaissance des méthodes de travail et des attentes des bailleurs, les agents les plus impliqués dans la gestion des projets internationaux sont les premiers à bénéficier des opportunités de formation qu’ils offrent. Ils augmentent ainsi leur capital technique et leur capacité d’action au sein de ces dispositifs. L’acquisition de ces compétences détermine les promotions et la mobilité à l’intérieur ou hors du ministère.

1.4. Mobilisation des ressources gestionnaires et capacités d’action des agents

Tous les projets financés par les bailleurs sont dotés de programmes de renforcement des capacités des agents de l’administration. Leur objectif est de diffuser auprès des porteurs de projets et des agents ministériels des techniques de gestion axée sur les résultats, qui contribuent à enraciner de nouvelles cultures bureaucratiques liées au Nouveau management public. Comme le souligne un ancien gestionnaire du projet *Gender and Primary schools in Africa* financé par la Banque mondiale entre 1997 et 1999, devenu secrétaire général du ministère de l’Éducation, les formations qu’il a reçues à l’étranger en planification stratégique, gestion par les résultats et évaluation par indicateurs de performance l’ont mis en contact avec une approche et une culture radicalement nouvelles : “Nous n’étions pas habitués à cela, on est, on était des fonctionnaires”. Après 18 ans comme enseignant “craie en main”, ce nouvel apôtre de la gestion par les résultats affirme qu’il “n’est plus un pédagogue”, mais un gestionnaire qui travaille à “la réforme des institutions actuelles pour gérer le système de façon efficace et efficiente” (Entretien Dakar, 11 juin 2013).

Ces programmes de renforcement des capacités visant à reconstruire celles de l’État à travers des administrations « publiques professionnelles et bureaucratiques » (Bèzes 2007), illustrent les formes d’une ingénierie réformatrice qui puise ses modèles et ses références dans le champ de l’expertise néolibérale. Ils marquent l’emprise des logiques opérationnelles sur les enjeux idéologiques (Bèzes 2007). L’acquisition de ces compétences constitue un capital d’expertise qui augmente les capacités d’action des agents en leur ouvrant des opportunités professionnelles inédites. Un patchwork administratif en résulte où naviguent les acteurs de l’éducation sénégalais, mobilisant au gré de leurs carrières les différents répertoires de ressources qui sont à leur disposition, grâce à l’ouverture de l’espace institutionnel.

Le reflux du monopole de décision de l’État et de son administration au profit des bailleurs et des ONG a élargi les possibilités des acteurs hors du champ de l’administration. Leur circulation entre les espaces institutionnels témoigne de leur capacité d’agir dans ces dispositifs gestionnaires dont ils détiennent les codes et les langages (Charton 2015). Ils jouent un rôle de passeurs de normes par leur mobilité professionnelle et l’incorporation des référentiels dominants, tout en entretenant les asymétries et les rapports de domination.

Ces exemples montrent comment les dispositifs gestionnaires, produits par les institutions de l’aide, effacent les frontières entre des espaces dont les agents partagent les références et répertoires d’action. Ils contribuent à affaiblir les identités institutionnelles et par là les capacités de mobilisation et de résistances collectives des agents de ces dispositifs. Ils produisent et entretiennent aussi de profondes asymétries articulées autour de la maîtrise du langage et des instruments de l’aide déterminant la capacité d’action des agents. La gestion de ces asymétries, porteuses de rapports de domination, est l’objet de techniques de gouvernement.

2. La fabrique du consensus et de discours légitimateurs

Comment les dispositifs gestionnaires fabriquent-ils du consensus et nourrissent-ils les discours légitimateurs des acteurs? La recherche systématique du consensus par l'appropriation des cadres de référence des réformes apparaît comme un instrument d'action publique visant à éliminer obstacles et résistances. La nature des discours légitimateurs de ces acteurs montre le déplacement des résistances hors des dispositifs gestionnaires et leur structuration autour d'enjeux plus individuels que collectifs.

