



HAL
open science

**Gouvernement de l'école et communautés épistémiques
au Sénégal. Trajectoires d'acteurs et circulation des
normes et des modèles d'éducation en contexte
international**

Hélène Charton

► **To cite this version:**

Hélène Charton. 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*, 2015, 223, pp.49-65. 10.3917/rtm.223.0049 . halshs-02432631

HAL Id: halshs-02432631

<https://shs.hal.science/halshs-02432631>

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.

Gouvernement de l'école et communautés épistémiques au Sénégal

Trajectoires d'acteurs et circulation des normes et des modèles d'éducation en contexte international

Hélène Charton

Résumé :

Cet article documente les modalités de production et de diffusion des normes scolaires dans un contexte international. En mobilisant le concept de « communauté épistémique », emprunté au courant internationaliste de la science politique, il s'agit de montrer, à l'échelle d'un pays comme le Sénégal, le rôle que jouent certains acteurs dans la production de savoirs légitimes sous-tendant les politiques publiques d'éducation. La mise en évidence des conditions sociales et politiques d'émergence de ce groupe, à travers l'analyse de leurs trajectoires professionnelles et des configurations circulatoires dans lesquelles ils évoluent, permet de comprendre les logiques et les reconfigurations de l'action publique dans le cadre des programmes internationaux d'aide au développement. Le processus de fabrication d'une communauté épistémique éclaire la manière dont s'élabore une forme de consensus scolaire, transcendant l'hétérogénéité des acteurs et du paysage institutionnel, au cœur des dynamiques réformatrices engagées depuis les années quatre-vingt-dix. La production d'un consensus, enraciné dans des savoirs considérés comme légitimes, participe au processus de dépolitisation inhérent à la gouvernance internationale, dont l'analyse met en lumière de nouvelles formes de production normative. Loin d'être une simple projection de techniques et de référentiels exogènes, ces savoirs légitimes et consensuels sont coproduits et réinvestis dans les politiques publiques d'éducation par les acteurs locaux à travers la mobilisation de ressources à la fois locales (réseaux militants, professionnels) et internationales (formations à l'étranger) et du capital social et cognitif accumulé au cours de leurs carrières. La mise en évidence de ces dynamiques, inscrites dans la durée, permet de nuancer les clivages traditionnels entre les espaces nationaux et internationaux de production et de négociation des normes éducatives, en soulignant la grande labilité et le caractère transnational des espaces de production normative.

Mots clés : Communautés épistémiques – Normes scolaires- trans-nationalisation- Aide au développement- New public management- Gouvernance- Bureaucraties africaines

Titre en anglais:

Epistemic communities and school government in Senegal. *The circulation of school actors, norms and models in an international context*

Abstract:

This article discusses how school norms are being produced and spread in an international context. Drawing on the internationalist concept of “epistemic community”, it underlines the role played by specific actors in the production of legitimized knowledge, on which education public policies are based. Their specific carriers and the way they move from one institution to another enlighten both the social and political conditions under which this group has come out, but also the new logics and patterns of public action within international aid programs. The ways epistemic communities are being built up in African countries, such as Senegal, suggest that the making of school consensus, bringing together a broad variety of actors, is at the heart of the ongoing education reform processes, since the 1990’s. The depoliticized models of international governance relies upon the production of legitimized and consensual knowledge. The ways individual carriers are being conducted document the new places and modalities of norms making. Far from reflecting exogenous norms and frameworks, this consensual and legitimized knowledge are being co-produced and incorporated in education public policies by local actors mobilizing local (professional and activists networks) and international resources, as well as the social and cognitive capital accumulated in the course of their carriers. These long term trends help renewing the reading of the traditional opposition between national and international dynamics by showing the interconnections and the transnational features of norm making spaces.

Keywords: Epistemic communities– School norms – trans-nationalization- international aid programs - New public management- Governance- African bureaucracies

Depuis une vingtaine d’années, l’enchâssement croissant des politiques publiques d’éducation dans les programmes internationaux de développement, (Programmes d’Éducation pour tous, Objectifs du Millénaire pour le développement), a fait de l’éducation un objet d’expertise en soi, au cœur d’une importante production documentaire et de la structuration de réseaux. Les engagements internationaux en faveur de l’éducation de base, inscrits dans les mécanismes de régulation de l’aide publique au développement (Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide, OCDE, 2005), ont profondément modifié les modes de production et d’énonciation des politiques publiques d’éducation en Afrique, qualifiés par Marie France Lange de « nouvel ordre scolaire mondial » (Lange, 2003) Cela s’est notamment traduit par la diversification et la multiplication des acteurs intervenant dans ce secteur (administrations, agences de développement, ONG, experts, etc.), et par une forme d’homogénéisation des politiques internationales d’éducation (réformes pédagogiques, contractualisation des enseignants, abolition du redoublement, etc.) qui apparaissent comme autant de réponses « techniques » au double objectif de massification et d’amélioration de la qualité des apprentissages dans un contexte de contrainte budgétaire.

Cet article interroge ces formes émergentes de gestion et de régulation des systèmes éducatifs, en examinant spécifiquement les modalités de production d'un consensus scolaire - condition nécessaire à la mise en œuvre de réformes dans un contexte de gouvernance multi-acteurs. Partant du constat d'une homogénéisation apparente du paysage éducatif ouest africain au cours des quinze dernières années, nous formulons l'hypothèse que ces évolutions ne tiennent pas seulement à la projection de modèles et de normes construites de manière exogène sur les espaces africains mais qu'elles sont portées et véhiculées par les acteurs locaux de l'éducation qui naviguent entre différents espaces institutionnels, que cet article propose de documenter à partir du cas du Sénégal.

