

F3E

Projet

**« Éducation au Sud :
quelles innovations, quelles alliances ? »**

Analyse transversale

préparée par

Mario Bucci

COTA a.s.b.l.

2 novembre 2010

TABLE DE MATIERES

0	PRESENTATION	1
0.1	CONTEXTE	1
0.2	INTRODUCTION GENERALE	2
1	DIALOGUE EN PRATIQUE	5
1.1	DECODER UNE NOTION COMPLEXE	5
1.2	LE CYCLE D'UNE POLITIQUE	6
1.2.1	<i>Formulation d'une politique</i>	7
1.2.2	<i>Financement d'une politique</i>	9
1.2.3	<i>Mise en œuvre d'une politique</i>	9
1.2.3.1	Politiques publiques mises en œuvre par les OSI (coopération indirecte)	9
1.2.3.2	Politiques publiques mises en œuvre par les PP (coopération directe et multilatérale)	11
1.2.4	<i>Suivi/contrôle et évaluation d'une politique</i>	11
1.3	LE DIALOGUE EST UNE FORME DE RELATION PARMIS D'AUTRES	12
1.4	LE DIALOGUE DEPEND DE LA RECONNAISSANCE DE L'AUTRE PARTIE EN TANT QU'INTERLOCUTEUR	14
1.5	L'APPORT SPECIFIQUE DES OSC DANS LE DIALOGUE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	15
1.5.1	<i>Une notion de plus value des OSC</i>	15
1.5.2	<i>Choix d'allocation des ressources</i>	18
1.5.3	<i>Élaboration d'un discours de la société civile</i>	18
2	LE PLURIACTEUR ET SA PLUS VALUE	22
2.1	LES ACTEURS DU PLURIACTEUR	23
2.2	BENEFICES ATTENDUS DU PLURIACTEUR	25
2.2.1	<i>Deux finalités recherchées par le pluriacteur</i>	25
2.2.2	<i>Deux autres finalités recherchées, en lien avec le cadre institutionnel</i>	27
2.3	LES COÛTS DU PLURIACTEUR	30
2.3.1	<i>Éléments de coût</i>	32
2.3.1.1	Connaissance mutuelle entre acteurs	32
2.3.1.2	Création de méthodes et procédures de travail collaboratif	32
2.3.1.3	Renforcement des acteurs	32
2.3.1.4	Gestion des différences culturelles	32
2.3.1.5	La gestion de la dynamique pluriacteur	33
2.3.1.6	Le facteur individuel dans le pluriacteur	33
2.3.2	<i>Analyse des coûts</i>	34

3	LA VALORISATION DE L'INNOVATION	36
3.1	DES DEFINITIONS PREALABLES.....	36
3.2	UN PREMIER CONSTAT.....	37
3.3	LA VALORISATION : UNE DEMANDE LEGITIME ?.....	38
3.4	OU SE SITUENT LES INNOVATIONS ?.....	39
3.4.1	<i>Niveau projets</i>	39
3.4.2	<i>Niveau transversal</i>	40
3.5	LA DEMANDE DE VALORISATION.....	40
3.5.1	<i>Acteurs locaux</i>	41
3.5.2	<i>OSI et leurs partenaires</i>	41
3.5.3	<i>Réseaux d'OSI</i>	42
3.6	OU SE SITUENT LES DIFFICULTES POUR LES OSI ?.....	42
3.7	QUELQUES LEÇONS DE L'EXPERIENCE ETUDIEE.....	43

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence Française pour le Développement
APD	Aide Publique au Développement
CS	Coordination Sud
EPT	Éducation Pour Tous
F3E	Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et des Évaluations
MAEE	Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
OCDE-CAD	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique ó Comité pour l'Assistance au Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
OSI	Organisation de la Solidarité Internationale
PCPA	Programme de Coopération Pluri Acteur
PP	Pouvoirs Publics
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
UE	Union Européenne

Remerciements

L'auteur de ce rapport souhaite manifester publiquement son appréciation pour toutes les contributions qui ont rendu possible et facilité son travail d'enquête et d'analyse dans le cadre de ce projet. En premier lieu je souhaite remercier le F3E pour m'avoir confiée cette mission si passionnante. Ensuite, comme c'est souvent le cas dans ce type de projets, mon travail n'aurait pas pu se réaliser sans la participation convaincue et encourageante de plusieurs personnes qui méritent d'être mentionnées et remerciées : Nathalie de Sousa Santos, Caroline Vignon, Gilles Ceralli, Roland Biache, Nawal Besri, Marie Lалуque, Marion Boinot, Pierre Soetard, Hamidou Soukouna, Mafou Diouf, Eric Recoura-Massaquant, Valérie Huguenin, Muriel Delanoue. Et enfin il faut reconnaître que ce travail n'aurait pas abouti sans l'encouragement, le soutien et le contrôle de qualité de Marthe-Valère Feuvrier du F3E.

À toutes ces personnes va ma reconnaissance. Les erreurs et les mauvaises interprétations et, plus généralement, la responsabilité pour le contenu de ce rapport sont cependant à attribuer exclusivement à l'auteur.

Bruxelles, 2 novembre 2010

0 Présentation

0.1 Contexte

Dans le cadre d'un projet de valorisation collective des connaissances entre les membres du F3E, projet centré autour de l'expérience des OSI en matière de soutien des politiques, systèmes et acteurs de l'éducation, les OSI intéressées et concernées sont amenées à partager leur expérience autour de trois questionnements:

- quelles pratiques sont capables de cadrer et rendre utile le dialogue entre pouvoirs publics (PP) et organisations de la société civile (OSC) dans une démarche de co-construction des politiques publiques?
- quelle plus value démontrent les pratiques « pluriacteur » par rapport à d'autres modalités d'intervention ?
- une fois qu'une intervention a produit des résultats, comment s'y prend-t-on pour diffuser les innovations ?

Les trois questionnements ont surgi comme une base de réflexion plus large à partir des résultats et constats d'un certain nombre d'évaluations que le F3E a accompagné au cours des dernières années et de quelques évaluations non accompagnées par le F3E. Ils ont ensuite été précisés par une série d'interviews avec un échantillon d'OSI et acteurs institutionnels. Ce document présente une analyse transversale des expériences des OSI autour de ces trois thèmes.

Comme expliqué dans l'Introduction générale ci-après, la diversité des expériences des OSI qui ont contribué est grande, non seulement par leur spécificité institutionnelle, mais aussi en relation à chacun des questionnements. Tout d'abord les questionnements portent sur des sujets de « méthodologie de l'intervention » qui, tout en étant pertinents pour chaque OSI, ne constituent pas nécessairement les axes qui structurent la réflexion interne de certaines OSI. Ensuite, les niveaux de complexité des problématiques traitées et des actions menées que les différentes OSI ont l'habitude de gérer sont très variés : cela implique que, pour certaines OSI, les trois questionnements sont relativement nouveaux. Et enfin, les expériences des OSI qui sont d'intérêt général pour un approfondissement collectif des trois questionnements sont, encore une fois, très diverses.

Faire une analyse commune et une synthèse qui ne soit pas perçue (ou percevable) comme un jugement de valeur et qui prépare des échanges auxquels tout le monde puisse participer activement, sans confiner au préalable certains dans un rôle d'expert

et d'autres dans un rôle d'apprenant s'est révélé un vrai défi. Le choix qui a été fait est celui de proposer pour chaque questionnement une « narration » qui se base sur les rapports d'évaluation lus et sur les interviews réalisées, et qui met en évidence les différences et avance des réflexions autour d'éléments critiques qui émergent des expériences, et qui fournit un cadre de réflexion pour l'ensemble des OSI. Tous les éléments d'expérience ont été rapportés par l'une ou l'autre personne interviewée ou sont mentionnés dans un rapport d'évaluation. Les analyses et le cadre d'ensemble sont une création de l'auteur.

0.2 Introduction générale

Les sujets traités par le projet sont des spécifications ou des cas particuliers de problématiques très générales : la participation de la société civile aux processus d'élaboration, pilotage, suivi et évaluation des politiques publiques ; les synergies et les collaborations entre les acteurs concernés dans les initiatives visant un changement social ; et les processus de diffusion et valorisation de l'innovation. Dans le cas du projet en question la spécification se fait suivant deux axes. D'une part on prend en considération le champ de l'aide au développement, un champ qui détermine les acteurs, leurs pratiques et leurs relations. D'autre part on restreint le domaine politique au secteur de l'éducation, ce qui produit une sélection ultérieure des acteurs, et, en même temps, introduit une dimension globale où l'éducation étant typiquement un sujet présent dans tous les pays et toutes les sociétés du monde.

Le projet s'inscrit donc naturellement dans des réflexions et des discours plus généraux, et en représente un cas particulier, qui illustre et caractérise des tendances ou problématiques générales, tout en constituant une opportunité d'apprentissage pour des acteurs qui, eux, s'engagent dans la solidarité internationale en matière d'éducation. Ce dernier point mérite d'ailleurs quelques observations préliminaires. Car si le point de départ sont les évaluations de projets de coopération en matière d'éducation, ces projets sont portés où du moins au Nord où par des acteurs fort variés.

On retrouve des collectivités locales (C.G. de l'Isère) à côté d'organisations qui sont des réseaux d'organisations de la société civile en France (Solidarité Laïque), des organisations de taille petite (DEFI) à côté d'organisations très larges (Aide et Action, Handicap International). Mais l'aspect de cette diversité qui apparaît le plus intéressant, car porteur d'expériences riches, est le fait que seulement une partie des organisations considérées se spécialise ou s'identifie en tant qu'acteur de l'éducation. La plupart des organisations considérées se définissent par rapport à des problématiques sociales plus larges que l'éducation (par exemple, la lutte contre les inégalités) ou à des groupes-cible spécifiques (par exemple, les personnes handicapées, les enfants, les jeunes). Dans tous ces cas l'éducation est vue comme un moyen permettant d'améliorer les droits et les conditions de vie des populations ciblées. Cela se traduit

souvent par la mise en place de collaborations avec des acteurs spécialisés en matière d'éducation (par exemple, les collaborations entre DEFI et Aide et Action et ID, ou celles entre ID et GREF) et la participation à des réseaux d'acteurs de nature différente (par exemple, Handicap International est intégrée à la fois dans des réseaux sur le handicap et des réseaux sur l'éducation). Mais aussi par une présence moins assidue et active dans les milieux spécialisés en matière d'éducation. De toute façon, cette diversité est sans doute bénéfique pour cette analyse transversale, car les questionnements de fond sont, comme nous l'avons observé, très généraux, ce qui fait que l'on peut valoriser aussi les expériences des acteurs qui concernent des problématiques non spécifiques à l'éducation.