2.1. Consensus et appropriation

En renforçant le poids des cadres de procédures, les formes de domination gestionnaire produites par les institutions de l'aide internationale ont fait émerger de nouvelles relations entre donneurs et bénéficiaires, privilégiant une approche horizontale articulée autour des notions de partenariat et d'appropriation (ownership), qui relèvent du vocabulaire de l'aide. Au régime coercitif, incarné par les conditionnalités des plans d'ajustement structurels, se sont substituées des techniques de persuasion visant à recueillir l'adhésion de tous les partenaires. Comme l'a montré Bergamaschi (2008) en analysant les politiques de lutte contre la pauvreté au Mali, la notion d'appropriation a une dimension éminemment politique. L'engagement de la responsabilité des gouvernements dans la conduite des réformes permet à la fois d'asseoir leur légitimité en éliminant les résistances internes par la recherche systématique de l'adhésion. L'appropriation passe dès lors par des techniques que l'on peut assimiler à des techniques de gouvernement, dont un point central est la production du consensus.

À partir de ses travaux sur l'assurance sociale en Amérique Latine, Lautier (2009) a montré comment le consensus s'était imposé comme la forme dominante de la prise de décision dans la période post-ajustement. Figure métonymique des accords et des résolutions qui régulent les relations internationales, il apparaît la "consécration d'une asymétrie acceptée", déjà dénoncée par Baudrillard comme "une forme d'intégrisme démocratique" (Lautier 2009, 12). La fonction hégémonique du consensus tient à la difficulté, voire à l'impossibilité, de se tenir en dehors une fois qu'il a été établi, gommant ainsi toute possibilité de débat, voire de résistances. Une de ses principales vertus est de reléguer au second plan les dissensions entre acteurs tout en masquant l'asymétrie de la relation entre donneurs et bénéficiaires par l'adhésion unanime à un ensemble d'objectifs.

2.2. Le consensus comme forme d'expression des dispositifs gestionnaires

Deux espaces de négociations des politiques d'éducation produits par les dispositifs gestionnaires permettent d'observer la fabrication du consensus scolaire à deux échelles: le Partenariat mondial pour l'éducation (PME) et, au Sénégal, les revues sectorielles de l'éducation. La mise en regard de ces organisations agissant sur des espaces, internationaux et national, montre l'étroite imbrication entre ces deux échelles et le pouvoir totalisant des dispositifs gestionnaires qui s'expriment par les modes d'organisation et de décision qu'ils produisent.

Le Partenariat mondial pour l'éducation, anciennement Fast Track Initiative, a été créé à l'initiative de la Banque mondiale en 2002 pour aider les pays les plus pauvres à atteindre l'objectif de scolarisation universelle, grâce à un fond catalytique alimenté par les bailleurs. Depuis 2009, tous les partenaires sont associés aux prises de décision du programme. Ils sont regroupés au sein de 19 circonscriptions, réparties entre bailleurs (6), pays bénéficiaires (6), organisations de la société civile (3), agences multilatérales (3) et fondations privées (1).

Chacune envoie deux représentants au Conseil d'administration (CA) qui se réunit deux fois par an.

Le CA définit les orientations et priorités du PME et valide les modalités d'attribution et d'acheminement des fonds, conditionnées aux performances des pays en matière d'amélioration de la qualité de l'éducation. Ces procédures délimitent le périmètre d'action des États sollicitant l'appui du PME et nécessitent leur suivi étroit. Réévaluées en permanence par ses membres, elles génèrent de nouveaux outils de suivi et des règles pour s'adapter aux situations et besoins spécifiques des pays demandeurs. Les modalités d'acheminement de l'aide dans des pays dits fragiles en raison de la faiblesse de leurs structures étatiques ont ainsi fait l'objet de protocoles spécifiques, débattus et validés par le CA.