Plusieurs auteurs ont mis en évidence les nouvelles configurations des espaces d'énonciation des politiques publiques d'éducation et de leur impact sur les systèmes africains de formation (Lange, 2003 ; Lewandowski, 2011, Lewandowski et Niane, 2013). Au-delà- du constat de nouvelles formes de gouvernance, issues des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'existence « d'interfaces normatives » contribuant à la reproduction des inégalités de pouvoir (Lewandowski, 2011), il s'agit, précisément, de montrer comment sont fabriquées ces « interfaces » qui sont au cœur de la construction de savoirs légitimes et de la production du consensus scolaire. Les interactions entre les trajectoires professionnelles des individus et les environnements institutionnels mouvants, appréhendées à l'échelle des carrières, permettent de comprendre comment une grande variété d'acteurs aux cultures et trajectoires hétérogènes sont partie prenantes de la (co)-construction de référentiels dominants, et de la fabrique et la diffusion de normes hégémoniques qui contribuent à l'émergence d'un consensus sur les orientations éducatives.

Aux niveaux théorique et méthodologique, cette analyse s'appuie sur la notion de « communauté épistémique » définie par Peter Haas comme « un réseau de professionnels possédant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier et revendiquant un savoir politiquement pertinent dans ce domaine » (Viltard, 2006 : 2), qui permet précisément d'articuler les champs de l'expertise et du politique afin de comprendre les reconfigurations de l'action publique à l'œuvre, en Afrique. En partant des espaces de décision et d'exécution des plans sectoriels, qui constituent l'armature des politiques publiques d'éducation dans le contexte des programmes de lutte contre la pauvreté, plusieurs catégories d'acteurs de l'action publique en éducation ont été identifiées ; une vingtaine d'entretiens approfondis ont été conduits, entre 2012 et 2013, auprès d'un échantillon représentatif de ces catégories d'acteurs. La dimension biographique de cette sociographie,

axée sur les trajectoires professionnelles, permet d'éclairer dans la durée les logiques de construction de carrières.

Je discuterai dans un premier temps, la notion de « communauté épistémique », afin de tester sa pertinence, dans le cas du Sénégal, et analyser la manière dont sont produits et énoncés des savoirs légitimes qui contribuent à la fabrique du consensus scolaire (1). L'examen des configurations circulatoires dans lesquelles sont inscrites les trajectoires de carrières qui reflètent les mutations du paysage institutionnel, permet ensuite de mettre en évidence l'existence de réseaux, dont la structuration puise dans différents registres (2). Il s'agira, à la suite, de montrer comment les programmes institutionnels de renforcement des capacités, déployés dès les années 1990, dans la logique libérale de réformes et de restructuration des Etats africains, ont permis de renforcer certains de ces réseaux en les dotant d'un ensemble de savoirs, de techniques et de langages, constituant un capital commun d'expertise (3). Nous verrons enfin comment ce capital expert a pu être mobilisé par certains groupes d'acteurs formant une communauté épistémique, au sens de Haas, pour produire des savoirs légitimes et consensuels érigés en normes, qui sont au cœur de la production des politiques publiques d'éducation (4).

Communautés épistémiques et/ou acteurs dominants de la scène éducative sénégalaise ?

Peter Haas voit dans l'émergence de communautés épistémiques « une conséquence de la complexification des problèmes dans un contexte globalisé, où la multiplicité et la diversité des acteurs poursuivant des buts variés et parfois contradictoires impose la recherche et la promotion de solutions rationnelles (scientifiques) et le renforcement de la coordination entre les acteurs » (Haas, 1992: 1). Ce qui distingue les communautés épistémiques des communautés scientifiques ordinaires est précisément la dimension normative (et politique) de leur rôle dans la construction de savoirs légitimes et consensuels qui ne sont pas pour autant irréfutables. C'est, en effet, vers les membres de ces communautés que les décideurs se tournent en sollicitant leurs conseils techniques sur des problèmes spécifiques et en leur déléguant une part de leurs responsabilités.

Cette lecture optimiste du rôle des experts, réunis en communautés épistémiques, diffusée par les internationalistes américains et qui s'appuie sur l'approche cognitive de l'action publique, est au cœur de nombreuses analyses en relations internationales (Viltard, 2006). La

notion de communauté épistémique permet en effet de dépasser les clivages ordinaires entre les niveaux nationaux et internationaux, ou encore entre les champs de l'expertise et du politique pour s'intéresser spécifiquement aux connexions. Elle s'est avérée opérationnelle pour mettre en évidence les phénomènes de diffusions, d'imitation ou d'imposition de savoirs, voire de solutions politiques érigées en savoirs légitimes et en normes (Vauchez, 2013 :3). Les travaux de Dezalay et Garth ont cependant pointé les carences sociologiques dont souffraient les analyses des réseaux épistémiques et souligné la nécessité de prendre en considération les contextes et les déterminants nationaux et locaux qui participent à la construction de ces réseaux. Les conditions sociales d'émergence de ces groupes soulignent les modalités d'accès aux espaces de pouvoirs internationaux dont les usages servent le plus souvent à conforter les rapports de dominations et les situations hégémoniques dans l'espace national (Dezalay et Garth, 2002 ; Dezalay, 2004 : 10).

A partir de ce cadre théorique, j'ai tout d'abord cherché à identifier des groupes et des individus susceptibles de répondre à la définition de Haas. Je suis pour cela partie des espaces de gouvernance où sont réunies les différentes catégories d'agents de l'action publique. Au Sénégal, comme dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, les politiques sectorielles sont « évaluées » et discutées lors des revues sectorielles annuelles, conformément aux logiques partenariales et aux principes « d'appropriation » promus par les bailleurs internationaux (Consensus de Monterrey, 2002 ; Déclaration de Paris, 2004). Cinq catégories d'acteurs, correspondant à différents espaces institutionnels, ont été identifiées, à des fins méthodologiques pour constituer un échantillon d'enquête. La dimension politique de l'analyse nous a amenée à ne retenir que des agents sénégalais, appartenant à des espaces ou à des institutions explicitement impliqués dans l'action publique au Sénégal ; j'ai notamment exclu les espaces académiques (même si nombre d'universitaires se livrent, à titre individuel, à des activités de consultances) et les pôles régionaux d'expertise basés à Dakar.