Un autre élément de diversité qui a des conséquences sur le projet est celui de la capacité opérationnelle des acteurs participants. On passe d'organisations qui fonctionnent avec un permanent et quelques bénévoles et avec une présence dans un nombre limité de pays, à d'autres organisations qui comptent plusieurs dizaines de permanents, en France et dans les pays du Sud, et qui interviennent dans plusieurs pays/sous régions sur tous les continents. Cela a des conséquences à deux niveaux. D'une part, les organisations les plus petites ont la tendance à mettre en place au Sud des interventions localisées sur des territoires circonscrits et à ne pas travailler sur des systèmes nationaux, tandis que les plus grandes peuvent se positionner en tant qu'interlocuteurs de ministères et même d'organisations supranationales et internationales. D'autre part les organisations plus petites tendent à limiter leur action au Nord à des activités de sensibilisation et éducation au développement, tandis que les plus grandes se positionnent aussi en tant qu'acteurs politiques visant à influencer les PP. Il s'agit là, en général, d'un cas de décision d'allocation des ressources disponibles, qui privilégie la qualité de l'action et la relation avec des acteurs de proximité, plutôt que la poursuite de grandes ambitions ou de visions systémiques et politiques. Les questionnements sur lesquels ce projet s'est construit n'ont donc pas tous la même résonance pour les différentes OSI et ne suscitent pas le même type d'intérêt auprès des différentes organisations.

Une dernière observation préliminaire concerne la distinction entre les pratiques au Nord et au Sud et les liens qui existent entre elles. Les trois thèmes prennent des formes différentes et relèvent d'enjeux différents selon qu'ils soient considérés en termes d'action au Nord ou au Sud : dialogue entre PP et OSC ne signifie pas la même chose dans un pays du Sud ou en France, les formes et les buts du pluriacteur varient entre le Nord et le Sud, et les enjeux et les destinataires des processus de diffusion et valorisation des innovations ne sont pas les mêmes. En plus, dans la phase d'interview avec les acteurs une nouvelle perspective s'est présentée à celle du lien entre les pratiques d'une même organisation, PP ou OSI, au Nord et au Sud. Comment faire le lien (ou les liens) entre l'action au Sud et celle au Nord (par rapport aux trois thématiques choisies), comment faire fonctionner l'éducation en tant que problématique globale (en termes par exemple, de qualité, de lutte contre l'exclusion et contre le décrochage,

etc.) et non pas exclusivement en tant que domaine de la coopération au développement des pays du Sud.

Cette analyse transversale présente les trois problématiques à la lumière des interviews réalisées, en mettant l'accent sur les pratiques des acteurs et sur leur diversité, ainsi que sur les questionnements émergents. Dans la présentation, on maintient la séparation entre les trois thèmes, car ils seront discutés séparément lors du séminaire du 8 novembre prochain. Chaque fois que cela est pertinent, on met en évidence la distinction entre les pratiques au Nord et au Sud.

1 Dialogue en pratique

Résumé du chapitre : Le dialogue entre pouvoirs publics et organisations de la société civile est dans un premier temps expliqué en termes de sa fonction dans la gestion des politiques publiques dans une société complexe (1.1) et analysé en termes de sa contribution aux différentes phases du cycle d'une politique (1.2). Ensuite, le dialogue est placé dans le contexte plus large des relations qui existent entre pouvoirs publics et organisations de la société civile (1.3), ce qui amène à identifier la question de la reconnaissance mutuelle des parties engagées dans le dialogue comme un aspect-clé de la réussite du dialogue (1.4). Et enfin, une analyse du rôle des organisations de la société civile dans le dialogue avec les pouvoirs publics en termes de leur plus value (1.5) permet de dégager plusieurs pistes de réflexion sur comment les OSC peuvent faire valoir leur spécificité dans le dialogue.

1.1 Décoder une notion complexe

L'idée que l'ouverture à la société civile des processus de formulation, de pilotage, de suivi et d'évaluation des politiques publiques soit une nécessité et même un fait positif est désormais largement acceptée et est solidement ancrée dans le discours des pouvoirs publics et des agences multilatérales.¹ La participation de la société civile est inscrite systématiquement dans tous les accords internationaux des vingt dernières années, et de ce fait, on a pu observer l'émergence d'un florilège d'outils, méthodes, recherches visant à encadrer et encourager une telle participation.

Cette idée trouve son fondement dans le constat de la complexité des sociétés contemporaines, complexité qui est due à la fragmentation sociale (il est désormais impossible de décrire de manière suffisamment fine les sociétés en termes d'un nombre limité de catégories homogènes) d'une part, et à l'interdépendance des problématiques générées par le développement capitaliste avancé d'autre part. Cette complexité sociale se traduit par la nécessité impérieuse de gérer les sociétés contemporaines par des mesures (politiques, programmes, systèmes de services, etc.) capables de prendre en compte toute cette diversité (de besoins, d'intérêts, de priorités) et de lui donner une cohérence autour de la notion de « bien commun ».

¹ Si cette analyse est valable pour une grande majorité de pays au monde, il existe des exceptions (PP qui ne sont pas ouverts à la participation de la société civile), et l'application pratique du discours reste au moins ambiguë dans beaucoup de cas.

La société civile devient donc tout naturellement un interlocuteur des PP dans la définition de ce qu'est, dans chaque cas concret, l'éducation, la santé, l'économie, le développement, et le bien commun, et dans la détermination des moyens pour l'atteindre. Et cela, aux différents niveaux : local, régional, national, international. Il est toutefois à remarquer que ce dialogue et cette participation de la société civile aux processus de gestion de la chose publique se réalisent en général dans un cadre et selon des modalités qui ne remettent en cause ni les fonctions institutionnelles respectives des différentes parties, ni les différences de pouvoir qui existent entre les différentes parties.

D'autre part, le fait d'ouvrir un dialogue entre les PP et les OSC pose la question générale de la représentation : quels sont les intérêts qui peuvent légitimement être représentés dans ce dialogue, et par qui peuvent-ils être légitimement représentés ? Car la diversité et la fragmentation internes aux sociétés contemporaines sont telles, qu'il est difficilement concevable d'arriver à en faire une synthèse effectivement représentative.

Le discours concernant la participation de la société civile à la gestion des politiques publiques est donc généralement accepté, et relativement rares sont les cas où cette participation est complètement exclue par principe : on peut constater que ce discours fait partie du langage courant du champ des politiques publiques. Dans le cas étudié, en France, tant les PP que la totalité des OSI défendent ce discours (avec des nuances que nous analysons par la suite), et essaient de l'intégrer dans leurs pratiques, tant au Nord comme au Sud.

Toutefois, lorsqu'on passe de l'analyse du discours à celle des pratiques, on observe qu'il n'y a ni homogénéité dans la compréhension et dans l'interprétation de la notion, ni uniformité dans son application par les différents acteurs.

1.2 Le cycle d'une politique

Afin d'analyser les différences évoquées ci-dessus nous faisons référence au cycle traditionnel d'une politique, qui est constitué de cinq étapes principales.

- i. formulation d'une politique
- ii. financement d'une politique
- iii. mise en œuvre d'une politique
- iv. suivi/contrôle d'une politique
- v. évaluation d'une politique

En suivant la logique expliquée au chapitre précédent, on pourrait envisager la possibilité, et même la nécessité qu'un dialogue entre PP et OSC ait lieu dans chacune des

étapes du cycle d'une politique. Au niveau de la *formulation*, la société civile peut contribuer en apportant des informations et des connaissances que les PP ne possèdent pas, et peut aussi faire valoir les intérêts de certains secteurs de la société civile. Lorsqu'il s'agit d'allouer des ressources à une politique, la société civile peut faire entendre ses priorités, tant en ce qui concerne les décisions d'allocation entre politiques que celles au sein d'une politique spécifique.

Pendant la phase de *mise en œuvre* la société civile peut à la fois être associée à la réalisation de parties de la politique et participer au *suivi* et au contrôle de la politique, en apportant des compétences, des ressources et une perspective d'observation spécifiques. Et enfin lors de l'*évaluation* d'une politique publique, la société civile peut faire connaître l'impact sur les groupes cibles ainsi que sur les publics intermédiaires (les professionnels, par exemple) et sur la population plus large.

On voit donc que, du moins d'un point de vue théorique, le dialogue entre les PP et les OSC sur les politiques publiques pourrait comprendre l'ensemble du cycle d'une politique. En prenant ce modèle comme référence, on peut décrire et analyser les pratiques des acteurs considérés dans notre projet par comparaison avec ce modèle.

1.2.1 Formulation d'une politique

En ce qui concerne le dialogue *au Nord*, on a recensé des actions de participation citoyenne visant à influencer les priorités du gouvernement français dans sa propre politique d'aide au développement et à sensibiliser les hauts fonctionnaires qui participent à la préparation des positionnements politiques au niveau international. À ce niveau, on observe une préférence de la part des OSI pour une action plutôt collective ó réseaux, plate formes, collectifs, groupes de travail, etc. De cette manière, les organisations peuvent peser davantage, renforcer leur discours en apprenant l'une de l'autre, et jouer sur plusieurs niveaux ó au Nord, en France, au niveau de l'UE et au niveau international. Il existe la Commission Éducation au sein de Coordination Sud (CS), et certaines OSI (par exemple, Aide et Action, Solidarité Laïque, Handicap International) font aussi partie de réseaux internationaux.

Un cas plus isolé, mais néanmoins intéressant, est celui d'Aide et Action qui, à travers de certaines actions pilote en France, vise à influencer le MEN de France et ses services déconcentrés, et les politiques en France en ce qui concerne la lutte contre l'échec scolaire.

Du côté institutionnel au niveau national, tant le MAEE que l'AFD fonctionnent selon le cycle des politiques indiqué en précédence. Pour ce qui est de la formulation des politiques d'APD et, plus spécifiquement, celle en matière d'appui à l'éducation dans les pays du Sud, ces deux institutions se sont adressées aux OSI en France pour leur expertise technique sectorielle et en tant que représentants de la société civile engagée dans la solidarité internationale. Selon ces institutions la participation des OSI au pro-

cessus a été très limitée (elles ne citent que deux ONG), mais il faut dire que cette démarche n'a été essayée qu'une seule fois.

