

LA DYNAMIQUE PARTENARIALE EN CONTEXTE DECENTRALISE : UNE CONCEPTION DE L'INGENIERIE AU SEIN DE L'EXPERTISE EDUCATIONNELLE

*Stéphanie GASSE,
maître de conférences en sciences de l'éducation à l'Université de Rouen,
membre du laboratoire Civiic (Centre Interdisciplinaire sur les Valeurs, les Idées,
les Identités et les Compétences en éducation et en formation)*

■ Les politiques d'éducation et de formation en Afrique subsaharienne sont planifiées à travers un système éducatif décentralisé. La situation de la scolarisation de base et de l'alphabétisation dans cette région requiert des alternatives aux politiques d'éducation jusqu'ici entreprises. Cette désarticulation progressive Etat-Formation-Société entraîne de nouvelles polarités. En effet, la pertinence contestée de l'école publique provoque une perte de confiance des familles et le développement de structures parallèles, d'initiatives locales et d'investissements étrangers au sein d'un système d'éducation non formelle. Dès lors, en marge du fonctionnement de l'Etat émergent une multitude d'acteurs de l'éducation en dehors du système institutionnel dominant. Les espaces désertés par la puissance publique sont réinvestis par des acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux.

C'est le cas du Mali, pays enclavé d'Afrique subsaharienne, engagé dans le processus de décentralisation et une refonte de son système éducatif à travers le Prodec. Le Programme Décennal de Développement de l'Education vise, d'un point de vue pédagogique, l'augmentation rapide de la scolarisation, l'accès pour tous les jeunes à un enseignement de base de qualité, le développement de la formation professionnelle et, d'un point de vue institutionnel, il engage l'Etat malien vers une déconcentration de l'éducation et la création de structures éducatives d'encadrement et de formation. Conformément à ce programme, les moyens et compétences sont transférées vers les structures régionales et locales, qui se voient accorder une plus grande autonomie d'organisation et de gestion.

Dès lors la constitution d'un partenariat devient de plus en plus la condition nécessaire et quasi incontournable pour induire des processus de changement et de développement au niveau local qui ne sont pas à la portée d'un seul acteur, même institutionnel.

C'est à ce titre qu'aux côtés de l'Etat malien gravitent trois cercles de partenariat représentés par :

- les partenaires techniques et financiers, rassemblés au sein de la coopération bilatérale et multilatérale ;
- les partenaires opérationnels tels que les ONG¹, les Associations à vocation éducative, le secteur privé ;

¹ Organisations Non Gouvernementales

- les partenaires sociaux, représentés par les communautés, les Associations de parents d'élèves, les syndicats d'enseignants.

Nous questionnons le champ de l'expertise éducationnelle et les modalités d'intervention de ces acteurs à travers les deux premiers cercles, à partir d'une enquête (Gasse, 2008) menée auprès de vingt-trois experts de l'éducation et vingt-deux ONG éducatives qui œuvrent au Mali. Ces acteurs sont en effet au point d'interface entre le système et son environnement, autrement dit entre les institutions éducatives et les populations locales dans la lutte contre l'analphabétisme. Leur discours est formulé à partir de leur position dans l'institution d'appartenance, selon leur rôle, leur responsabilité, leur point de référence à l'intérieur duquel ils sont des acteurs à part entière. Dans cette recherche, l'acteur est donc un "être connaissant et expérimentant", au sens donné par Mucchielli (1996). Les experts, mis à la disposition des autorités de l'Etat d'affectation pour servir dans les structures nationales ou régionales, doivent contribuer au renforcement institutionnel des administrations partenaires. Praticiens-réflexifs, ils sont pour la plupart chercheurs au sein de laboratoires de recherches éducationnelles. Les ONG sollicitées œuvrent dans le champ de l'alphabétisation, elles assument également une responsabilité accrue dans de nombreux domaines périphériques. Dans leurs programmes, l'impact sur la structuration de la société civile est fortement mis en avant, de même que l'appui au développement local, les échanges et la concertation avec les autres organisations de la société civile au sein d'une dynamique partenariale.