Les résolutions sont toujours consensuelles, on ne vote jamais lors des assemblées, et toutes les critiques et réserves sont incorporées dans leur formulation finale. Ce mode de décision déplace les arrangements et les arbitrages en amont de ces réunions, dans ses coulisses où se trament négociations et alliances stratégiques. Cet instrument global permet aussi aux bailleurs d'appuyer leurs propres stratégies d'intervention dans un contexte de raréfaction de la ressource publique allouée à l'aide au développement. Malgré la parité affichée, tous les membres du PME ne disposent pas des mêmes ressources pour faire entendre leur voix. La taille des circonscriptions est variable –de 2 à 4 pays pour les bailleurs tandis que celles des pays bénéficiaires peuvent regrouper jusqu'à 12 membres pour le cas de l'Afrique de l'Ouest. Sa scission a fait l'objet de vives discussions, car elle aurait nécessité de créer une nouvelle circonscription de bailleurs pour conserver la parité. Ces débats se sont soldés par le maintien de la répartition avec une augmentation des moyens alloués aux circonscriptions les plus importantes pour les aider à se réunir et travailler ensemble, reconnaissance de fait des inégalités existantes dans la capacité d'action de ces acteurs.

Ce type d'assemblées consacre, tout en les rendant invisibles, les asymétries et les rapports de domination qui en découlent. La force du consensus est là d'entériner les rapports de pouvoirs en effaçant dissension et opposition. Le rôle et le poids du PME en éducation, sa capacité à édicter et à faire appliquer des normes gestionnaires et à orienter les programmes d'aide notamment, font de ce dispositif un instrument de gouvernement, car il informe directement les modalités de gestion des systèmes éducatifs bénéficiaires. Le consensus rend ici toute critique caduque : qui ne dit mot consent...

2.3. Les revues sectorielles, outil de gestion de la domination

Cette forme d'organisation et de prise de décision se retrouve à l'échelle nationale dans les revues sectorielles annuelles. Ces réunions, initiées dans le cadre de l'initiative Fast track, ont ensuite été élargies à l'ensemble des acteurs du système éducatif autour du suivi des stratégies sectorielles et de l'évaluation de plans décennaux. Ces espaces de dialogue produits par les dispositifs gestionnaires ont pour objectif de construire le consensus autour des réformes qu'ils portent et ainsi d'aplanir et d'éliminer les résistances.

La distribution équitable de la parole aux représentants des différents groupes identifiés comme partenaires des politiques publiques, observée lors de deux revues sectorielles au Sénégal en 2010 et 2013, est un élément clé de la mise en scène de l'union et de l'unanimité autour des progrès de l'éducation. Suivant un format bien rôdé, une session est consacrée à l'exposé des remarques sur l'année écoulée par les groupes constitués : acteurs non étatiques regroupant les syndicats, les ONG et les associations de parents d'élèves, les élus locaux, rassemblés au sein de l'UNEL (Union nationale des élus locaux), les partenaires techniques et financiers qui désignent les bailleurs. Le suivi des recommandations de la revue précédente est exposé par le représentant de la DPRE et discuté avec l'assemblée. Une ou plusieurs sessions sont ensuite centrées sur des aspects particuliers –curriculums, constructions scolaires ou outils

de gestion du PDEF (Plan décennal pour l'éducation et la formation) en 2010. En 2013, ces sessions ont été remplacées par la présentation du PAQUET (Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence) qui définit la politique éducative du Sénégal pour la période 2013-2025, en remplacement du PDEF dont il s'agissait de tirer le bilan après onze années d'existence.

Ce format, qui circonscrit l'espace où sont exposées et discutées les évolutions des politiques d'éducation par rapport aux objectifs du plan décennal, met en évidence le poids des logiques et des outils gestionnaires dans la conduite des réformes. Le bilan du suivi des recommandations de la revue antérieure est présenté à partir d'indicateurs chiffrés mesurant la performance du système et ses limites. Le choix de ce langage laisse peu de place à la discussion qui se noie dans des considérations techniques, renvoyant le débat à des querelles de spécialistes. Il souligne le poids des outils gestionnaires dans la conduite et l'évaluation des politiques publiques. Dans son allocution lors de la revue de 2010, le Premier ministre avait ainsi insisté sur les avancées réalisées dans la gestion axée sur les résultats de tous les segments de l'administration y compris désormais les établissements scolaires.