Quant à la coopération décentralisée, qui concerne les PP locaux, notre échantillon inclut le Conseil Général de l'Aisère. Cette collectivité locale a mis en place un cadre fortement institutionnalisé de collaboration entre collectivités locales du Nord et du Sud, au sein duquel les acteurs des territoires y compris les OSC y sont encouragés de collaborer entre eux. Dans ce cas, la phase de formulation de la politique a fait l'objet d'une vaste participation, tant au Nord comme au Sud, même si, à ce niveau aussi, les autorités remarquent que pour ce qui concerne le secteur de l'éducation, la participation des OSC du Nord est moindre que dans d'autres secteurs.

Au Sud, deux types de modalité sont choisis par les OSI dans leurs démarches d'influence sur la formulation des politiques. D'une part, on soutient *la création et le renforcement des capacités des organisations de la société civile et de leurs réseaux* (associations de parents d'élèves, organisations de professionnels, organisations de prestataires de services, etc.) pour leur participation au dialogue avec les PP. C'est le cas, entre autres, de Handicap International, de l'AD, de l'Aide et Action et de Solidarité Laïque. Le constat que l'on fait est que ces acteurs dans la plupart des cas sont très fragiles, tant en interne, car ils ont souvent du mal à se structurer et, surtout, à se financer, qu'en externe, car il leur est difficile d'obtenir une légitimité auprès des PP.

D'autre part certaines OSI visent à *influencer la formulation des politiques et les PP* par l'exemple et la démonstration, à travers des projets pilote réalisés localement. Qu'il s'agisse d'innovations curriculaires (par exemple, l'introduction de nouveaux sujets dans le curriculum) ou pédagogiques (par exemple, la promotion de méthodes actives) ou organisationnelles (par exemple, l'introduction de l'éducation inclusive, ou la promotion de l'éducation non formelle), la logique de la présence dans le dialogue est celle de montrer le bien fondé et la faisabilité de certaines innovations.

Toujours pour ce qui concerne le dialogue autour de la formulation de politiques au Sud, on observe aussi des formes d'alliance, de soutien mutuel entre PP du Nord et OSI du Nord pour faire avancer un intérêt commun au Sud. Il s'agit parfois de se mettre d'accord sur un positionnement commun vis-à-vis des PP d'un pays ou de la communauté internationale des donateurs, ou bien on soutient mutuellement les actions des uns et des autres par rapport à une politique, une réforme ou un programme. Dans un pays spécifique, ceci peut se produire tant au niveau national que local.

1.2.2 Financement d'une politique

Nous n'avons pas trouvé d'exemples de dialogue dans le secteur de l'éducation à ce niveau, ni en ce qui concerne les politiques publiques APD en France ni pour ce qui est de celles dans les pays du Sud. Nous n'avons pas recensé d'exemples d'actions

visant les choix d'allocation budgétaire sur les politiques publiques en matière d'éducation. Puisque toute politique implique une dépense, on peut dire que le dialogue qui a lieu en termes de formulation d'une politique a aussi, indirectement, des conséquences budgétaires. Toutefois il apparaît que l'engagement des OSC dans le dialogue sur la formulation de politiques se fasse plutôt en tant qu'experts d'une innovation qu'en tant que porteurs d'intérêts de la société civile. Ce qui signifie que l'on contribue à la formulation en apportant du conseil sous forme de connaissance d'une problématique ou d'un contexte et d'expérience pilote sur une innovation spécifique. Mais on n'est pas porteurs de revendications par rapport aux priorités politiques qui se traduisent en choix d'allocation.

Il semble que, en dehors des cadres de dialogue plus généraux ó l'allocation à l'APD par rapport au PIB du Nord, les programmes d'appui budgétaire au Sud ó le dialogue entre PP et OSC ne touche pas systématiquement aux questions liées au financement de la politique d'éducation au Sud. Il s'agit, en général, de soutenir des revendications génériques (même si politiquement importantes) portant sur l'augmentation de l'allocation pour le secteur de l'éducation, mais qui ne sont pas directement liées à des objectifs de réforme spécifiques.

1.2.3 Mise en òuvre d'une politique

1.2.3.1 Politiques publiques mises en òuvre par les OSI (coopération indirecte)

Pour ce qui est du dialogue *au Nord*, depuis quelques années les PP de France (le MAEE et l'AFD) s'engagent plus directement dans le pilotage des actions qu'ils soutiennent au titre de la coopération indirecte. Les fonctionnaires participent directement aux comités de pilotage (au moins des programmes les plus importants, du type PCPA et « convention programme ») et les liens avec les agents du SCAC et de l'AFD dans les pays d'intervention sont encouragés. La logique de cette implication, de ce dialogue, s'inspire des principes de bonne gestion et bonne gouvernance en matière de dépenses publiques. Les subventions octroyées aux OSI par les PP sont des ressources inscrites dans une politique publique, et leur utilisation fait partie de la gestion de cette politique publique. Puisque leur utilisation est confiée à des entités externes à l'administration publique, les PP souhaitent, par un dialogue avec ces entités de la société civile, être impliqués dans la gestion de ces ressources publiques et pouvoir en orienter l'utilisation chemin faisant. Les PP sont ainsi des acteurs aussi dans les actions de coopération indirecte.

Le bilan de l'expérience de ce dialogue est encore globalement mitigé, dans le sens que les parties en jeu sont encore en train d'apprendre à bien se situer dans la relation et à y trouver un intérêt et un avantage, même si nous avons recensé des cas qui sont considérés comme très positifs par toutes les parties. Certaines OSI en parlent comme d'une expérience généralement positive, qui sert au moins à faire comprendre aux PP et à partager avec eux les difficultés rencontrées et les obstacles à surmonter. D'autres

ressentent ce dialogue comme une forme d'ingérence, et opposent donc une attitude défensive. Il est fort probable que, avec le temps, le dialogue à ce niveau deviendra plus facile.

Les pouvoirs publics locaux sont eux aussi très engagés dans la mise en œuvre des actions financées au titre de leurs politiques. L'exemple que nous avons étudié est particulièrement participatif et inclusif, même si l'initiative et le pilotage restent toujours dans les mains des PP.

Lorsqu'on se transfère *au Sud*, un dialogue du même type, autour des projets menés par les OSI, avec les PP du pays d'intervention est pratiqué par toutes les OSI. Ce qui les différencie, en général, est le niveau auquel ce dialogue est organisé : au niveau central, au niveau des pouvoirs déconcentrés ou au niveau local et leur capacité (ou volonté) d'entretenir le dialogue avec les PP à plusieurs niveaux.

Ce dialogue est vu, par les OSI et les OSC, comme une condition indispensable pour assurer la faisabilité, l'impact et la durabilité des effets d'une action. Et quand ce dialogue ne fonctionne pas, cela engendre une bonne dose de frustration chez les OSI. Il y a essentiellement deux modalités de structurer ce dialogue avec les PP du Sud.

Une première modalité consiste à soutenir les organisations de la société civile d'un pays du Sud pour qu'elles acquièrent la légitimité et la capacité « technique » de s'engager dans un dialogue avec les PP de leur propre pays. Dans ce cas, à côté d'activités visant le développement de capacités, un rôle important des OSI du Nord est celui d'aider à la construction de la légitimité de leurs partenaires auprès des institutions du pays, en exploitant le fait que, dans beaucoup de pays du Sud, les OSI du Nord ont un accès plus facile aux PP du pays. Cette modalité est privilégiée lorsque l'action de l'OSI a, de manière plus ou moins explicite, des objectifs de renforcement de la société civile par rapport aux politiques publiques qui vont au-delà des aspects purement « techniques » ou « méthodologiques ». Voir les exemples de Solidarité Laïque (réseaux d'OSC au niveau national) et d'Handicap International (soutien aux associations de personnes handicapées).

La deuxième modalité consiste à s'engager directement dans un dialogue avec les PP d'un pays du Sud. C'est le cas, en général, des actions promues par les OSI dont l'objectif est plus « technique » et le rôle de l'OSI est essentiellement celui de « l'expert technique » : par exemple, lorsque l'objectif est de stimuler et d'accompagner l'introduction d'une innovation pédagogique. Voir certaines des interventions de DEFI (soutien à l'introduction de méthodes de pédagogie active dans l'enseignement des sciences) et d'Aide et Action (appui à la formulation de curricula sur des thématiques non traditionnelles, comme par exemple, l'éducation à la santé, la protection de l'enfance, etc.).

Dans la pratique, une même organisation peut utiliser un mélange des deux modalités dans un même pays. Il y a aussi, par opposition, des organisations ó comme ID et surtout Partage ó qui ne sont pas engagées dans un dialogue politique à ce niveau, ni à travers des organisations de la société civile ni en directe avec les PP des pays où elles interviennent (sinon d'une façon épisodique).

1.2.3.2 *Politiques publiques mises en òuvre par les PP (coopération directe et multilatérale)*

Jusqu'ici nous avons analysé les formes de dialogue entre PP et OSC dans la mise en òuvre d'une politique autour des initiatives promues par les OSI. Cependant celles-ci ne constituent qu'une petite fraction des actions qui sont mises en òuvre dans le cadre d'une politique publique d'aide au développement dans le secteur de l'éducation. La grande partie de ces actions est mise en òuvre directement par les PP ó qu'il s'agisse d'une politique d'aide au développement de PP du Nord ou d'une réforme du système de l'éducation dans un pays du Sud ou à travers des agences multilatérales.

Par rapport au modèle de dialogue PP-OSC sur les politiques publiques, ça aurait du sens que le dialogue dépasse le cadre des initiatives des OSI pour toucher la mise en òuvre de l'ensemble des actions relatives à une politique publique. Cependant nous n'avons trouvé aucune trace d'un dialogue à ce niveau. Il y a des collaborations entre PP et OSC en dehors des actions à l'initiative des OSC, mais qui relèvent de l'expertise (conseil technique aux PP, par exemple une partie de ce qu'HI fait autour de l'éducation inclusive) ou de la prestation de services (par exemple, la gestion déléguée d'une école normale à Haïti par ID, ou les travaux de construction scolaire réalisés par Aide et Action dans certains pays d'Afrique de l'Ouest). Mais ces types de collaboration peuvent difficilement être présentées comme un dialogue entre PP et OSC en tant que représentantes de la société civile (voir 1.3 ci-après).

1.2.4 *Suivi/contrôle et évaluation d'une politique*

Pour les deux dernières étapes du cycle de vie d'une politique (suivi/contrôle et évaluation) des constats similaires peuvent être faits. Les pratiques de dialogue portent presque exclusivement sur le suivi/contrôle et sur l'évaluation des actions promues par les OSI dans le cadre d'une politique publique. Ici, tout comme pour la mise en òuvre, il y a une implication directe proactive des PP du Nord et une participation recherchée et stimulée des PP du Sud.