A ce titre, nous avons soumis ces experts et ONG sollicités à une consultation sur la notion de partenariat : quels sont ses principales caractéristiques, les obstacles à surmonter, les principaux défis à relever en contexte décentralisé ? Nous souhaitons montrer qu'au sein d'une "action commune négociée" (Zay, 1994), contractualisée, experts et ONG contribuent à rendre effective une éducation pour tous, de qualité à travers une logique d'ingénierie spécifique : la dynamique partenariale en contexte décentralisé qui fédère l'ensemble des acteurs autour d'objectifs préalablement définis en commun. Notre démonstration vise dans un premier temps à clarifier la notion de partenariat à travers ses principes, ses acteurs et leurs modalités de fonctionnement ; dans un second temps à identifier les trois niveaux d'ingénierie nécessaires à la mise en œuvre d'un partenariat en contexte décentralisé.

POUR UNE SEMIOTIQUE DU PARTENARIAT DANS LA SPHERE EDUCATIVE

CLARIFIER LA NOTION DE PARTENARIAT EN CONTEXTE DECENTRALISE

Le partenariat est un concept déclinable en fonction des réalités, des acteurs concernés, des objectifs visés et de l'évolution des sociétés. Si la valeur d'association est bien mise en avant dans l'étymologie de partenaire, le mot est aussi l'avatar du terme *partitio* "séparation" et comporte donc, de manière intrinsèque le paradoxe de l'opposition/coopération. Cette recherche de compromis, d'équilibre perpétuellement menacé, permet d'obtenir ou de maintenir un ordre local organisé.

Il apparaît, aux yeux des différents acteurs du système éducatif sur la scène internationale, que le partenariat est une des clés permettant de parvenir aux objectifs de l'éducation pour tous. Le Forum mondial de l'éducation réaffirmait en avril 2000 l'article VII de la Déclaration mondiale sur l'Education Pour Tous (EPT) de 1990 : "des partenariats nouveaux et plus actifs seront nécessaires à tous les niveaux". Par ailleurs, en tant que valeur sûre force de progrès, d'innovations, il illustre la noblesse du but poursuivi en facilitant l'engagement. L'idéologie poursuivie est emprunte de réciprocité.

En effet, le partenariat entre ces différents acteurs (experts de la coopération internationale, communautés, ONG) a émergé d'une nouvelle forme de régulation, d'un conflit entre le contexte international d'un monde en pleine mutation, marqué par le désir d'une gouvernance mondiale et la revendication nationale pour un développement endogène par l'autopromotion à la base et la participation des communautés dans la gestion des affaires publiques.

En cherchant à clarifier la notion de partenariat dans la sphère éducative, nous soulignons son caractère "multiple". Ainsi le partenariat dans sa conception renvoie selon les acteurs interrogés² à une philosophie de l'intervention basée sur l'interaction, l'échange à travers la connotation "idéologique", "associative" ; à travers les caractéristiques identifiées de "relation", de "cohésion". Le partenariat apparaît comme un système de ressources, un "appui technique" dans la concertation par "l'échange d'expériences" et la "résolution de problèmes" pour les ONG, la "mise en relation" du point de vue des experts.

Toutefois, au-delà du sens premier, le partenariat véhicule une "connotation financière" pour les experts alors que pour les ONG celle-ci est davantage "associative". Cela s'explique par les fonctions attribuées aux experts qui représentent les partenaires techniques et financiers (PTF) ; alors que les ONG représentent les partenaires opérationnels qui ne relèvent ni de l'Etat, ni d'une institution internationale.

Experts et ONG s'accordent à définir les obstacles à surmonter dans la démarche partenariale en termes "d'obstacles opérationnels", qui se positionnent pour les ONG sur la "négociation" et "l'exécution de projets". Les propositions convergent là encore pour désigner les difficultés de compréhension mutuelle.

En ce qui concerne les motivations dans la mise en place de partenariats, du côté des experts celles-ci s'expriment en termes "stratégiques" par la recherche d'efficacité et d'efficacités que procure l'échange d'expériences ; pour les ONG il s'agit davantage de motivations "structurelles".

Le positionnement professionnel témoigne de deux visions antagonistes quant aux limites soulevées et analysées par chacun d'eux. Si elles s'expriment en termes "politico-stratégiques" pour nos deux acteurs, les experts pointent le "cadre normatif" du partenariat tandis que les ONG y voient davantage "l'absence de cohésion, la différence d'engagement, le leadership/l'hégémonie" dont certains partenaires font preuve.