Le premier groupe correspond aux agents de l'administration et aux cadres politiques en charge de l'éducation de base : responsables des services centraux et déconcentrés du ministère de l'Éducation, services techniques, anciens ministres et directeurs de cabinets. Les bailleurs, appelés partenaires techniques et financiers (PTF), dont le rôle s'est affirmé à la faveur de la mise en place des plans décennaux d'éducation et des politiques de renforcement de l'efficacité de l'aide encourageant la concertation et l'harmonisation de leurs interventions, constituent un deuxième ensemble. Au Sénégal, l'Agence française de développement (AFD), partenaire historique, les coopérations techniques américaine (United States Agency for

International Development -USAID) et canadienne (Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne - Bacdi) qui se sont succédé comme chefs de file des bailleurs, ainsi que des organisations internationales comme la Banque mondiale et l'Unicef occupent le devant de la scène. Les cadres des organisations de la société civile, étroitement associées aux processus de négociation des politiques d'éducation depuis les années 2000, forment un troisième groupe hétérogène au sein duquel on peut distinguer les associations représentant les usagers (Fédération de parents d'élèves), les ONG locales, comme Enda-graff, pépinière d'ONG, les ONG internationales comme Aide et Action, dont les interventions ciblent le secteur de l'éducation ; les réseaux thématiques, comme le *Forum for African Women Educationists* (FAWE) ; ou encore les coalitions d'ONG comme la COSYDEP (Coalition des organisations en synergie pour la défense de l'éducation pour tous). Viennent ensuite les représentants des principaux syndicats enseignants et le groupe hétérogène des consultants indépendants, dont les activités se sont développées à la faveur de la forte demande d'expertises et d'évaluations et qui constituent respectivement les 4^e et 5^e catégories.

La sociographie des acteurs de l'éducation, établie à partir des vingt entretiens biographiques réalisés entre 2012 et 2013, a permis de définir le cadre méthodologique de l'analyse des configurations circulatoires des acteurs de l'éducation qui ne prétend pas à l'exhaustivité. Sur le plan générationnel, trois groupes d'âge apparaissent distinctement. Les cinq membres de la première génération, née avant 1950 et qui se caractérise par un faible niveau d'études et une grande expérience de terrain, ont tous commencé leurs carrières comme instituteurs avant de devenir le plus souvent inspecteurs. Aujourd'hui retraités, ils continuent de jouer un rôle central dans la définition des politiques publiques d'éducation du fait de leur expérience et de la reconnaissance de leur expertise au niveau national et parfois international. Les dix agents de la seconde génération, née dans les années 1950, ont des parcours plus hétérogènes que leurs aînés avec cependant presque toujours un passage par l'enseignement ou l'inspection. Plus diplômés et généralement toujours en activité, ils ont été les témoins et les acteurs des transformations du système éducatif sénégalais des vingt dernières années. Les plus jeunes, nés après 1965, n'ont pas commencé leur carrière comme enseignants mais disposent d'un niveau de formation et de qualification professionnelle initiale beaucoup plus élevé que leurs aînés.

Cette analyse générationnelle, met en évidence la grande labilité des espaces institutionnels, et la forte mobilité des acteurs entre ces espaces, qui rend caduque à l'échelle d'une carrière, les cinq catégories identifiées à des fins méthodologiques pour constituer notre

échantillon d'enquête et qui ne constituent donc pas une grille d'analyse en soi. Afin de mettre à jour l'existence d'une communauté épistémique au Sénégal et apprécier son rôle dans la construction et la diffusion de savoirs consensuels et légitimes, nous avons cherché à montrer comment les trajectoires professionnelles singulières des membres de notre échantillon s'articulaient avec les mutations de l'espace institutionnel en lien avec les politiques d'aide internationale. L'analyse des configurations circulatoires dans lesquelles évoluent les agents permet de sortir des dichotomies opposant traditionnellement les importateurs et les exportateurs de normes et de savoirs ou encore les producteurs et mettant à jour les liens et les réseaux qui lient ces espaces entre eux.

Trajectoires de carrières et mutations du paysage éducatif sénégalais

Les configurations circulatoires dans lesquelles évoluent les acteurs de l'éducation ne peuvent s'appréhender qu'à travers les contextes institutionnels dans lesquels elles s'enracinent et qui s'avèrent fluctuants si l'on examine le cas de la scène éducative sénégalaise. A l'instar de nombreux autres pays en développement, les mutations institutionnelles du secteur éducatif suivent et reflètent étroitement la succession des paradigmes réformateurs qui ont modelé les trajectoires des Etats africains depuis les indépendances, de l'Etat développementaliste, au paradigme de la lutte contre la pauvreté, en passant par le tournant néo-libéral orthodoxe des années 1980. Le double mouvement de démonopolisation et d'élargissement de l'espace décisionnel a redéfini la place de l'Etat qui joue désormais moins un rôle de stratège que de coordonnateur dans ces configurations (Bezes, 2007). Il s'agit dans cette partie de retracer la généalogie institutionnelle qui a vu émerger un nouveau paradigme en la croisant avec les trajectoires professionnelles des acteurs de l'éducation du Sénégal, afin de mettre en évidence les conditions sociales de l'émergence de réseaux d'experts.

Dans le contexte des régimes de parti unique, qui caractérise les premières décennies suivant les indépendances, les structures bureaucratiques étaient étroitement liées aux structures de pouvoirs et les carrières largement déterminées par les affiliations politiques. C'est à travers ce prisme politique que se lisent les luttes syndicales de la deuxième moitié des années 1970, orientées vers une réforme profonde du système d'éducation (africanisation et démocratisation) (Diop et Diouf, 1990 ; Niane, 1995). Mamadou Ndoye est l'une des figures majeures de cette période de luttes politico-syndicales ; sa longue carrière professionnelle

débutée comme instituteur et qui s'est achevée comme responsable de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA- think tank de la Banque mondiale), illustre l'amplitude et les enjeux de ces circulations professionnelles.