Pour ce qui est des politiques publiques dans leur ensemble il n'y a pas d'actions spécifiques de la part des OSI, ni de participation des OSI/OSC aux démarches de sui-

vi/contrôle et d'évaluation². Il faut dire que, avec les évolutions récentes dans le champ de la coopération au développement (approches sectorielles, appui budgétaire), le suivi/contrôle et l'évaluation des politiques publiques se font au niveau international, par trois types de démarches :

- l'autoévaluation et la révision entre pairs (peer review) ó par exemple, les démarches dans l'EPT pour ce qui concerne le secteur de l'éducation et celles dans l'OCDE-CAD pour ce qui concerne l'APD en général
- le suivi conjoint des États bénéficiaires de l'APD et de la communauté des donateurs
- des évaluations externes réalisées conjointement par les donateurs.

Ces démarches s'occupent de niveaux macros des politiques publiques. Elles appartiennent en générale aux États et aux organisations internationales. Elles intègrent, parfois, des composantes de la société civile, mais ne sont pas des instances spécifiques de dialogue entre PP et société civile. Il n'y a que Aide et Action qui, dans certains pays d'Afrique de l'Ouest fait partie du comité de suivi des réformes nationales, avec d'autres ONG et tous les donateurs institutionnels.

1.3 Le dialogue est une forme de relation parmi d'autres

De l'analyse qui précède ressort un point important pour comprendre le statut du dialogue entre PP et OSC autour des politiques publiques. Le dialogue, quelle qu'elle en soit la forme ou le niveau, est une manière pour les PP et les OSC d'être en relation. Mais, comme on l'a mentionné en passant ci-dessus, il n'est pas la seule, ni, en réalité, une forme spécifique. Notre analyse des pratiques des OSI montre qu'il y a plusieurs formes d'interaction entre les OSC et les PP qui peuvent coexister. Nous en présentons quatre types, que nous discutons brièvement.

On trouve tout d'abord une catégorie d'interactions que l'on peut nommer la *participation citoyenne*. Rentrent dans cette catégorie les processus par lesquels les PP consultent les OSC, les moments de réflexion et débat conjoint, l'action d'influence que les OSC font valoir vis-à-vis des PP. Dans toutes ces modalités les PP jouent leur rôle institutionnel d'orientation politique, tandis que les OSC celui d'influence et de contrôle de l'action des PP et, aussi, d'expert. Le « dialogue » entre PP et OSC autour des politiques publiques rentre dans cette catégorie d'interactions.

² Cette analyse doit être nuancée dans le cas de la coopération décentralisée, au moins dans le cas que nous avons rencontré, où l'implication des acteurs du territoire dans le bilan de la politique globale de la collectivité locale semble être effective.

Une deuxième catégorie regroupe les relations du type « *commanditaire ó prestataire de services* » qui incluent : la délégation aux OSC de la mise en ò uvre de certaines fonctions (services « publics ») dont les PP portent la responsabilité institutionnelle (par exemple, l'école normale à Haïti gérée par ID) ; et l'acquisition par les PP auprès des OSC de prestations (biens, services, y compris des services d'expertise et d'assistance technique) sur le marché. Un exemple de ce type de relation est fourni par Aide et Action qui, en Afrique de l'Ouest se positionne en tant que prestataire de services pour la construction et la rénovation d'établissements scolaires. Dans ces formes d'interaction les PP définissent les spécifications des prestations à fournir et contrôlent la correspondance entre celles-ci et les prestations effectivement fournies. Les OSC se chargent de la mise en ò uvre du cahier des charges.

Une troisième catégorie concerne les interactions liées aux *financements publics d'initiatives* émanant des OSC : les PP définissent un cadre de financement (PCPA, Convention programme, projets, etc.) et des procédures de demande et gestion de subventions, et les OSC proposent et mettent en ò uvre des initiatives (au Nord et/ou au Sud) qui correspondent à leur mission institutionnelle. Parfois, comme on l'a vu auparavant (cf. 1.2.3.1), il y a co-pilotage de ces actions.

Et enfin, et c'est surtout le cas au Sud, il y a la catégorie des interactions de nature « *légal* » *et/ou administrative*, liées aux autorisations que les PP octroient aux OSC, au respect de la législation locale, aux autorisations que les PP donnent à leurs services (par exemple, les services déconcentrés) pour leur permettre de participer aux actions promues par les OSC.

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le dialogue entre PP et OSC autour des politiques publiques peut inclure certaines de ces formes, mais elles ne lui sont pas spécifiques. Il n'est pas nécessaire d'être en dialogue sur les politiques publiques pour, par exemple, obtenir un contrat de fourniture de manuels scolaires. Les seules formes de relation qui sont spécifiques au dialogue sur les politiques sont celles qui se basent sur la nature particulière des OSC ó celle d'être issues de la société civile et d'en représenter des parties.

La multiplicité des formes d'interaction entre PP et OSC, et par lesquelles passe aussi le dialogue sur les politiques publiques, a des conséquences sur ce même dialogue ó des conséquences à la fois positives, car elles aident à créer certaines conditions nécessaires au bon déroulement du dialogue, et négatives, puisqu'elles engendrent une confusion de rôles.

Toutes les formes d'interaction permettent aux parties (PP et OSC) de se connaître, de se fréquenter, d'établir des relations de confiance et des canaux de communication, et en même temps créent aussi et renforcent des systèmes d'influence et de pression

réci-proque qui ont des répercussions sur le dialogue autour des politiques publiques proprement dit et explicite.³

Car c'est là une expérience à double tranchant : d'une part ces interactions multiples créent des conditions (confiance, respect, reconnaissance des compétences, connaissance personnelle) nécessaires à rendre leur action d'influence plus efficace ; d'autre part ces mêmes interactions créent aussi et par les mêmes biais des formes de dépendance (des financements, de la même reconnaissance institutionnelle) qui réduisent (potentiellement, du moins) l'autonomie des OSI. Si dans les cas spécifiques on n'a pas l'impression d'une réelle perte d'autonomie, il est certain que cette ambiguïté engendre au moins du stress au sein des organisations résultant de la nécessité de négocier des rôles contradictoires.

1.4 Le dialogue dépend de la reconnaissance de l'autre partie en tant qu'interlocuteur

Nous avons rencontré des OSI/OSC qui considèrent que les PP ne sont tout simplement pas un interlocuteur nécessaire pour la réalisation de leur mission. Au Nord, certaines OSI qui ne reçoivent pas de financements publics (ou qui en reçoivent peu par rapport à leur capacité à récolter des financements privés) ne considèrent pas nécessaire (ou prioritaire) de s'engager dans un dialogue avec les PP de France. Au Sud, on trouve des OSC qui, dans certains pays au moins, considèrent que les PP sont incapables, ne sont pas fiables, sont corrompus, et d'autres qui pensent que leur action peut se passer d'un dialogue avec les PP pour atteindre son but.

Nous avons décrit auparavant comment les PP en France (et pas seulement en France, à vrai dire) sont sélectifs par rapport aux lieux et aux modalités selon lesquelles ils recherchent de manière proactive le dialogue avec la société civile. Au Sud, il y a des PP qui simplement ne reconnaissent pas la société civile en tant qu'interlocuteur (par principe *ó les PP sont les seuls légitimement mandatés à décider et à gérer les politiques publiques ó* ou pour des raisons politiques *ó la question de la représentation : quelle société civile représentent les OSC ? ó* ou pour des raisons pratiques *ó les OSC ont-elles la capacité d'être des interlocuteurs utiles ?*).

Ça va de soi que lorsque l'une des parties craint une perte de son autonomie, ou craint une influence négative sur sa propre action, ou craint les intentions de l'autre, ou tout simplement considère de ne pas avoir besoin de l'autre pour assurer sa mission, un

³ Il faut dire qu'il n'y a que peu d'OSC qui se trouvent à vivre réellement l'ensemble de cette multiplicité de formes d'interaction (Solidarité Laïque, Aide et Action), mais leur expérience peut être intéressante. Toutefois il n'est pas rare de trouver des OSI qui sont impliquées dans deux, voire trois types de relations avec les PP.

dialogue n'est pas possible ou ne réussit pas. Et il ne suffit pas non plus de déclarer qu'un dialogue existe pour qu'il soit productif et qu'il apporte une plus value réelle à une politique publique.

La question de la reconnaissance de l'autre partie en tant qu'interlocuteur légitime est aussi liée aux différences de pouvoir qui existent entre les parties. Parfois ces différences se cachent derrière un vocabulaire technique : par exemple, une notion à l'apparence neutre, comme la « cohérence » des politiques ou des actions⁴ peut signifier un alignement sur les prescriptions de l'entité qui a plus de pouvoir.

Il faut ajouter aussi que les attitudes individuelles (plus ou moins ouvertes, plus ou moins collaboratives) jouent un rôle important dans le renforcement ou l'affaiblissement des conséquences dues aux différences de pouvoir entre parties et dans la reconnaissance réciproque. On en conclut que sans une confiance mutuelle, sans un respect pour (et une acceptation de) la diversité des parties engagées dans un dialogue, et sans une réelle volonté de produire quelque chose en commun, ce même dialogue peut être vidé de toute efficacité.

1.5 Le rapport spécifique des OSC dans le dialogue sur les politiques publiques

Après avoir répertorié les différentes modalités selon lesquelles le dialogue PP-OSC se déroule en pratique, et après avoir analysé le contexte relationnel entre PP et OSC dans lequel le dialogue s'insère et la question de la reconnaissance des deux parties en tant qu'interlocuteurs légitimes dans un dialogue, il reste à discuter la question de la plus value des OSC pour donner un sens au dialogue entre elles et les PP sur les politiques publiques.

Une analyse de la plus value doit prendre en compte tant les avantages (effectifs et potentiels) que les coûts d'une participation des OSC au dialogue avec les PP sur les politiques publiques. Cela sert, entre autres, à expliquer certaines des raisons qui amènent des OSC à décider de s'engager dans ce dialogue et d'autres pas, et à dégager des pistes de réflexion et d'action pour renforcer la participation des OSC au dialogue sur les politiques publiques.