² Questionnaire réalisé auprès d'un échantillon de vingt-trois experts et vingt-deux ONG éducatives qui oeuvrent au Mali. Il vise, à titre descriptif et explicatif, à rendre compte d'un phénomène sans précédent, la notion de partenariat, ses principales caractéristiques, les motivations dans sa mise en œuvre et, à titre prescriptif et stratégique, analyser le positionnement professionnel des experts et ONG à travers les principaux écueils, les limites inhérentes à une telle démarche, les défis à relever.

Résultats présentés à partir d'une analyse logico-sémantique de leurs discours.

Par ailleurs, les ONG soulignent les "limites d'ingénierie pédagogique" inhérentes à la démarche partenariale, caractérisées par le manque de moyens, l'instabilité, la "capabilité" de certains partenaires.

Les défis à relever sont donc exprimés au sein d'une vision holistique du côté des experts, tandis que les ONG affirment concrètement un renforcement accru de leurs participations dans la prise de décision.

Selon les experts et ONG sollicités, les leçons tirées de l'expérience montrent que le partenariat revêt une connotation positive à la fois idéologique, financière, associative, politique mais également empreinte d'un soutien technique dépendant du degré d'adhésion et d'intervention dans lesquels s'inscrivent ses différents acteurs.

STRATEGIES ET JEUX D'ACTEURS

Toutefois, si l'ouverture générée par un partenariat est susceptible de modifier le regard sur soi, d'enrichir sa pratique et de contribuer à reconstruire son identité, "la collaboration est un espace d'errance, où s'éprouvent à la fois conjointement et réciproquement l'imaginaire des partenaires autant que leurs jeux stratégiques" (Merini, 1999).

En effet, si les représentations sont structurées autour de valeurs fondatrices, le partenariat nourrit de nouvelles valeurs pouvant signifier tout et son contraire, "souveraineté de substitution, leadership et hégémonie", qui témoignent de relations complexes, de limites parfois éthiques inhérentes à la démarche, contre-pied d'une vision idéaliste voire utopique. Laval et Weber dans leur analyse de la gouvernance mondiale, soulignent le risque "d'imposition d'un nouvel ordre scolaire" (2002), qui paraît se faire accepter par le biais des grandes conférences internationales, par un interventionnisme accru des pays du Nord dans la définition, la mise en œuvre et le financement des programmes éducatifs africains, entraînant ainsi, du côté de la société civile, une dynamique sociale qui souhaite s'affranchir des modèles étatiques.

L'absence de cadre sous-tendu par l'éducation non formelle interroge quant à celui fixé par les organisations internationales qui contraint d'une part les décideurs à se situer à l'intérieur de celui-ci et d'autre part les populations à développer des actions éducatives collectives répondant à leurs besoins particuliers. Les logiques d'uniformisation des systèmes scolaires provoquent donc "des logiques de différenciation" (Charlier, 2003). Les questions d'ordre politique et social ont par conséquent une action conjuguée sur celles plus techniques de la planification, ce qui se traduit par de douloureux dilemmes.

Dès lors la dynamique partenariale est dépendante des logiques d'acteurs, dans lesquelles "monopole", "concurrence" et "complémentarité" apparaissent comme des dimensions constitutives de la relation.

Ainsi la dimension de monopole permet aux partenaires d'affirmer leur exclusivité sur un ou des domaines donnés. Celle-ci peut prendre en effet différents aspects : institutionnel, référentiel, affectif.

Le monopole institutionnel introduit des règles et des normes propres, celles de la "normativité institutionnelle" (Merini, 1999, p. 94). Le monopole référentiel est le résultat du découpage des champs d'action et de référence de chacun, accordé et reconnu comme forme d'expertise à l'autre. Il s'agit là d'une sorte de représentation que chacun se fait de

l'autre, de son rôle, de sa légitimité, il représente le monopole le plus influent. Enfin, le monopole affectif est celui qui consiste à établir des zones d'affluence, de prédominance auprès de tel ou tel acteur du dispositif en fonction des liens affectifs développés. C'est celui qui possède le plus de flexibilité.