Né à Dakar en 1945, dans un milieu modeste, Mamadou Ndoye a commencé sa carrière comme instituteur avant de devenir inspecteur, tout en occupant des fonctions syndicales et politiques importantes, comme responsables du SUDES (Syndicat unique et démocratique des enseignants du Sénégal) de 1976 à 1981, puis à la tête l'Union démocratique des enseignants du Sénégal (UDEN), qu'il avait créé, de 1983 à 1990. Il a été l'un des artisans des Etats généraux de l'éducation, organisés par le nouveau gouvernement d'Abdou Diouf en 1981 pour désamorcer la crise du secteur éducatif qui avait culminé avec la grève du 13 mai 1980¹. L'ambitieux programme de réformes visant à démocratiser et « décoloniser » le système éducatif (Sylla, 1992), n'a cependant jamais vu le jour en raison de la mise sous ajustement du Sénégal au milieu des années quatre-vingt. La nouvelle période de luttes syndicales et politiques, qui s'ouvre alors, a valu à Mamadou Ndoye d'être suspendu de la fonction publique entre 1985 et 1990 et relevé de son poste de directeur des études de l'Ecole normale supérieure (ENS) qu'il occupait depuis 1976². La plupart des représentants de la première génération de notre échantillon a également payé le prix fort de leur engagement (affectations disciplinaires, suspension de traitement), qui a fait naître de fortes solidarités.

Le coût social et scolaire de l'ajustement (classes à double-flux, fermeture des centres de formation des maîtres, recrutement d'enseignants sans formation³, déscolarisation (Sylla, 1992)), a entraîné une inflexion du paradigme libéral réformateur, au début des années quatre-vingt-dix. Au Sénégal, ces mutations se sont traduites très concrètement par le financement par la Banque mondiale, en 1993, d'un vaste programme de réformes structurelles dans le secteur de l'éducation. Le PDRH⁴ inaugure le début d'une nouvelle ère bureaucratique dominée par la culture de projets, la gestion axée sur les résultats et le développement de capacités techniques spécifiques (diagnostics, évaluations), directement issues du *New Public Management* (NPM). Selon Philippe Bezes, le NPM « constitue l'idéologie globale pour faire le lien entre les programmes néolibéraux initiaux de l'Etat et les discours récents proposant de

¹ Entretien Mamadou Ndoye, Dakar, 20/12/2011.

² Devenue aujourd'hui la Faculté des sciences et des techniques d'éducation et de formation de l'université Cheikh Anta Diop, l'ENS continue de former les inspecteurs et les enseignants du second degré.

³ Les « ailes de dinde », en référence aux produits que l'on trouvait massivement sur les marchés à l'époque.

⁴ Programme de développement des ressources humaines (PDRH 2) "Éducation-Formation. République du Sénégal, arrêté du 27 juillet 1993.

reconstruire de véritables capacités étatiques (...) à travers des administrations publiques professionnelles et bureaucratiques » (Bezes, 2007 : 21). Véritable « puzzle doctrinal », le NPM, s'articule autour de quelques grands principes : séparation des fonctions stratégiques et opérationnelles, autonomisation des structures administratives, réforme des structures hiérarchiques, pilotage par les résultats, mesures de performance, dont l'objectif principal est de produire des bureaucraties fonctionnelles et performantes (Bezes, 2007). Puisant leurs modèles et leurs références dans différents répertoires de réformes, les logiques de ces programmes de renforcement des capacités apparaissent moins idéologiques qu'opérationnelles ; cela se traduit par une forme de patchwork administratif au sein duquel naviguent les acteurs de l'éducation sénégalais mobilisant au gré de leurs carrières les différents répertoires de ressources qui sont à leur disposition et qu'il s'agit ici d'examiner pour comprendre la manière dont émergent et se consolident les réseaux d'experts.

Après sa réintégration dans la fonction publique en 1990, Mamadou Ndoye a rejoint l'Institut national d'études et d'action pour le développement de l'éducation (INEAD)⁵, avant d'être nommé ministre délégué à l'Alphabétisation et aux langues nationales, en 1993, à la faveur d'un processus d'ouverture politique ; en 1995, son portefeuille a été élargi à l'enseignement élémentaire. Premier inspecteur à accéder à un poste ministériel, le nouveau ministre a fait venir à ses côtés plusieurs de ses camarades de l'UDEN également collègues inspecteurs, dont il avait supervisé la formation à l'ENS. Le chef de cabinet du ministre, Cheikhou Touré - actuellement responsable d'un programme de renforcement des capacités de la société civile, hébergé par EndaGraf - a commencé sa carrière comme instituteur en 1966 avant de devenir inspecteur en 1983. Compagnon des luttes syndicales du ministre Ndoye, il est resté affilié à l'UDEN jusqu'à sa retraite en 2005⁶. Amadou Wade Diagne, aujourd'hui consultant indépendant, est lui aussi un instituteur passé inspecteur ; il a été appelé au cabinet du ministre délégué en 1993 pour coordonner la cellule d'appui technique du ministère⁷ dont le rôle était de mettre en œuvre les grands projets financés par des bailleurs et notamment le Projet alphabétisation priorité femme (PAPF), financé par la Banque

⁵ Cette structure, créée au lendemain des Etats Généraux pour renforcer la recherche pédagogique, a connu un regain d'activité à la fin des années quatre-vingt, grâce à un financement de la Banque mondiale, lui confiant l'expertise et l'évaluation de ses projets.

⁶ Entretien Cheikhou Touré, Dakar, 8/02/2012.

⁷ Entretien Amadou Wade Diagne, Dakar, 10/06/2013.

mondiale à hauteur de \$US 12,6 M⁸ » et sur lequel, Gorgui Sow, responsable régional d'ANCEFA⁹, a également été appelé par le Cabinet, suite à une collaboration fructueuse avec le ministre lors de son passage à l'INEAD¹⁰. La venue au ministère, d'hommes de terrain - anciens instituteurs et inspecteurs, qui rompait avec les traditions élitaires du ministère, a favorisé le développement d'expériences originales et innovantes.