1.5.1 Une notion de plus value des OSC

L'hypothèse de départ pour notre analyse est que, pour que la participation des OSC au dialogue avec les PP sur les politiques publiques ait un sens fort, il est indispensable qu'elle se base sur ce qui fait la spécificité (et, finalement, la plus value) des

⁴ Voir la Déclaration de Paris (2005) dans le cadre de l'OCDE-CAD

OSC : leur lien d'appartenance à la société civile, leur capacité à représenter et à faire entendre les voix et les points de vue de la société civile. On ne se fait pas d'illusions ici par rapport à la capacité des OSC de représenter toute la pluralité et toute la diversité qui peut exister au sein de la société civile. Ce dont on a besoin est un critère pour distinguer les OSC d'autres acteurs (experts de toute sorte, monde académique, prestataires de services, idéologues, etc.) dont la production intellectuelle influence, de manière plus ou moins explicite et plus ou moins directe, aussi les politiques publiques, et pour justifier le statut de partie prenante dans le dialogue avec les PP que l'on donne aux OSC (et que parfois les OSC revendiquent).

La spécificité des OSC consiste donc à assurer la présence dans le dialogue d'acteurs qui autrement n'y seraient pas, à faire peser des points de vue et des intérêts qui ne sont pas directement pris en compte par les PP, à donner une perspective « autre » (construite à partir du point de vue des acteurs de la société civile) sur des questions qui sont d'intérêt général. Ceci est ce qui caractérise les OSC au sein du dialogue avec les PP sur les politiques publiques et ce qui distingue les OSC par rapport à d'autres acteurs.

Plus concrètement, l'appartenance, ou, si l'on veut, l'expertise spécifique qui caractérise les OSC dans ce sens peut se décliner en :

- valeurs : malgré leur grande diversité, les OSC promeuvent en général des valeurs de participation et de collaboration ;
- réseaux d'organisations de base : un grand nombre d'OSC est capable de mobiliser et de consulter des acteurs sur le terrain, et de faire cela en dehors de tout lien hiérarchique ou institutionnel⁵ ;
- connaissance qualitative (et non seulement quantitative) des besoins, des intérêts des acteurs et de l'impact des politiques publiques sur les acteurs et sur la population plus large : les OSC connaissent les populations auxquelles les politiques publiques s'adressent et les acteurs qui sont impliqués dans la mise en œuvre de ces mêmes politiques. Ce type de connaissance sert à nuancer et compléter les perspectives macro et systémiques sur base desquelles les PP travaillent habituellement ;
- connaissance du fonctionnement des systèmes et des interactions entre acteurs et des enjeux : les OSC pratiquent la relation avec les acteurs du système de l'éducation et des systèmes territoriaux et de ce fait sont en mesure d'évaluer le fonctionnement de ces systèmes et d'identifier des enjeux pour leur développement.

⁵ Il faut le préciser, car les PP ont eux aussi la capacité de consulter et mobiliser des acteurs de terrain (par exemple, les enseignants, les chefs d'établissement scolaire, les inspecteurs de l'éducation), mais toujours dans le cadre des relations administratives qui les lient à ces acteurs.

La plus value des OSC dans un dialogue avec les PP sur les politiques publiques consiste donc finalement à produire et faire remonter des connaissances alternatives ou complémentaires à celles que les PP utilisent habituellement, qui puissent servir à contextualiser et à relativiser les positionnements institutionnels et, dans certaines circonstances, à révéler les contradictions qui peuvent exister entre les discours et les pratiques et qui acquièrent de la valeur en tant qu'expression de la société civile.

Mettre en évidence la plus value des OSC devrait aussi servir comme un début de solution de ce qui est parfois une grave difficulté et un empêchement majeur à l'existence même d'un dialogue entre PP et OSC, c'est à dire la reconnaissance des OSC par les PP. Ce problème a été soulevé par plusieurs OSI interviewées en relation à leur expérience dans le Sud de soutien à des réseaux et associations au niveau national. Il faut préciser qu'il ne s'agit pas ici de la question de la reconnaissance « légale »⁶, mais plutôt de la reconnaissance « sociale » et « politique » de ces acteurs, en tant qu'interlocuteurs valides des PP.

En analysant les pratiques des OSI en matière de dialogue avec les PP sur les politiques publiques à la lumière de cette caractérisation de la plus value, on obtient des indications importantes pour stimuler la réflexion du secteur. Deux facteurs émergent qui contribuent de manière importante à façonner les pratiques observées.

Participer à un dialogue nécessite une *présence*, et nécessite une *préparation*. Une condition préalable à la participation au dialogue est d'en avoir la capacité. Cette capacité s'articule en capacité de produire un discours, et en capacité de le défendre et le faire valoir (en lui donnant du poids par un large soutien des populations et des acteurs de la société civile). L'acquisition et l'entretien de cette capacité correspondent à des coûts, à des ressources qui doivent lui être allouées en plus ou aux dépenses d'autres capacités d'une organisation. La capacité de participer au dialogue doit avoir une correspondance organisationnelle, il faut qu'une organisation fonctionne de manière à assurer cette capacité.

En pratique cela correspond à :

- des personnes compétentes et mises dans les conditions nécessaires pour participer au dialogue,
- des organisations qui créent les conditions nécessaires à la participation au dialogue,

⁶ Dans le sens que dans certains pays les OSC n'ont même pas le droit d'exister, ou sont tolérées, tant qu'elles sont dociles.

- des réseaux inter organisationnels permettant le partage et l'échange de connaissances et, éventuellement, la définition de positionnements communs.

1.5.2 Choix d'allocation des ressources

En découle que les petites et même les moyennes structures peuvent difficilement se permettre le type d'investissement nécessaire à jouer ce jeu. On trouve des organisations qui renoncent complètement à s'engager dans un dialogue avec les PP sur les politiques publiques et concentrent leurs ressources sur le renforcement des organisations locales et des services locaux. Souvent elles en font une question de « métier », revendiquant pour elles l'action de terrain, auprès des acteurs de base et des populations, en considérant que l'engagement dans un dialogue avec les PP (au Nord et/ou au Sud) serait le métier d'autres organisations.

D'autres organisations s'inscrivent dans des instances collectives (Coordination Sud et autres, même au niveau international) de la société civile, où ce qu'elles peuvent apporter est valorisé par l'action collective. L'adhésion à ces instances collectives permet aussi de participer en déléguant la représentation et l'action à ces instances collectives.

Et puis il y a les organisations qui ont la capacité d'allouer les ressources nécessaires pour être présentes, soit parce que, comme Solidarité Laïque, par exemple, ont déjà un fonctionnement et une structure interne qui les prédisposent à cet engagement, soit parce qu'elles ont un grand niveau d'autonomie financière, comme c'est le cas par exemple d'Handicap International et d'Aide et Action. Ces mêmes organisations sont celles qui animent, soutiennent et alimentent les instances collectives au Nord et, parfois, au niveau international. Et ce sont aussi celles qui soutiennent la participation des OSC du Sud au dialogue avec leurs propres PP et aux réseaux internationaux.

1.5.3 Élaboration d'un discours de la société civile

À côté de la question de l'allocation des moyens il y a la question de la capacité de la société civile à élaborer et à communiquer un discours en lien avec sa spécificité. En d'autres termes, comment, au-delà des formes de représentation et de mobilisation, la société civile peut-elle faire peser sa propre spécificité vis-à-vis des PP.

Les OSC ont le potentiel de produire des connaissances d'un type différent que celui produit par les grandes agences internationales et par les gouvernements. Ce potentiel est du au contact direct des OSC avec les acteurs qui mettent en œuvre les politiques publiques et qui en bénéficient (ou en sont exclus). Les OSC ont aussi le potentiel d'évaluer les conséquences des politiques publiques sur tous ces acteurs et, à partir de là, de contribuer à orienter la formulation des politiques publiques en prenant en

compte des perspectives qui sont souvent oubliées ou effacées dans les agrégations statistiques ou dans les visions de système.⁷

La consultation des OSI nous a montré que, en général, ce potentiel n'est pas vraiment réalisé ni valorisé. Il y a des exceptions (Aide et Action, Handicap International), mais pour la plupart des OSI la participation au dialogue se base plus sur la mobilisation des acteurs et sur la défense de certains discours généraux⁸ que sur la production et la diffusion de connaissances alternatives ou complémentaires.

Sans avoir mené une recherche spécifique sur cet aspect, on peut néanmoins proposer quelques pistes pour expliquer ce constat, qui seront à valider par les OSI.

Comme nous l'avons souligné, la spécificité des OSC réside dans ses relations avec les acteurs, dans sa compréhension du fonctionnement réel des systèmes, et dans sa capacité d'évaluer l'impact des politiques publiques sur les acteurs. Afin de valoriser cette spécificité à des fins de participation au dialogue sur les politiques publiques il est nécessaire que les OSI, en tant qu'organisations, soient structurées pour faire remonter les informations (la vision des acteurs, le fonctionnement réel des systèmes, l'impact des politiques publiques sur les acteurs) des lieux où elles se construisent jusqu'au niveau où elles seront utilisées pour influencer et nourrir le dialogue avec les PP.

Or, première hypothèse, au sein des OSI il y a une séparation fonctionnelle et organisationnelle entre ceux (celles) qui « produisent » ces informations et ceux (celles) qui seraient censé(e)s les valoriser dans le dialogue avec les PP. Au sein des ONG, les équipes qui s'occupent des partenariats et des interventions au Sud d'un côté, et les équipes qui s'occupent de l'action de plaidoyer au Nord de l'autre côté. Cette séparation est souvent très nette, et les personnes qui participent au dialogue ne se nourrissent pas toujours de l'expérience et des connaissances que leur même organisation (et ses partenaires et alliés) produisent (ou pourraient produire).

⁷ Un exemple intéressant dans le domaine de l'éducation concerne l'éducation non formelle. Elle se situe (sauf exceptions, comme au Bangladesh) en dehors des systèmes formels d'éducation et en dehors de la responsabilité des PP. Elle est souvent présentée comme un moyen pour remédier à des situations critiques et, dans ce sens, elle peut effectivement apporter des solutions. Mais l'éducation non formelle est aussi un indicateur puissant des limites et même des échecs des systèmes formels d'éducation. Elle a donc un potentiel de révélateur de problèmes au niveau des politiques publiques en matière d'éducation. Les OSC qui travaillent dans le domaine de l'éducation non formelle, ainsi que les OSI du Nord qui soutiennent l'éducation non formelle dans le Sud auraient la possibilité de produire des connaissances par rapport aux modalités et aux formes d'exclusion du système formel, à l'incapacité des systèmes formels de prendre en compte certains types de publics vulnérables, etc.