Alors que ces réunions se présentent comme des espaces ouverts à l'ensemble des acteurs de l'éducation, la focalisation des débats sur des instruments de gestion réduit le périmètre des discussions. L'enjeu de ces assemblées est de recueillir l'assentiment de tous sur les modalités et les outils qui guident les processus de réformes. Leur principale fonction est de valider les politiques éducatives, ce qui est d'autant plus utile que l'unanimité et le consensus sur ces questions ne vont pas de soi.

2.4. Unifier l'espace de décision et responsabiliser les acteurs

Un des principaux objectifs des revues sectorielles est de produire les conditions nécessaires à la mise en œuvre des réformes engagées par les institutions de l'aide et portées par les administrations scolaires nationales en suscitant l'adhésion des acteurs de la scène éducative pour aplanir conflits et résistances. Les stratégies déployées à différents échelons pour atteindre ce consensus permettent de mesurer le pouvoir organisationnel des dispositifs gestionnaires, qui s'efforcent de simplifier l'espace du dialogue en rapprochant des acteurs hétérogènes.

Depuis la mise en place des plans sectoriels et des instruments globaux comme le PME, les bailleurs ont appuyé les initiatives visant à former des coalitions entre groupes d'acteurs de l'éducation, pour faire émerger un interlocuteur unique. La première coalition nationale de la société civile a été créée au Sénégal en 2003 avec la CNEPT (Coalition nationale pour l'éducation pour tous), sous l'impulsion de la Campagne mondiale pour l'éducation, initiée en 1999. Des difficultés de fonctionnement et des conflits latents entre syndicats et ONG, ont entraîné la formation d'une nouvelle coalition en 2007 pour la contourner, regroupant la plupart des organisations syndicales et des ONG. Devenue membre de la Campagne mondiale en 2008, la Cosydep (Coalition des organisations en synergie pour la défense de l'éducation pour tous) a cependant dû batailler pour être reconnue par les autorités sénégalaises comme représentante légitime des syndicats et de la société civile et négocier sa participation à la revue sectorielle de 2008. Soutenue par les bailleurs et les organisations internationales, la Cosydep a remporté cette bataille de légitimité en s'imposant comme l'interlocuteur privilégié des instances nationales et internationales ; elle siège notamment au Conseil d'administration du PME.

Ces logiques organisatrices se repèrent aussi dans l'exemple du Mécanisme de synergie des organisations de la société civile agissant dans l'éducation (MESOC) et de sa table de concertation visant à renforcer le dialogue entre ces organisations et l'administration. Cette initiative de 2012, soutenue par les bailleurs (notamment l'AFD) et encouragée par la DPPE, vise à faire émerger un interlocuteur national unique, crédible, représentant la société civile

dans les négociations autour du PAQUET. La spécificité du MESOC est de chapeauter les différentes coalitions et fédérations (la Cosydep en fait partie et son président en assure le secrétariat) pour s'affirmer en représentant des représentants auprès de l'administration sénégalaise et fixer les cadres de la négociation à travers une table de concertation (Gendre 2013).

Ces exemples illustrent les stratégies de l'administration et des institutions de l'aide pour homogénéiser des espaces hétérogènes. Ces formes d'agglomérations à larges mailles produisent nécessairement des positions modérées, reflétant la diversité des agendas de leurs membres et conduisent à des consensus mous. Du point de vue de l'administration, ces regroupements reportent sur ces acteurs la responsabilité de l'atteinte des objectifs des plans décennaux.