La stratégie du faire-faire, mise en œuvre dans le cadre du programme sur l'alphabétisation de la Banque mondiale, illustre les nouvelles dynamiques initiées par l'équipe de Ndoye. Cette approche innovante, qui s'est généralisée dans les années quatre-vingt-dix sous l'impulsion des bailleurs et des ONG, reposait sur une gestion plus participative du secteur de l'alphabétisation à travers l'implication directe d'organisations de terrain, encadrée par la mise en place de nouveaux cadres de procédures et de gestion¹¹. Les acteurs qui ont participé à ces programmes, se souviennent de cette période comme d'un moment de grande effervescence, de bouillonnement réformateur, comme à l'époque des Etats généraux de l'éducation en 1981, dont certaines résolutions étaient d'ailleurs remises au goût du jour, dans le contexte de la crise post-ajustement : « le système scolaire était dans l'impasse et il y avait une obligation de le réformer¹² ». Nombreux sont ceux qui ont souligné l'habileté du ministre à rendre populaire les réformes de la Banque mondiale, comme l'illustre notamment le programme de recrutement d'enseignants vacataires, également expérimenté au Sénégal à l'initiative du Ministre Ndoye et adopté depuis, par la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest¹³.

Les programmes de réformes structurelles de la Banque mondiale, comme le PAPF ou le recrutement des Volontaires, illustrent les logiques de ces nouveaux paradigmes réformateurs qui laissent d'importantes marges de manœuvre aux acteurs chargés de la mise en œuvre de ces programmes tout en contrôlant l'architecture et l'orientation globale des projets. Cela s'est notamment traduit par de nouvelles formes de gestion déconcentrées des programmes, permettant de contourner les acteurs étatiques, dans le cas du projet PAPF et la remise en

⁸ Ministère de l'Alphabétisation et des langues nationales, *rapport national du Sénégal. Contribution au bilan à mi-parcours de la conférence internationale sur l'éducation des adultes (confintea)*, Dakar, juillet 2003.

⁹ Le Réseau Africain de Campagne Pour l'Education Pour Tous (ANCEFA) a été créé en 2000.

¹⁰ Entretien Gorgui Sow, Dakar, 31/05/2013.

¹¹ Diagne, *op.cit.* ; Ministère de l'alphabétisation et des langues nationales, *op.cit.*

¹² Ndoye, *op.cit.*

¹³ Entretiens Gorgui Sow, et Wally Ndiaye, Dakar, 31/05/2013. Le recrutement de Volontaires au niveau du brevet pour une période maximum de quatre ans et pour un salaire mensuel de 50 000CF devait à la fois résoudre le problème du chômage des jeunes éduqués et pallier les carences du recrutement des enseignants. Voir sur cette question, Fall, 2012.

question du statut des fonctionnaires, dans le cas du recrutement des Volontaires ; chacun se félicitant d'être parvenu à faire plier l'autre...¹⁴. Cette rencontre improbable entre le militantisme radical de gauche, incarné par Mamadou Ndoye et ses compagnons de lutte, et la pensée néo-libérale véhiculée par les projets de la Banque, illustre le processus de dépolitisation inhérent à la construction d'un consensus autour « de la nécessité de sauver l'école ». Le nouvel espace de gouvernance de l'école, hérité de l'ajustement et réinvesti par les programmes de lutte contre la pauvreté au tournant du millénaire a conféré un pouvoir et une rôle inédits à certains acteurs de l'éducation sénégalais, placés, de manière non fortuite, à l'interface des dynamiques endogènes et exogènes. Ces évolutions sont résumées en ces termes par un témoin : « Nous avons d'abord combattu la Banque, puis travaillé avec et enfin travaillé pour elle¹⁵ ».

La structuration de réseaux autour des projets réformateurs des années quatre-vingt-dix, met en évidence le poids des liens et des solidarités syndicales et corporatistes (notamment autour de l'inspection), élément récurrent dans les trajectoires des membres de notre échantillon d'enquête. Parmi les 15 agents, nés avant 1958, 10 ont fréquenté l'ENS entre 1975 et 1985, alors dirigé par le charismatique Mamadou Ndoye. Les petites promotions de dix étudiants partageant pendant quatre ans le même quotidien, marqué par une forte effervescence militante et syndicale (grèves, Etats généraux de l'éducation) ont contribué à créer des liens solides et durables au sein de cette génération. Trois de ces anciens ont rejoint Ndoye au Cabinet et trois autres ont continué dans l'administration centrale¹⁶ ; ceux qui sont restés inspecteurs, comme Oumar Ba, ou Moustapha Dieng, ont continué d'entretenir des relations privilégiées avec leurs promotionnaires, notamment à travers des responsabilités syndicales, comme Wally Ndiaye, ou à travers d'autres institutions comme l'INEAD. Cet établissement a également joué un rôle structurant dans les carrières de plusieurs membres de notre échantillon qui l'ont rejoint dès sa création, ou en servant de point de chutes à d'autres comme Mamadou Ndoye, Cheikhou Touré, ou Fatimata Ba, après son passage au cabinet du ministre Kalidou Diallo. Ibahima Diome, actuellement employé par la BACDI a commencé sa

¹⁴ Ndoye, *op.cit.*

¹⁵ Diagne, *op.cit.*

¹⁶ Djinn Cissé, représentant de la fédération des parents d'élèves a été directeur adjoint de l'enseignement moyen avant de prendre un poste en cabinet entre 1981 et 1996 ; Pape Sow a passé la plus grande partie de sa carrière en administration centrale avant de rejoindre USAID; Mafakha Touré appartient aussi à cette génération d'inspecteurs.

carrière à l'INEAD avant d'être nommé directeur de l'évaluation au ministère entre 1990 et 1994, tout comme Gorgui Sow¹⁷.