⁸ Dans le cas spécifique de l'éducation, le respect des accords internationaux (EPT, OMD), la gratuité de l'enseignement, la prise en compte de certains groupes vulnérables, l'allocation de ressources de l'APD suffisante à faire réellement la différence, í

Et, deuxième hypothèse, avec quelques rares exceptions, les OSI ne sont pas structurées pour collecter et transformer les informations et connaissances « brutes » qui sont produites sur le terrain, dans les lieux d'intervention, en informations et connaissances qui soient utilisables à des fins plus politiques. Car pour qu'une information soit utilisable dans un cadre politique, elle doit pouvoir être synthétisée, compilée et généralisée, elle doit être en quelque sorte abstraite en partie de son contexte micro d'origine. L'information « brute » est trop épisodique et contextuelle pour pouvoir être utilisée et comprise par les acteurs impliqués dans le dialogue.

Ces deux hypothèses, si confirmées, renvoient donc à la deuxième capacité ó celle de produire un discours spécifique aux OSC ó qui est à créer et à entretenir, et qui, par conséquent, nécessite des ressources, au-delà d'une volonté politique des OSC de se structurer pour acquérir cette compétence.

Questions ouvertes

1. *Pourquoi une OSI/OSC devrait-elle décider de s'engager dans un dialogue avec les PP ? Dans quelle mesure cette participation lui amènerait-elle des avantages, en relation avec sa mission institutionnelle ?*
2. *Pourquoi les OSI/OSC du secteur éducation sont-elles généralement moins engagées dans un dialogue avec les PP que celles actives dans d'autres secteurs (par exemple, les Droits de l'Homme, la souveraineté alimentaire, l'environnement) ? Quelles spécificités des OSI/OSC actives dans le secteur de l'éducation créent cette situation ? Quelles spécificités du secteur éducation contribuent à créer cette situation ?*
3. *Pourquoi les OSI/OSC qui travaillent dans le secteur éducation ont-elles tendance à s'engager de façon relativement isolée dans le dialogue avec les PP ? Quels sont les facteurs qui découragent une présence et une action plus collective des OSI/OSC dans ce dialogue ?*
4. *Quelles sont les raisons qui font que, dans le secteur éducation, les OSI/OSC se positionnent (vis-à-vis des PP) davantage en tant qu'expert technique plutôt qu'en tant que mobilisateur d'acteurs et représentants de la société civile ?*
5. *Quels sont les facteurs qui empêchent les OSI/OSC de produire un discours politique à partir de leur expérience directe avec les populations et les acteurs de base du système éducatif ?*

2 Le pluriacteur et sa plus value

Résumé du chapitre : Au début nous établissons une connexion entre la complexité des interventions promues par les OSI et les approches pluriacteur en tant que stratégie pour gérer cette complexité. La question, fondamentale, de qui sont les acteurs du pluriacteur et des facteurs qui font que l'implication des acteurs soit nécessaire selon le type d'intervention (2.1) est suivie d'une analyse centrée sur la plus value du pluriacteur. On traite les bénéfices attendus (2.2) et on les caractérise par rapport à l'objectif de changement de l'intervention et à l'interaction entre cet objectif de changement et le cadre institutionnel dans lequel l'intervention s'inscrit. Ceci permet d'établir dans quelle mesure ces bénéfices sont spécifiques aux approches pluriacteur. Les coûts (2.3) sont reconduits à deux dimensions, le temps et les ressources financières additionnelles que le pluriacteur nécessite.

La dernière décennie a vu une évolution importante des conceptions et des pratiques des OSI en matière de coopération au développement. Même si cette évolution est loin d'être uniforme et consensuelle, on peut remarquer qu'il y a un passage d'une coopération vue comme un transfert (de compétences, de technologies et de financements) du Nord au Sud vers une coopération plus centrée sur le renforcement (voire même l'émancipation) d'acteurs locaux et l'appropriation du développement par les acteurs locaux, ainsi qu'un passage d'une modalité d'intervention directe *in situ* de la part des OSI à des modalités plus indirectes, qui valorisent les acteurs locaux.

À cette évolution correspond aussi une complexification des interventions qui, de plus en plus, visent des évolutions « de système » et des changements de comportements et de pratiques des acteurs des pays du Sud. Cela engendre, de manière « naturelle », une démultiplication du nombre d'acteurs qui, de manière directe ou indirecte, avec des rôles de nature différente, sont concernés par une intervention. L'idée du pluriacteur est donc à la fois liée à la complexité des interventions de coopération, au nouveau rôle des intervenants du Nord, ainsi qu'à l'objectif transversal de l'appropriation du développement de la part des acteurs.

La notion de « pluriacteur » dans le discours sur la coopération en France est relativement simple, car elle ne comprend que trois catégories d'acteurs : les PP, les collectivités locales et la société civile, cette dernière incluant plusieurs sous-catégories de nature assez variée. L'analyse des discours et des pratiques indique que le pluriacteur constitue une réalité pour l'ensemble des OSI. Toutes les interventions, grandes ou petites, limitées à un territoire restreint ou étendues à tout un pays, focalisées sur des thèmes très techniques ou visant des changements sociaux, etc. impliquent une pluralité d'acteurs. Comme nous le verrons dans la suite, le rôle que le pluriacteur joue

dans la stratégie d'intervention des différentes organisations peut être très variable, et cela est directement en lien avec la culture de chaque OSI.

Par l'implication d'une pluralité d'acteurs concernés par une action on vise le renforcement de ces mêmes acteurs (les capacités des OSC, des services centraux ou déconcentrés du ministère, des collectivités locales, des communautés), l'appropriation de dispositifs, outils et résultats de l'action, et, dans certains cas, le transfert de l'expérience à d'autres acteurs. Chez certains, le pluriacteur inclut aussi la création d'un dialogue autour d'une initiative ou d'une politique publique (c'est le cas, notamment, des programmes ó PCPA et conventions programme ó de Solidarité Laïque et d'Aide et Action, ainsi que des programmes pour l'éducation inclusive d'Handicap International).

Pour beaucoup d'associations l'adoption d'approches pluriacteur représente l'aboutissement d'un processus d'apprentissage organisationnel (en général lié à une évolution dans la méthodologie d'intervention dans le Sud, vers des modalités moins interventionnistes, plus basées sur la délégation aux partenaires), animé d'une part par la préoccupation de réaliser les conditions de faisabilité et pérennité d'une action et d'autre part par une redéfinition des rôles des intervenants du Nord et des acteurs du Sud.

2.1 Les acteurs du pluriacteur

L'analyse des pratiques des OSI en termes de pluriacteur montre que la complexité de ces approches dépend en premier lieu du nombre et de la nature des acteurs impliqués dans une intervention. Plusieurs facteurs rentrent en jeu dans la détermination des acteurs impliqués dans les démarches pluriacteur : la nature de l'action, le niveau visé pour le changement, le secteur d'intervention et, plus spécifiquement, le degré de structuration de celui-ci. On passe en revue chacun de ces facteurs.

Le *type d'action* contribue à orienter l'approche pluriacteur. Un projet plus « technique » (introduction d'une méthode pédagogique, développement d'un curriculum, production de matériels pédagogiques, etc.) implique surtout des spécialistes (en pédagogies, en construction de matériels pour l'enseignement et l'apprentissage, í) et des opérateurs (enseignants, formateurs, inspecteurs). Un projet plus orienté sur le développement d'un système (ou d'une partie d'un système) sollicite la participation de décideurs (hauts fonctionnaires, dirigeants syndicaux, etc.) et autres acteurs (par exemple, leaders religieux, personnes-modèle) capables d'orienter l'opinion publique et les institutions.

Le *niveau* (ou les niveaux) visé pour le changement recherché par l'action oriente aussi l'approche pluriacteur. Un projet d'envergure nationale fait appel aux institutions centrales et aux organisations faitières représentant les acteurs locaux et/ou aux

réseaux nationaux d'acteurs locaux. Un projet centré sur une localité rassemble les acteurs locaux et les services déconcentrés et construit ou renforce des réseaux locaux. Certaines organisations (par exemple, Solidarité Laïque, Handicap International, Aide et Action) sont capables de mener des actions comprenant plusieurs niveaux à la fois, ce qui augmente la complexité des réseaux d'acteurs qui doivent interagir.

Le *secteur d'intervention* ó l'éducation, mais aussi, selon les organisations, la protection de l'enfance, la jeunesse, les personnes handicapées, etc. ó détermine aussi les acteurs potentiellement concernés. Qu'il s'agisse des services spécifiques au sein des administrations publiques, des prestataires de services (éventuellement privés), des organisations professionnelles, des syndicats, et des organisations de la société civile (y compris les utilisateurs des services), un secteur se caractérise aussi par ses propres acteurs.

Un facteur important dans l'analyse des acteurs impliqués dans les démarches pluriacteur est le *degré de structuration* d'un secteur d'intervention. Un secteur peut se caractériser par des degrés différents de réglementation : il y a des secteurs (par exemple, la santé, l'éducation formelle) qui sont plus normés que d'autres (par exemple, l'économie, le marché de l'emploi, l'agriculture). Le degré de réglementation définit des acteurs « officiels », dont le rôle au sein du secteur est institutionnalisé (dans le cas de l'éducation : les enseignants, les inspecteurs, les agents en charge de la formation de enseignants ou du développement des curricula, mais aussi les syndicats). À côté des acteurs « officiels » il y a, en général, d'autres acteurs, qui ont un autre type de reconnaissance et dont le rôle peut être ou ne pas être reconnu et accepté (dans le cas de l'éducation : les associations de parents d'élèves, les fournisseurs de services privés, les associations de promotion de l'éducation, les associations d'éducation non formelle, les organisations qui s'occupent de publics défavorisés). Plus un secteur est réglementé plus il est difficile pour des acteurs non institutionnels de se faire reconnaître et d'agir au sein du secteur. Lorsqu'il s'agit de construire et réaliser une intervention s'inscrivant dans un secteur particulier, le niveau de réglementation du secteur influence sur qui seront les acteurs à mobiliser et sur les limites d'action de ces différents acteurs.

Dans le cas de secteurs fortement normés et structurés comme l'éducation formelle, la possibilité d'impliquer des acteurs hors système, ou de faire jouer aux acteurs du système des rôles inhabituels ou informels est fortement limitée. Cela explique, en partie au moins, pourquoi beaucoup de projets qui s'inscrivent dans le système formel de l'éducation visent l'adaptation ou l'amélioration des prestations de ces acteurs par rapport au rôle qui leur est attribué par le système. C'est notamment le cas des projets de DEFI et de certaines interventions d'AD. Lorsque le système formel prévoit un rôle explicite pour un éventail large d'acteurs (associations de parents, collectivités locales, autorités traditionnelles, í), alors les projets peuvent impliquer une plus grande pluralité d'acteurs et vice versa.