Lors de la revue de 2013, il a été souligné que le PAQUET était issu d'une démarche collective qui a associé l'ensemble des acteurs de l'éducation. Cela s'est traduit par la multiplication d'ateliers de concertation avec les groupes d'acteurs (élus locaux, société civile). Le directeur de la DPRE insiste: le PAQUET a été produit par les services sénégalais, pas par des consultants extérieurs comme pour le PDEF, par conséquent sa réussite est de la responsabilité de toute la communauté éducative. Cette rhétorique de la participation et de la responsabilité, brandie par la DPRE, désamorce les critiques récurrentes de certains acteurs qui, se sentant exclus de l'élaboration des politiques d'éducation, dénoncent un dialogue fermé entre la DPRE et les bailleurs. Ces critiques avaient déjà été énoncées en 2010 par les élus locaux et les représentants de la société civile. Les premiers réclamaient un vrai transfert des responsabilités vers les collectivités locales (moyens financiers notamment), les seconds demandaient un partenariat réel autour des acteurs de la société, dénonçant le poids de l'agenda des bailleurs. La rhétorique fédératrice mobilisée autour de la validation du PAQUET renvoie chacune des parties à ses propres responsabilités en matière de succès et d'échec de la réalisation des objectifs fixés, désamorçant ainsi critiques et résistances.

Une thématique souvent revenue dans les débats est celle de l'apaisement, euphémisme pour les luttes sociales et les grèves des enseignants. Lors de la revue sectorielle de 2010, le ministre de l'Éducation avait relevé l'avancée des négociations salariales avec les syndicats enseignants (six rencontres) et la volonté commune d'aller vers un "climat apaisé". Les grèves de 2012 ont amené le ministre à insister sur la nécessité de "renoncer aux grèves qui pénalisent les élèves" et le directeur de la DPRE à évoquer à quatre reprises les "perturbations" pour parler des grèves. L'évocation feutrée de cette résistance, présentée par les représentants des instances gestionnaires et politiques comme un frein à l'éducation, désigne et dénonce publiquement les acteurs qui se placent en dehors du consensus en faisant obstacle à l'effort commun de scolarisation.

Ces exemples montrent comment les dispositifs gestionnaires produisent leur propre légitimation, en privilégiant le consensus comme mode de prise de décision et en favorisant la production de discours légitimateurs portés par des agents hétérogènes.

2.5.-Des formes marginalisées de résistance et de critique

Dans des espaces de consensus comme le PME ou les revues sectorielles, le débat et la critique sont ouverts et absorbés par les dispositifs gestionnaires tant qu'ils ne remettent en cause ni ne questionnent leurs instruments, présentés et acceptés avec la force de l'évidence. Les résistances sont donc exprimées hors de ces dispositifs et concernent des revendications corporatistes –les grèves restant le meilleur moyen des agents subalternes de l'éducation de se faire entendre malgré les efforts de l'administration pour les briser et nier leur légitimité. La capacité d'agir des acteurs sociaux et leur espace d'expression est au cœur de la problématique des résistances dans un système de domination gestionnaire. Comme pour les revues

sectorielles, ces critiques ne portent jamais sur les programmes et les outils qui font l'objet d'un consensus mou. Ce constat rejoint les conclusions de Ségalini (2014, 2016) qui a travaillé sur les professionnels de l'aide dans les programmes de gestion des ressources halieutiques au Sénégal—qui montrent que critiques et résistances sont d'autant plus faibles que ces agents dépendent des ressources des projets pour augmenter leur capacité d'action et améliorer leurs conditions de vie et de travail.

Dans ces programmes comme en éducation, les critiques les plus virulentes sont portées par les agents qui se trouvent à la marge de ces projets. Des représentants de la Fédération des associations des écoles coraniques du Sénégal ont ainsi dénoncé en 2013 un modèle d'éducation élitiste ne visant qu'à fabriquer des fonctionnaires et le délégué de la CNEPT, marginalisée par la Cosydep dans son rôle de porte-parole de la société civile, la non prise en compte de certains aspects de l'EPT dont l'alphabétisation. Ce même discours critique se retrouve chez les agents des ONG de terrain ou des syndicats minoritaires ayant investi leur rôle de contre-pouvoir. Leurs propos souvent anti-libéraux visent à se démarquer d'un "système" auquel ils n'appartiennent pas ou dont ils sont exclus.