Si le point d'entrée dans les sphères de pouvoir et de décision est un élément déterminant dans la formation de ces réseaux, c'est la capacité de ses membres à mobiliser et capitaliser des ressources et des compétences qui permet de les distinguer de leur communauté d'origine et les qualifier d'experts. Les programmes de renforcement de capacités mis en place dans le cadre des projets internationaux ont contribué à la formation de communautés expertes locales, à travers la production de nouveaux espaces normatifs, véhiculés par les modèles de la gouvernance libérale.

Renforcement des capacités et capital expert

Les projets réformateurs portés par les bailleurs internationaux et, tout particulièrement, ceux de la Banque mondiale, ont introduit de nouveaux langages, pratiques et cultures bureaucratiques issus du *New public management* (NPM), articulés autour des modes de gestion axés sur les résultats et déclinés à travers des techniques de suivi/évaluation et de reporting ainsi que la généralisation de cadres de procédures normatifs. Les politiques de renforcement des capacités, adossées à ces projets, ont permis à de nombreux cadres sénégalais d'acquérir de nouvelles compétences et de développer leur capital d'expertise. Ces expériences singulières comme celles de Mafakha Touré, Secrétaire général du ministère de l'Éducation en 2013, mettent en évidence les conditions d'émergence de communautés d'experts.

Cet ancien enseignant du secondaire a été appelé au ministère de l'Éducation en 1997 par un ancien camarade du lycée William Ponty, qui était alors le directeur de la Planification et de la réforme, pour intégrer l'équipe de recherche du Projet *Gender and Primary schools in Africa* financé par la Banque mondiale entre 1997 et 1999¹⁸. Sa formation reçue à l'Institute of Development Studies (IDS), avec deux collègues de l'INEAD et de l'ENS lui a permis d'acquérir les compétences de base en statistiques, simulations financières et en planification stratégique, nécessaires à la conduite du projet de deux ans. Nommé directeur des études et de la formation à la Direction de la planification et de la réforme (DPRE) en janvier 2000, la formation de deux mois suivie au Canada avec Pape Momar Sow le directeur de la DPRE, sur

¹⁷ Entretien Ibrahima Diome, Dakar, 14/02/2012.

¹⁸ Entretiens Mafakha Touré, 11/06/2013 et Aloussenou Sy, Dakar, 10/06/2012.

les indicateurs de performance, lui a permis d'approfondir sa maîtrise de la gestion par les résultats. Mafakha Touré et Pape Momar Sow¹⁹ - directeur de l'alphabétisation et des langues nationales puis de l'enseignement élémentaire et des langues nationales en 1995 et principal architecte du Plan décennal d'éducation et de formation (PDEF), formé aux « ressources management and planning » à l'université de Pittsburg dans le cadre du programme fulbright entre 1987 et 1988, avant de compléter sa formation par une année à l'IPE de l'UNESCO en 1990 - ont été parmi les premiers cadres sénégalais à se former à ces approches et à cette culture radicalement nouvelle. « Nous n'étions pas habitués à cela, on est, on était des fonctionnaires » ; après 18 ans comme enseignant « craie en main », Mafakha Touré, nouvel apôtre du NPM affirme qu'il « n'est plus un pédagogue » depuis son passage à la DPRE mais un gestionnaire œuvrant, au niveau de son service, à « la réforme des institutions actuelles pour gérer le système de façon efficace et efficiente²⁰ ». Au-delà des compétences techniques sur lesquelles Mafakha Touré a construit sa carrière, son intégration dans l'équipe de recherche de la Banque mondiale a considérablement ouvert ses possibilités d'accumulation matérielle et symbolique. Dans le cadre du projet sur le genre, il recevait une indemnité représentant deux fois son salaire à la DPRE (soit 600\$) auxquels s'ajoutaient les per diem (introduits à la faveur de ces projets) et 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. » A la fin de ce projet, il a capitalisé son expertise sur le genre en développant des activités de consultances pour FAWE parallèlement à ses fonctions à la DPRE : « J'allais partout dans le monde, je n'étais jamais une semaine ici et j'ai gagné beaucoup d'argent avec FAWE²¹. »

L'expérience de Mafakha Touré, corroborée par les récits d'autres membres de notre échantillon, souligne le rôle des formations et des programmes de renforcement des capacités des agents de l'administration dans la constitution d'un capital d'expertise. La plupart des formations relevées portaient sur les techniques de gestion et de quantification et ont été réalisées dans des centres spécialisés comme l'Institut international de planification de l'éducation de l'Unesco à Paris, le Centre d'études pédagogiques pour l'expérimentation et le conseil international, basé à Lyon, IDS en Grande-Bretagne, ou encore l'université de Liège en Belgique pour les questions d'évaluation. Ces formations à l'étranger ont permis à leurs bénéficiaires de s'insérer dans des réseaux internationaux tout en développant un champ

¹⁹ Entretien Pape Momar Sow, Dakar, 6/06/2013.

²⁰ Entretien Mafakha Touré, 11/06/2013.

²¹ *Ibid.*

d'expertise spécifique : sur le genre pour Mafakha Touré, l'alphabétisation pour Gorgui Sow, au sein de l'ONG internationale Aide et Action de 1996 à 2002, puis à la tête de l'ANCEFA jusqu'en 2012²² ; ou encore le renforcement des capacités des acteurs de la société civile, pour Cheikhou Touré²³. Le capital ainsi acquis à la faveur des programmes internationaux a permis à un petit groupe d'agents de se qualifier comme experts et d'asseoir leur position hégémonique au sein de la sphère décisionnelle, formant le noyau d'une communauté épistémique, selon la définition de Haas. La maîtrise des techniques et des langages du *New public management*, apparaît comme un élément distinctif majeur, que confirment les trajectoires des agents plus jeunes qui occupent directement des postes opérationnels après une formation aux techniques de gestion²⁴.