Lorsque les actions visent des secteurs moins réglés, il y a des marges plus amples pour impliquer des acteurs différents, et expérimenter des nouvelles modalités d'action et d'interaction. C'est le cas par exemple des initiatives concernant l'éducation non formelle, ou visant des groupes particuliers (les enfants handicapés, les «jeunes»). Il en résulte que, selon le secteur d'intervention, la notion de pluriacteur prend des formes, des significations et des fonctions fort différentes.

2.2 Bénéfices attendus du pluriacteur

2.2.1 Deux finalités recherchées par le pluriacteur

L'analyse des pratiques des OSI montre que le pluriacteur est une stratégie utilisée pour atteindre deux types de bénéfice : la création d'un environnement porteur de changement d'une part, et la modification des pratiques de certains groupes d'acteurs. Ces deux types de bénéfice sont strictement liés à la complexité croissante des interventions à laquelle on a fait référence au début de ce chapitre. Le pluriacteur est donc une approche nécessaire à la gestion de la complexité.

En faisant abstraction d'éléments de détail, on peut dire qu'on observe deux types (ou modèles) de pluriacteur qui ressortent des pratiques des OSI, et qui ne sont pas mutuellement exclusifs (c.-à-d., qu'ils peuvent coexister dans le cadre d'un même projet ou programme).

Dans un cas le pluriacteur est pratiqué en tant que condition pour l'établissement d'un *environnement porteur de changement*, c.-à-d. des conditions favorables au changement recherché, soit un soutien explicite, soit une absence d'opposition, soit l'apport de contributions complémentaires à celles apportées par les partenaires de l'action. Ce qui, dans les projets et programmes correspond à construire un large soutien social et/ou institutionnel aux objectifs de l'action, à limiter les oppositions à l'action, à faire converger des ressources locales sur l'action, à stimuler des dynamiques participatives autour de l'action, etc.

Pratiquement tous les projets des OSI considérés pratiquent le pluriacteur avec cette finalité. Les modalités sont variables : on met en place des comités de suivi des projets, on organise des événements de promotion et sensibilisation, on attribue des rôles particuliers à des acteurs qui peuvent contribuer à créer des conditions favorables (par exemple, les leaders traditionnels et religieux, les parents d'élèves handicapés, etc.). Les variations entre les différentes pratiques se trouvent dans les niveaux d'application (local, régional, national) et dans le degré de complexité de l'action (appui à une école, appui à une communauté, intervention impliquant en même temps plusieurs niveaux institutionnels, etc.).

Dans l'autre cas le pluriacteur répond à la nécessité, dictée par certains types d'interventions, d'assurer l'implication directe de tous les acteurs qui jouent un rôle important au sein d'un système que l'intervention veut faire évoluer. Il s'agit, en général, des projets (ou des composantes de projets) qui visent l'acquisition ou le renforcement de certaines compétences professionnelles, et l'apprentissage d'une nouvelle manière de fonctionner par un système. Des cas typiques sont les projets d'introduction de nouvelles méthodes pédagogiques, les projets d'appropriation au niveau communautaire/local de la décentralisation administrative, etc. Dans ces cas, l'implication des enseignants, des formateurs d'enseignants, des inspecteurs, ou des élus et administrateurs locaux est indispensable pour qu'ils arrivent à adopter les nouvelles méthodes ou les nouveaux comportements.

Ce qui fait la différence entre ces deux finalités – la création d'un environnement porteur de changement et l'évolution du système – est que, dans le premier cas, les acteurs favorisent ou portent le changement (ils sont les facilitateurs du changement), tandis que dans le deuxième, ils sont la cible ou le « lieu » du changement (ils sont les « bénéficiaires » directs ou de premier niveau du changement).

Comme on l'a mentionné, on peut retrouver ces deux finalités au sein d'une même intervention, pourvu qu'elle soit suffisamment complexe et qu'elle vise, entre autre, l'apprentissage de nouveaux rôles de la part d'une partie des acteurs impliqués. Mais le fait qu'une intervention poursuive les deux finalités n'implique pas nécessairement qu'elle le fasse par les mêmes acteurs.

Selon le niveau de l'intervention, les acteurs impliqués pour la première finalité sont ou ne sont pas les mêmes que ceux impliqués pour la deuxième. Lorsque les interventions ne visent que le niveau local, il y a en général une certaine coïncidence⁹, car les spécialisations de rôle sont moins importantes et les liens sociaux sont plus forts : un même acteur peut à la fois être facilitateur et cible de changement, l'exemple le plus fréquent étant les inspecteurs et les chefs d'établissement. Si une intervention vise en même temps plusieurs niveaux territoriaux et/ou institutionnels – voire par exemple les programmes d'Handicap International, d'Aide et Action et de Solidarité Laïque qui couvrent plusieurs régions d'un même pays et touchent aux niveaux local, intermédiaire et central – alors il y a une distinction beaucoup plus nette entre les acteurs relatifs aux deux finalités.

⁹ Mais pas nécessairement à 100%, car dans les projets d'appui à l'introduction d'une nouvelle méthode pédagogique, par exemple, il y a une distinction de finalité entre l'implication du corps enseignant et celle des parents des élèves et des collectivités locales.

2.2.2 Deux autres finalités recherchées, en lien avec le cadre institutionnel

Les pratiques des OSI considérées se rapportent de deux façons au cadre institutionnel dans lequel elles s'inscrivent : soit les interventions visent l'adaptation des acteurs à un cadre institutionnel donné, soit elles visent l'évolution du cadre institutionnel. Puisque, comme nous l'avons déjà observé auparavant, il existe une pluralité d'acteurs à certains internes et certains externes au cadre institutionnel à qui se rapportent de manière distincte au cadre institutionnel, le pluriacteur est une réponse qui structure et organise les acteurs autour de ces deux finalités.

Toutes les interventions qui ont été considérées pour cette étude (à l'exception de l'expérience de Partage) sont en relation avec un cadre institutionnel sur lequel elles interviennent. Ce cadre institutionnel est, pour beaucoup d'OSI, le système éducatif dans les pays du Sud (le cas des OSI qui interviennent au sein du système éducatif), pour certaines il se situe au croisement entre le système éducatif et d'autres systèmes (le cas des OSI qui travaillent sur la protection des enfants, les politiques de jeunesse, les personnes handicapées, etc.). Ce cadre identifie non seulement les acteurs « légitimes » (comme nous l'avons observé plus haut), mais détermine leur rôle et les modalités d'interaction entre eux et avec l'environnement extérieur.

On constate que, mises à part quelques exceptions, toutes les interventions à projets, programmes à peuvent être regroupées selon *deux modalités de prise en compte du cadre institutionnel* : soit il s'agit d'adapter les acteurs au cadre, soit il s'agit de faire évoluer le cadre. Un exemple du premier type est constitué des projets qui travaillent sur la mise en place au niveau local de la décentralisation administrative des systèmes éducatifs (Aide et Action, Solidarité Laïque), dans lesquels il s'agit pour les acteurs de comprendre et interpréter un cadre donné et d'apprendre à fonctionner de manière coordonnée selon les modalités établies par le cadre. Des exemples du deuxième type sont les projets qui promeuvent des innovations pédagogiques (DEFI) et les projets qui essaient de faire évoluer le système éducatif pour le rendre plus inclusif (éducation non formelle, éducation des enfants handicapés à Aide et Action, Handicap International, Solidarité Laïque) : ces projets visent l'évolution du cadre institutionnel, sa modification, au moins pour certains aspects.

Dans le cas de la *première modalité* de relation au cadre (l'adaptation des acteurs), celui-ci fournit une référence pour les acteurs, une référence qui peut être plus ou moins contraignante, plus ou moins précise dans ses prescriptions, et qui donc laisse plus ou moins de marge de manœuvre aux acteurs dans l'interprétation de leur rôle qui est par ailleurs prédéfini. Le projet (ou programme) accompagne donc les acteurs dans un parcours d'interprétation et de changement qui a le cadre comme référence.

Dans le cas de la *deuxième modalité* de relation au cadre (l'évolution du cadre), celui-ci fournit une référence soi-disant « négative », un point à dépasser dans une direction

qui est moins précise, plus ouverte (dans certaines limites, évidemment) à la construction des rôles des acteurs concernés. Le projet (ou programme) fournit une opportunité de recherche et d'apprentissage pour les acteurs qui, en contemporain, construisent leur rôle en modifiant le cadre.

Cette analyse est largement valable pour tous les secteurs et pour toutes les méthodologies d'intervention adoptées pour atteindre le changement recherché. Mais dans le cas spécifique des approches pluriacteurs elle permet de mettre en évidence certains aspects de la complexité liée à ces approches auxquels les OSI et leurs partenaires au Sud sont confrontés régulièrement.

Un projet ou programme qui vise un changement, pose *de facto* des enjeux aux acteurs concernés. Ces acteurs ont parfois des intérêts différents par rapport aux changements visés, parfois simplement des interprétations différentes par rapport aux modalités d'atteindre les changements visés. Nous avons déterminé plus haut (voir point 2.2.1) que les démarches pluriacteurs servent d'une part à créer certaines des conditions nécessaires au changement et d'autre part à construire le changement auprès des acteurs concernés.

1^{er} cas : adaptation des acteurs au cadre institutionnel existant

L'expérience indique que lorsqu'un projet vise une adaptation au cadre institutionnel existant, la nécessité du changement ne pose pas de vrai problème chez les acteurs. Ce qui est à négocier est la nouvelle place des différents acteurs dans le nouveau cadre, les interactions entre eux, leur positionnement respectif au sein du cadre donné, tant en termes de pouvoir que de ressources allouées. Mais puisque le cadre est unique et commun à tous les acteurs concernés, la dynamique pluriacteur se manifeste aussi sous forme d'une pression sociale réciproque pour que chacun joue son rôle et contribue à faire fonctionner le cadre dans son ensemble.

2^{ème} cas : évolution du cadre institutionnel sans remise en cause de ses fondements

La situation des projets visant l'évolution du cadre est encore plus riche en conséquences. Car l'évolution du cadre institutionnel peut se faire sans remettre en cause les fondements du cadre même. Les réformes de nature purement pédagogique (introduction de nouvelles méthodes, élaboration de nouveaux sujets, développement de nouveaux matériels pour l'apprentissage et pour l'enseignement) par exemple, impliquent généralement des changements dans les pratiques de certains acteurs (enseignants, inspecteurs, formateurs des enseignants, ...), mais rarement des changements de rôle des acteurs et d'organisation du système. C'est dans ce sens que nous considérons ces projets comme visant une évolution du cadre institutionnel sans remise en cause de ses fondements.