Pour la grande majorité des agents, les dispositifs gestionnaires représentent le principal horizon où ils trouvent ressources et avantages pour évoluer professionnellement. Jouant volontiers sur la pluralité des normes (Lewandowski 2011) et conscients des limites de leur action, ils peuvent afficher un discours critique à l'égard des programmes de développement dont ils ont cependant incorporé les principes et les règles et dont ils s'accommodent pour augmenter leur capacité d'action et améliorer leurs conditions de vie. Puisant dans les ressources offertes par les dispositifs gestionnaires (per diem, formations, véhicules, etc.), ces acteurs légitiment en paroles les ressources et les normes organisationnelles de ces mécanismes. Ils se distinguent en cela des acteurs qui exercent des fonctions exécutives dans l'administration ou les institutions de l'aide qui alimentent des discours légitimateurs valorisant leurs compétences techniques et gestionnaires.

À tous les échelons, les acteurs de l'éducation et d'autres secteurs dépendent des ressources produites par ces dispositifs. Ces formes de domination gestionnaire, enferment les agents dans l'autolégitimation et laissent peu de place aux résistances, reléguées aux marges du système.

Conclusion

Cet article met évidence la manière dont les modes de gouvernement de l'école, définis par les engagements internationaux et les interventions des institutions de l'aide, sont porteurs de rapports de domination, qualifiables de gestionnaires. Cette forme de domination affecte la conduite des politiques publiques d'éducation au Sénégal et finit par entraver les contestations et les mobilisations traditionnelles en annihilant la résistance institutionnelle et en produisant ses propres espaces et discours de légitimation.

Les modalités concrètes d'implantation des dispositifs gestionnaires dans les administrations sénégalaises à la faveur des projets et des programmes portés par les institutions de l'aide affectent tant l'organisation et le fonctionnement des administrations que la place et le rôle de ses agents. Leur insertion et leurs trajectoires professionnelles donnent à lire le brouillage des identités et des frontières institutionnelles dont une conséquence est l'affaiblissement des capacités de mobilisation et de résistance collectives. Si ces agents partagent les mêmes références et répertoires d'action, leur degré de maîtrise du langage et des instruments de l'aide, déterminant leur capacité d'action, produit et entretient de profondes asymétries. La gestion de celles-ci fait précisément l'objet de techniques de gouvernement au cœur des dispositifs gestionnaires comme le montrent les modalités de production du consensus et la fabrique de discours légitimateurs. La recherche systématique du consensus par

l'appropriation des cadres de référence des réformes devient un instrument de l'action publique visant à éliminer obstacles et résistances en les intégrant et en produisant leur propre justification. Au-delà du Sénégal, cette étude nourrit la réflexion sur le fonctionnement des administrations africaines et la conduite de l'action publique sous régime d'aide. La dialectique de la domination et de la résistance souligne comment l'élimination des critiques relève de techniques de gouvernement inhérentes aux dispositifs gestionnaires. La pacification des rapports de force et l'apaisement de la scène éducative sont des conditions nécessaires à la conduite des réformes portées par les institutions de l'aide, dont les modes d'actions et les objectifs dépassent le Sénégal et permettent de lire, à une échelle plus large, les formes contemporaines du gouvernement de l'école en Afrique.