Le paradigme de la lutte contre la pauvreté, qui s'est notamment traduit par le passage de logiques de projets à des programmes insérés dans les stratégies sectorielles, a redessiné la cartographie institutionnelle de l'éducation. Les nouvelles formes de gouvernance, apparues dans le sillage des Plans d'ajustement structurel et consolidées par les politiques de renforcement des capacités étatiques, ont favorisé l'autonomisation d'unités administratives comme la Direction de la planification et de la réforme (DPRE), au Sénégal. A l'interface entre les bureaucraties scolaires traditionnelles et le monde des bailleurs et des ONG, ce service a pris une importance croissante avec la mise en place des plans sectoriels (PDEF puis PAQUET - Programme d'amélioration de la qualité de l'équité et de la transparence, depuis 2013), dont la DPRE à la charge de l'élaboration et de l'exécution. Le reflux du monopole décisionnel de l'État et de son administration au profit d'autres acteurs (bailleurs, ONG) s'est également traduit par un élargissement des opportunités de carrières en dehors du champ étatique. Le même petit groupe de personnes qui avait gravité autour des projets de la Banque mondiale dans les années quatre-vingt-dix, s'est retrouvé dix ans plus tard, à la tête des services au ministère (DPRE, secrétariat général, direction de l'enseignement) dans les agences internationales (Banque mondiale, Unicef) ou les agences de développement (BACDI, USAID), et les ONG. Ces trajectoires de carrières, qui épousent les contours des reconfigurations institutionnelles de la gouvernance de l'éducation, mettent en évidence les conditions sociales et institutionnelles de circulation de ces acteurs. Mais elles permettent

²² Gorgui Sow, *op.cit.*

²³ Chekhou Touré, *op.cit.*

²⁴ Entretiens, Ibrahima Diallo, Dakar, 14/02/2013 et Ndeya Mbengue, 7/06/2013. Ces formations spécialisées, organisées suivant les besoins et les logiques sectorielles ont connu un essor rapide au Sénégal.

également de rendre compte des modalités concrètes d'importation et d'adaptation des répertoires de réformes qui participent à l'élaboration d'un consensus scolaire dont ces experts sont les principaux artisans à l'échelle locale.

Communautés épistémiques et consensus scolaire

L'évolution du paradigme de l'aide internationale a fait émerger de nouvelles formes de relations entre donateurs et bénéficiaires, privilégiant une approche horizontale articulée autour des principes de « partenariat » et « d'appropriation » (*ownership*). On est ainsi passé d'un régime coercitif incarné par les conditionnalités des plans d'ajustement structurels à des techniques de persuasion visant à recueillir l'adhésion de l'ensemble des partenaires. La recherche systématique de l'adhésion par le consensus permet à la fois d'éliminer les résistances internes, tout en engageant la responsabilité des gouvernements dans la conduite de ces réformes (Bergamaschi, 2008). Le consensus s'est imposé comme la forme dominante de la prise de décision dans le contexte post-Washington, en « consacrant une asymétrie acceptée », déjà dénoncé par Baudrillard comme « une forme d'intégrisme démocratique » (Lautier, 2009 : 12). La fonction hégémonique du consensus tient notamment à sa capacité à susciter l'adhésion des différents acteurs à un ensemble de normes, en apparence neutres, et érigées en principes universels. La construction de consensus mobilise différents outils et techniques, parmi lesquels on peut identifier la production et la diffusion de « savoirs légitimes ».

La manière dont certains acteurs de la scène éducative sénégalaise participent à la production de savoirs légitimes autour desquels se structurent les politiques publiques d'éducation, peut-être illustrée par les modalités d'élaboration des plans sectoriels d'éducation. Déclinaison des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), les plans décennaux d'éducation, inaugurés à la fin des années 1990, appartiennent au répertoire de réformes articulant le développement des capacités institutionnelles et la bonne gouvernance, à travers la généralisation de la gestion axée sur les résultats dans un souci d'optimisation des ressources et d'appropriation de ces réformes par les agents nationaux.

Au niveau local, l'élaboration du PDEF a été confiée à un petit groupe d'agents formés à ces techniques dans le cadre des programmes de renforcement des capacités. Réunis en séminaire pendant sept jours à Sally, Pape Momar Sow, alors directeur de la DPRE, Mafakha Touré, Djibril Ndiaye Diouf, futur DPRE alors à la planification, Abdu Diaw, l'actuel directeur de l'enseignement ou encore Atou Seck désormais employé par la Banque mondiale, ont élaboré les objectifs à dix ans du secteur de l'éducation sur la base d'indicateurs visant à

mobiliser de façon efficiente les ressources internes et externes allouées à l'éducation. Quinze ans plus tard, ce sont les mêmes experts, ayant progressé dans leurs carrières, qui se réunissaient de nouveau pour élaborer la nouvelle stratégie sectorielle d'éducation, intitulée PAQUET (Programme d'amélioration de la qualité de l'équité et de la transparence) pour la période 2013-2025. Les catégories d'agents, occupant des postes exécutifs dans différents espaces institutionnels, réunies chaque année pour dresser le bilan de la réalisation des plans décennaux, lors des revues sectorielles -moment clé de l'affirmation et de l'adhésion au consensus scolaire, qu'elles mettent en scène – partagent, pour une large part, une même culture professionnelle, ils ont travaillé sur les mêmes projets, ont reçu les mêmes formations à l'étranger et se sont côtoyés au sein des cabinets ou dans les services centraux des ministères avant d'évoluer vers d'autres carrières. Ces solidarités et ces liens invisibles peuvent expliquer la suspension des luttes et des oppositions menées par les syndicats contre la politique scolaire du gouvernement et qui peuvent être très dures au Sénégal, le temps de cette communion autour des bonnes pratiques et de la bonne gouvernance de l'éducation. On peut lire cette fragmentation du champ scolaire comme l'expression de nouvelles reconfigurations bureaucratiques produites par la gouvernance libérale et internationale, moins déterminées par l'articulation national/international ou endogène/exogène, que par des nouveaux rapports endogènes de subalternité entre les promoteurs et les exécutants des normes scolaires.