Quelle que soit sa forme, sa dimension, le monopole assure aux acteurs un certain pouvoir d'action, des "zones d'affluence indiscutables" souligne l'auteur.

Par ailleurs, la dimension de concurrence confère à la relation partenariale compétition et rivalité par le désir de dépasser l'autre dans ses compétences et ses registres d'intervention. Le principe est de développer une expertise propre, être reconnu comme "expert en...", "organisation spécialisée sur...".

Ainsi relation de monopole et de concurrence sont "des relations de type frontal, qui visent la soumission ou l'évacuation de l'autre" (Merini, 1999, p. 93).

Enfin, la dimension de complémentarité est au service de l'action commune, où l'on privilégie les ressources de chacun. La cohérence recherchée valoriserait les acteurs impliqués dans l'action conjointe. Cet aspect de la relation partenariale apaise les deux précédentes. Elle introduit la dimension éthique, tout en valorisant la qualité de l'action attendue.

C'est celle qui est avant tout recherchée dans la dynamique partenariale. La nier mettrait en péril l'équilibre recherché.

Par conséquent chacun des acteurs ne pèse pas le même poids et la difficulté consiste à orchestrer ces zones d'affluence entre pouvoir et nécessité. La démarche partenariale semble trop souvent imposée de l'extérieur, soulignent les ONG sollicitées. Dans ce cas le partenariat se développe au sein d'une relation verticale où s'impose la souveraineté de substitution et la transposition de modèle qui dissimulent des rapports de force asymétriques. Une institution prend le pas sur une autre et cherche à récupérer le pouvoir : le donateur ou bailleur de fonds a le pouvoir et l'autorité de décider "ce qui se fait et comment on procède".

La dynamique partenariale doit développer une relation de type horizontale dans laquelle les partenaires se reconnaissent mutuellement égaux et agissant dans une optique d'échanges réciproquement utiles et enrichissants pour chacun, par le fait même de leurs différences.

Il incombe toujours au partenaire le plus puissant (plus de ressources et de compétences formalisées) de reconnaître l'asymétrie de la relation et de créer un espace protégé où le partenaire le moins puissant peut exprimer son identité et ses préoccupations propres.

TROIS NIVEAUX DE L'INGENIERIE EN APPUI A LA DYNAMIQUE PARTENARIALE

Quel que soit l'équilibre entre les partenaires, les conditions de mises en œuvre d'une démarche partenariale s'expriment par notre panel d'experts et d'ONG de la manière suivante :

- l'affirmation d'un cadre d'action,
- une dynamique participative,
- le renforcement des capacités.

L'affirmation d'un cadre d'action implique l'adoption plus large de "procédures de consultation" (Nay, 2001, p. 462) de tous les acteurs.

En effet, au fondement de toute démarche partenariale, les formes de sa mise en œuvre ne se décrètent pas.

Les acteurs au sein d'une institution ont besoin de s'engager et le partenariat est le principe qui authentifie, reconnaît et prend en charge cette volonté. Le partenariat conditionne en pratique la mise en œuvre de certaines actions par le biais de la contractualisation : "Le partenariat a une portée opérationnelle dans la mesure où il pèse concrètement sur la mise en place des procédures et des règles orientant l'application de la politique" (Nay, 2001, p. 462).

Le principe de partenariat doit guider l'intervention, afin de mettre fin aux risques de chevauchement et de concurrence. Le produit fini vise l'expression de la volonté d'agir en commun sur un projet préparé et arrêté, il définit les droits et obligations de chaque partie prenante.

Dans les limites inhérentes à cette démarche, notre panel d'experts et d'ONG a majoritairement relevé la "compréhension mutuelle" (Gasse, 2008, p. 464) comme obstacle à surmonter dans la démarche partenariale et ce, à tous les stades : la négociation, le suivi, l'évaluation, l'exécution de projets et le fonctionnement.

Par conséquent, la mise en œuvre de ce premier repère pour agir relève du niveau de l'ingénierie des politiques.