Références bibliographiques

- BERGAMASCHI I. 2008 "Mali: Patterns and Limits of Donor-Driven Ownership", in Whitfield L. dir. *The New Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press, 217-245
- BÈZES P. 2007 Construire des bureaucraties post-Wébériennes à l'ère du New Public Management., *Critique internationale*-35. 9-29
- BIERSCHENK T. & OLIVIER DE SARDAN J.-P. dir. 2014 *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leyden, Brill
- BOLTANSKI L. 2009 *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard
- CHABBOTT C. 2003 *Constructing Education for Development. International Organizations and Education for All*, New York-Londres, Routledge-Falmer
- CHARLIER J-E. 2003 "L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation", *Éducation et Sociétés*-12
- CHARTON H. 2014 "The Politics of Reform: A Case Study of Bureaucracy at the Ministry of Basic Education in Cameroon", in Bierschenk T. & Oliver de Sardan J.-P. dir. *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leyden, Brill, 249-269
- CHARTON H. 2015 "Gouvernement de l'école et communautés épistémiques au Sénégal. Trajectoires d'acteurs et circulation des normes et des modèles d'éducation en contexte international", *Revue Tiers Monde*-223, 49-65
- DARBON D. 2003 "Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle", *Revue française d'administration publique*-105-106, 135-152
- DIOP M. & DIOUF M. 1990 *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala
- FICHTNER S. 2012 *The NGOisation of Education. Case Studies from Benin*, Cologne, Köppe
- GENDRE C. 2013 "La participation de la société civile aux politiques publiques de l'éducation au Sénégal : le cas du MESOC et de la table de concertation État-OSC", rapport de mémoire de stage, Master, affaires politiques et internationales, IEP Bordeaux
- HIBOU B. 2011 *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte
- HUGON P. 2013 La mesure du développement est-elle l'expression de rapports de pouvoir ? Application au champ de l'éducation, *Revue Tiers Monde*-213, 105-121
- KERN F-E, GIRARDIN H., BROT J.. 2005, Dossier « Éducation et développement », *Mondes en développement*-132(4), PAGES ??? [Il s'agit de l'intitulé d'un dossier pas d'un article]
- KING K. 2007 "Multilateral Agencies in the Construction of the Global Agenda on Education", *Comparative Education*-43(3), 377-391
- LANGE M-F. 2003 "École et mondialisation : vers un nouvel ordre scolaire ?", *Cahiers d'Études africaines*-169-170, 143-166
- LANGE M-F. & HENNAF N. 2015 "Politiques acteurs et systèmes éducatifs entre internationalisation et mondialisation" *Revue Tiers Monde*-223, 11-27 PAGES ???
- LASCOUMES P. & LE GALÈS P. dir. 2005 *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po

- LAUTIER B. 2009 “Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ?”, Communication Congrès AFSP, <www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st23/st23lautier.pdf>
- LAVAL C. & WEBER L. 2002 *Le nouvel ordre éducatif mondial*. OMC, Banque Mondiale, OCDE, Commission européenne, Paris, Éditions Nouveaux regards et Syllepse
- LEWANDOWSKI S. 2011 “Politiques de lutte contre la pauvreté et inégalités scolaires à Dakar : vers un éclatement des normes éducatives ?” *Autrepart*-59(3), 37-56
- LIPSKY M. 2010 *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, (updated ed.)
- PILON M. dir. 2006 *Défis du développement en Afrique subsaharienne. L'éducation en jeu*, Paris, Ceped
- REBOA G. 2013 *La construction administrative et internationale d'une action publique au Sénégal. Les différentes logiques d'action au sein de la Direction de la planification et de la réforme au Ministère de l'Éducation nationale*, mémoire de- Master 2 R Sociologie et institutions du politique, direction de M. Frédéric Sawicki, Paris-1 Panthéon-Sorbonne
- SAMUEL B. 2013 “‘L'Éducation pour tous’ au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel”, in HIBOU B. dir. *La Bureaucratiation néolibérale*, Paris, La Découverte, 263-290
- SÉGALINI C. 2014 “Les professionnels de l'aide sénégalais. De la précarité professionnelle à la fragile légitimation de l'écologie dominante”, thèse de doctorat de Science politique. *Sciences Po Bordeaux*
- SÉGALINI C. 2016 “La précarité professionnelle comme ressort de la fabrique de la légitimation dans l'action publique sous régime d'aide au Sénégal”, Working paper
- SIMÉANT J. 2013 “Protester / mobiliser / ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée au continent africain”, *Revue internationale de politique comparée*-2(20), 125-143
- SYLLA A. 1992 “L'École : quelle réforme ?” in DIOP M. C. dir. *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, Codesria, 379-429
- TABULAWA R. 2013 *Teaching and Learning in Context. Why Pedagogical Reforms Fail in Sub-Saharan Africa*, Dakar, Codesria