Le vocabulaire et les techniques mobilisés dans les programmes décennaux puisent largement dans le répertoire du *New public management*, auquel se réfèrent constamment les acteurs de l'éducation lorsqu'ils parlent d'efficacité, d'efficaces de bonnes pratiques ou encore d'obligation de résultats... On distingue cependant différents degrés d'adhésion à ces outils et références communs - érigés en savoirs légitimes, en tant qu'ils sont présentés comme offrant les réponses les plus adaptées et les plus pertinentes aux problèmes et aux défis de l'éducation - qui dépendent de la place occupée par ces agents dans la nébuleuse décisionnelle.

Le discours des technocrates orthodoxes est produit par les agents qui ont exercé et continuent le plus souvent d'exercer des fonctions exécutives au sein de l'administration, ou des agences de développement bilatérales et multilatérales. Ils affichent un fort degré de conscience du rôle qu'ils ont joué dans l'amélioration du système éducatif grâce à leurs compétences techniques et gestionnaires. Ce sont eux que l'on peut identifier comme formant le cœur d'une communauté épistémique sénégalaise. Le discours sceptico-pragmatique est

généralement produit par les acteurs qui sont sortis des sphères exécutives ou qui gravitent autour des pôles de décision sans y exercer de responsabilités directes (cas des consultants) mais également des agents plus jeunes ou subalternes des agences internationales ou de l'administration. Volontiers critiques à l'égard des programmes de développement et conscients des limites de leur action, ils ont cependant largement incorporé les principes d'efficience et d'efficacité. Le discours le plus critique, que l'on pourrait qualifier de militant, apparaît aux marges du système parmi les agents des ONG de terrain ou des syndicats qui ont investi leur rôle de contrepouvoir. Ce discours souvent dépendantiste et anti-libéral sous-tend l'affirmation d'une forte différenciation par rapport à un « système » auquel ces agents n'appartiennent pas ou dont ils se sentent exclus.

Ces discours, qui reflètent les trajectoires professionnelles des acteurs de l'éducation, permettent de dégager les contours d'une communauté épistémique sénégalaise, assez restreinte, portée par les programmes de réformes de l'éducation déployés par les bailleurs internationaux depuis les années 1990. Ils illustrent les logiques et les reconfigurations de l'action publique dans le contexte des programmes internationaux d'aide au développement.

Au total, la notion de communauté épistémique éclaire la manière dont s'élabore, au Sénégal, le consensus scolaire, transcendant l'hétérogénéité des acteurs et du paysage institutionnel, et qui est au cœur des dynamiques réformatrices engagées depuis les années quatre-vingt-dix. La production d'un consensus, enraciné dans des savoirs considérés comme légitimes, participe au processus de dépolitisation inhérent à la gouvernance libérale internationalisée, dont l'analyse met en lumière de nouvelles formes de production normative. Loin d'être une simple projection de techniques et de référentiels exogènes, ces savoirs légitimes et consensuels sont coproduits et réinvestis dans les politiques publiques d'éducation par les acteurs locaux à travers la mobilisation de ressources à la fois locales (réseaux militants, professionnels) et internationales et du capital social et cognitif accumulé au cours de leurs carrières. La mise en évidence de ces dynamiques, inscrites dans la durée, permet de dépasser les clivages traditionnels entre les espaces nationaux et internationaux de production et de négociations des normes éducatives, en soulignant la grande labilité et le caractère transnational de ces espaces de production normative qui sont des espaces connectés. L'analyse des modalités de production du consensus en éducation, analysé comme l'affirmation d'un mode de gouvernement de l'éducation en contexte international, permet de

penser les formes de la gouvernance libérale sur un mode structurant, en rendant compte des processus de construction de nouveaux espaces d'élaboration des normes scolaires.

Bergamaschi I., 2008, "Mali: Patterns and limits of 'donor-driven ownership'", in Whitfield L. (ed.), *The New Politics of Aid: African strategies for dealing with donors*, Oxford, Oxford University Press, pp. 217-45.

Bezes P., 2007, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, n° 35, pp. 9-29.

Dezalay Y. et Garth B., 2002, *La Mondialisation des guerres de palais*, Paris, Le Seuil.

Dezalay Y., 2004, « Les courtiers de l'international, Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°151-152, pp. 4-35.

Diop M. et Diouf M., 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala.

Fall A., 2012, « Recrutements de volontaires de l'éducation au Sénégal ; regard rétrospectif sur une expérience controversée », *Cahiers d'Afrique*, n°27, pp. 159-183.

Haas P., 1992, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination » *International Organization* n°1, pp. 1-35.

Lange M-F., 2003, « Ecole et mondialisation, vers un nouvel ordre scolaire ? », *Cahiers d'études africaines*, n°169-170, pp. 143-167.

Lewandoswski S., 2011, « Politique de lutte contre la pauvreté et inégalités scolaires à Dakar : vers un éclatement des normes scolaires », *Autrepart*, n°59, pp. 37-56.

Lewandoswski S. et Niane B., 2013, « Acteurs transnationaux dans les politiques publiques d'éducation. Exemple de l'enseignement arabo-islamique au Sénégal », in Diop M-C., *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, Karthala, pp. 503-541.

Lautier B., 2009, « Le consensus sur les politiques sociales en Amérique latine, négation de la démocratie ? » Communication Congrès AFSP,

<http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st23/st23lautier.pdf>

Niane B., 1995, « L'élite sénégalaise face à l'international », in Broady D, de Saint Martin M., Palme M., (eds), *Les élites – Formation, reconversion, internationalisation*, Paris, EHESS, pp. 193-202.

Sylla A., 1992, « L'École : quelle réforme ? » in Diop M-C. (éd.), *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, Codesria, pp. 379-429.

Vaucher A., 2013, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, n° 59, pp. 9-16.

Viltard Y., 2006, « L'étrange carrière du concept foucauldien d'épistémè en science politique », *Raisons politiques*, n°23, pp.193-202.