En outre, si la participation se réfère à "toute forme de contribution, tant matérielle, morale, financière, intellectuelle ou pratique, que l'on veut investir dans une cause pour promouvoir des intérêts personnels et/ou collectifs" (Sangate & Diarra, 2002, p. 174), Le Boterf (1980), dans une étude commanditée par l'Unesco, analyse la participation à travers deux critères, le degré d'implication dans la prise de décision et le degré d'initiatives. Ainsi différentes stratégies se profilent à travers l'usage de la "participation", elles révèlent la participation "de fait", la participation "volontaire ou spontanée", la participation "provoquée", et la participation "imposée".

Second repère pour agir, insuffler une dynamique participative peut désigner à la fois une technique de gestion, c'est le cas de la participation obligatoire qui incombe aux communautés de se mobiliser en contribuant financièrement aux programmes et un mécanisme de démocratisation, à travers par exemple la participation impliquant le partage de pouvoir.

Dans tous les cas, la participation est dépendante du contexte sociopolitique dans lequel

elle s'insère, car c'est lui qui en fixe les possibilités et les limites. La décentralisation mise en œuvre au Mali dans le cadre du Prodec favorise la mise en œuvre de dispositifs qui visent la participation des communautés au processus de décision tout en les responsabilisant. A ce titre la dynamique participative relève d'une ingénierie des dispositifs.

Troisième repère pour agir, le renforcement des capacités, qui dans sa complexité se fonde sur la formation, le choix du moment d'intervention et l'aptitude de ceux qui souhaitent renforcer les capacités d'autrui.

Cette expression a émergé dans les années 1950 et 1960 dans l'aide au développement afin de mettre en valeur le potentiel des publics visés et renforcer leurs capacités grâce à la formation, la recherche et à la mise en réseaux.

En effet la difficulté réside dans le fait que certaines capacités ne peuvent être générées de l'extérieur et l'équilibre est à construire entre immédiateté des résultats et effets à long terme ; cela dépend ainsi de l'urgence des besoins, de la pérennisation des actions.

Les organisations internationales et les bailleurs multilatéraux ont longtemps représenté des acteurs majeurs de la coopération et "l'émergence d'interlocuteurs au Sud et la thématique du renforcement des capacités des organisations les placent face à un sérieux défi de reformulation de leurs rôles au sein de cette société civile et de redéfinition de leurs stratégies d'action" (Planche, 2004, p. 6).

Il s'agit également pour ces acteurs de renforcer leur capacité de compréhension des évolutions de ces sociétés, d'être capable de se distancier de leurs projections, de comprendre les enjeux politiques et sociaux dans les pays où ils interviennent. Lorsque la situation le nécessite, le partenariat permet un soutien mutuel pour atteindre l'objectif fixé dans cette optique d'un échange réciproquement utile et formateur entre soutien et information, entre renforcement des capacités et échange d'expériences : "il faut absolument faire preuve de souplesse pour réagir aux circonstances changeantes et intégrer l'information et l'expérience nouvelles aux activités de renforcement au fil du temps" (Carden, 2004).

Lorsque la prise en compte du contexte, des situations à travers l'analyse des besoins ne se font pas correctement, le renforcement des capacités peut alors nuire à la performance ; cela le rend donc dépendant d'une ingénierie des pratiques pédagogiques.

système de valeurs plus fondé sur la différence que sur la concurrence.

Chaque partenaire a besoin de mettre au clair les aspects concrets de cette forme de travail en commun. Cela nécessite également d'établir des repères sous forme de garantie, de charte ou encore de contrat balisant le fonctionnement légitime des résultats. Ces conditions peuvent être de l'ordre de la reconnaissance de la légitimité des stratégies des uns et des autres, ainsi que d'une certaine lucidité et transparence, et d'un accord suivant des principes de base communs.

Il existe dès lors des préalables, identifiés par les experts et ONG comme autant de défis à relever : l'affirmation d'un cadre d'action, le renforcement des capacités, l'approche participative.

Par conséquent, à travers la conjonction de l'expertise éducationnelle et des actions de terrain se dessinent des conceptions de l'éducation et de la formation porteuses de stratégies plurielles et syncrétiques. La dynamique partenariale ne peut faire l'économie d'une logique d'ingénierie afin d'accentuer son opérationnalité, son cadre d'action de manière méthodologique ; et ce à travers la conjonction de trois niveaux définis par Ardouin (2003, p. 24) en termes d'ingénierie des politiques, ingénierie des dispositifs et ingénierie des pratiques pédagogiques ; processus par lequel l'étendue et la profondeur de l'impact seront renforcés.

C'est à ce titre que l'éducation non formelle, trop souvent qualifiée "d'espace d'errance" est dépendante d'une dynamique partenariale maîtrisée qui prenne en compte les différents acteurs dans le défi de la scolarisation et de l'alphabétisation.

La constitution d'un partenariat devient de plus en plus la condition nécessaire et quasi incontournable pour induire des processus de changement et de développement au niveau local qui ne sont pas à la portée d'un seul acteur, même institutionnel. En ce sens, le partenariat est à la fois une innovation et un levier d'innovation, un tremplin.

Ainsi, la dynamique partenariale doit "contribuer à remettre le processus de changement au centre de l'attention collective et rappeler que nul n'a le monopole de sa régulation" (Perrenoud, 1999) ; elle doit se garder de tomber dans l'illusion d'une typologie qui maintiendrait l'éducation au sein d'une vision statique.

Le partenariat est une pratique plurielle qui agence l'hétérogénéité des acteurs. Ce type de démarche implique par conséquent une ingénierie spécifique. En contexte décentralisé, le gain de liberté est finalement le moteur d'inférence de la négociation d'un cadre d'action à travers une ingénierie des politiques qui insuffle d'une part, une dynamique participative de ces différents acteurs, à travers l'agencement des projets de lutte contre l'analphabétisme, au sein d'une ingénierie des dispositifs et d'autre part, une ingénierie des pratiques propre au renforcement des capacités des bénéficiaires et au contexte spécifique de l'éducation non formelle.

Dès lors, le partenariat s'enracine dans la notion d'action organisée, dans la recherche de pratiques alternatives et innovantes par les différents acteurs à destination d'un public exclu du système de référence.

BIBLIOGRAPHIE

- Ardouin, T. (2003). *Ingénierie de formation pour l'entreprise*. Paris, France : Dunod.
- Carden, F. (2004). Vers un partenariat dans le renforcement des capacités organisationnelles. In Dougals H. *L'évaluation au cœur du renforcement organisationnel. Expériences d'organisations de recherche et développement du monde entier*. Isnar/CRDI/CTA. Document accessible à l'adresse suivante : [en ligne] <http://www.idrc.ca/openbooks/135-3/>
- Charlier, J.E. (2003). L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation. La douce violence de la "Méthode ouverte de coordination" et de ses équivalents. *Education et sociétés*, 12, 5-11.
- Gasse, S. (2008). *L'éducation non formelle : quel avenir ? Regard sur le Mali*. Thèse de Doctorat des sciences de l'éducation, Université de Rouen, France.
- Laval, C. & Weber, L. (coord.) (2002). *Un nouvel ordre éducatif mondial : OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne*. Paris, France : Nouveaux regards/Syllepse.
- Le Boterf, G. (1980). *La participation des communautés à l'administration de l'éducation*. Paris, France : Unesco.
- Mérini, C. (1999). *Le partenariat en formation. De la modélisation à une application*. Paris, France : L'Harmattan.
- Mucchielli, A. (1996). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*. Paris, France : Armand Colin.
- Nay, O. (2001). Négocier le partenariat. *Revue française de Sciences politiques*, 51(3).
- Perrenoud, P. (1999). Le pilotage négocié du changement dans les systèmes éducatifs. In Lurin J. & Nidegger C. *Expertise et décisions dans les politiques de l'enseignement* (p.88-103). Genève, Suisse : Service de la recherche en éducation.
- Planche, J. (2004). Accompagner l'émergence et le renforcement des sociétés civiles. *Coopérer aujourd'hui*, 38.
- Sangare, S. & Diarra, I. (2002). *Perspectives transnationales sur l'éducation de base en Afrique centrale et de l'Ouest*. Washington DC, Etats-Unis : Rocare-Mali/Usaid, Projet Sara.
- Zay, D. (1994). *La formation des enseignants au partenariat. Une réponse à la demande sociale ?* Paris, France : Puf/INRP.