Or ce type de projets concerne directement un nombre assez limité de types d'acteurs, qui font partie la plupart du temps du système institutionnel et qui, de ce fait, sont

soumis strictement au cadre institutionnel et à ses règles de fonctionnement. Ce type de projets peut se faire sans recours aux approches pluriacteur (quand les institutions sont suffisamment solides) et, de fait, certaines OSI réalisent leurs interventions de ce type exclusivement en partenariat avec le MEN et en collaboration avec les services du MEN préposés à s'occuper du sujet traité par le projet (par exemple, certains projets d'Aide et Action, de DEFI, d'AD).

Toutefois l'expérience de ces mêmes organisations dans d'autres contextes montre que les approches pluriacteur, avec l'implication d'autres sujets qui jouent des rôles différents par rapport au système, peuvent avoir des effets bénéfiques sur ce type de projets. Les organisations de la société civile et les collectivités locales peuvent par exemple contribuer à la création d'une demande d'amélioration de la qualité, ou apporter un soutien à ces acteurs directement concernés par le projet qui risquent de se retrouver après le projet dans la condition de ne pas être en mesure de fonctionner selon le nouveau cadre. L'exemple typique est celui des innovations pédagogiques qui ne donnent pas les moyens aux enseignants de les appliquer (pas de formation, pas d'appui, pas d'outils, etc.).

3^{ème} cas : évolution profonde du cadre institutionnel

Et enfin, il y a les projets qui visent des changements du cadre institutionnel plus profonds, et qui remettent en cause certains fondements du cadre. On pense ici par exemple aux projets qui travaillent sur l'accès à l'éducation de qualité pour les groupes « difficiles », les personnes qui sont exclues ou expulsées des systèmes éducatifs. On sait que ces types d'exclusion relèvent de problèmes structurels des systèmes éducatifs, et l'action visant à les combattre nécessite souvent des remises en cause fondamentales.

Ce type de changements est, en général, loin d'être consensuel et, même, d'être naturellement compréhensible, car il touche à pas mal de préjugés et de stéréotypes enracinés profondément auprès des acteurs et des populations. Dans ces cas certains acteurs ont davantage d'intérêt que d'autres au changement, et le travail de sensibilisation, de création de soutien et d'alliances apparaît comme fondamental, au-delà de celui de renforcement des capacités. Car il faut faire en sorte que l'idée d'un projet commun, un projet auquel il est nécessaire que tous les acteurs participent et contribuent, se développe et renforce le lien entre les acteurs.

Dans ces cas le pluriacteur apporte des bénéfices substantiels. La mobilisation sert à créer une conscience (sociale, institutionnelle) autour d'une problématique, un soutien plus large et diversifié pour le changement visé, la mise à contribution de ressources sociales, et la construction de nouveaux rôles pour les différents acteurs. Les programmes de Solidarité Laïque pour la jeunesse au Maroc et pour la protection de l'enfance en Europe de l'Est, ceux d'Aide et Action pour la scolarisation des filles en Afrique de l'Ouest et pour le développement de l'éducation non formelle, et ceux d'Handicap International en faveur de l'éducation inclusive constituent des exemples

de l'application du pluriacteur à des projets qui touchent à des aspects fondamentaux du cadre institutionnel.

4^{ème} cas : cadre institutionnel fragile

Notre discussion du sujet des apports du pluriacteur en relation avec le cadre institutionnel et les types de changement visés a, jusqu'ici, été basée sur l'hypothèse tacite que le cadre institutionnel existe et est en mesure de cadrer le fonctionnement du système éducatif et l'action des acteurs concernés. Il y a cependant aussi le cas de cadres institutionnels qui existent formellement, mais qui, en pratique, sont extrêmement faibles. C'est le cas des systèmes éducatifs qui ne sont pas en mesure de fournir les services de base à tous ceux qui en auraient droit ; ou qui n'ont pas de capacité d'investissement en innovation, en assurance de la qualité et en maintenance du système à long terme ; ou, encore, qui sont affectés par des niveaux extrêmes de corruption des agents.

Un cadre institutionnel faible est pris dans un cercle vicieux fait de démotivation et de manque d'engagement (et donc de faible performance) de la part des acteurs internes au système ; de désaffection et de perte de confiance de la part des utilisateurs des services ; et de perte de soutien social de la part de la population générale et des institutions locales.

Selon l'expérience de plusieurs OSI (c'est notamment le cas de certains projets d'ID et de Handicap International), le pluriacteur aurait des effets positifs sur les efforts pour remédier aux manques des acteurs démunis à agir, ou pour construire une solution à la perte de confiance de certains acteurs vis-à-vis d'autres.

2.3 Les coûts du pluriacteur

Un aspect qui est souligné par certains est que le pluriacteur aurait une valeur particulière dans les instances de gouvernance d'une action complexe. Même si la mise en œuvre ne concerne directement qu'un nombre plus limité d'acteurs, le pilotage et la promotion d'une action bénéficient de l'implication et de l'interaction d'une multiplicité d'acteurs. Ce qui signifie que la complexité due à la prise en compte de plusieurs dimensions d'une problématique en même temps, à la poursuite d'objectifs tels que la viabilité et la durabilité des systèmes et des effets engendrés par une intervention, ainsi que la recherche de l'autonomie des acteurs concernés, nécessite et bénéficie d'approches pluriacteurs.

Donc on observe un accord généralisé sur le principe du pluriacteur, et les OSI affichent la conviction que le pluriacteur constitue une clé du succès d'actions complexes. Une bonne partie des OSI remarque aussi que l'organisation et la gestion du

pluriacteur rendent les actions encore plus complexes. Si pour certaines OSI c'est une contrainte à laquelle il faut se faire (et par rapport à laquelle il y a encore un apprentissage substantiel à acquérir), d'autres arrivent même à conclure qu'il y a une corrélation négative entre la multiplicité des acteurs impliqués (nombre d'acteurs, variété des types d'acteur, etc.) et le degré de succès d'une initiative : à moins de complexité des acteurs correspond un plus grand succès de l'action. « Succès », dans le discours de ces OSI, signifie mener à conclusion le projet prévu dans les temps prévus. Il y a là une tension entre la culture de la gestion « axée sur les résultats », qui privilégie des formes d'efficacité à court terme et l'atteinte de changements dans l'espace d'un projet de trois ou cinq ans, et une culture de la collaboration, qui privilégie l'appropriation des processus par les acteurs et les changements sur le long terme.

Même si une telle corrélation dépend principalement de la complexité des objectifs de l'action (peut-on réaliser des actions complexes, qui, nécessairement, concernent une multiplicité d'acteurs et en dépendent, sans impliquer tous les acteurs concernés ?¹⁰) et ne peut donc pas être interprétée comme une remise en cause dans le fond de l'idée du pluriacteur, elle pose le problème de sa complexité et, en conséquence, de l'animation et de la gestion d'une action basée sur une approche pluriacteur.

Notre analyse considère les problèmes les plus souvent rencontrés par les OSI dans la perspective de la recherche de solutions, plutôt que d'une invalidation tout court des approches pluriacteurs. On a déjà observé que le pluriacteur est une stratégie intimement liée à la complexité des interventions de coopération, et on pourrait raisonnablement le remettre en question seulement au prix d'une simplification des types d'intervention. D'autre part, l'expérience à ce jour dans l'animation et la gestion de démarches pluriacteur montre qu'il y a encore beaucoup à expérimenter et à apprendre dans ce domaine. C'est dans ce sens qu'ici on analyse les difficultés afin de dégager des pistes de réflexion et d'apprentissage ultérieur.

Les expériences des projets et des programmes considérés pointent à deux grands nœuds problématiques où le temps et les ressources financières additionnelles où auxquels toutes les expériences peuvent être reconduites. Ces deux nœuds ne sont pas de solution immédiate, à cause des contraintes multiples qui les caractérisent, et plaident donc plutôt pour une prise en compte au niveau de la conception et de la planification des interventions et pour des dispositifs de veille lors de la mise en œuvre.

¹⁰ De toute évidence on pourrait ou devrait s'interroger, de temps en temps, sur la pertinence et la capacité de s'engager dans des actions complexes.

2.3.1 Éléments de coût

1.3.1.1 *Connaissance mutuelle entre acteurs*

Les approches pluriacteur mettent, de manière naturelle, en contact entre eux des acteurs qui soit ne se connaissent pas du tout, soit se connaissent mais de manière superficielle. Le pluriacteur exige dialogue, collaboration entre entités différentes et non homogènes. Au-delà de la question d'apprendre à se connaître il y a aussi la question de l'habitude à se trouver à devoir collaborer avec des interlocuteurs peu ou pas connus. Cela demande donc un double apprentissage pour les acteurs concernés : d'une part bien connaître ses interlocuteurs et, d'autre part, travailler de manière collaborative en se basant sur la confiance réciproque et le partage d'objectifs communs.

1.3.1.2 *Création de méthodes et procédures de travail collaboratif*

Le travail collaboratif doit être organisé. Cela passe toujours par l'établissement de règles et de pratiques communes, par la création de lieux de travail commun et d'échange, par la mise en place de procédures et d'outils qui aident et soutiennent le travail commun. Tout ça peut rester dans l'informel et l'implicite ou bien peut faire l'objet de formalisations : la plupart des fois les pratiques réelles se situent quelque part entre ces deux pôles. Mais en général ceci est un processus qui passe par des essais et des erreurs, et qui développe de manière progressive les pratiques collaboratives.

1.3.1.3 *Renforcement des acteurs*

Le constat généralisé des OSI est que le travail collaboratif met en évidence les faiblesses et la fragilité des acteurs des pays du Sud. Car, comme on vient de le voir aux points précédents, il présuppose des organisations capables de s'ouvrir à l'interaction avec les autres. Une partie des efforts qui sont faits va dans le sens d'un renforcement des acteurs, d'un soutien et d'un accompagnement rapproché. On observe aussi qu'il ne s'agit pas que de moyens dont il faut disposer pour cet accompagnement, mais il est important de faire en sorte que l'évolution des acteurs les amène à devenir des organisations viables et autonomes sur le long terme, ce qui signifie que le renforcement ne peut pas être un processus artificiel d'acquisition de compétences, d'outils et de ressources, mais il doit s'inscrire dans un développement « organique ».

1.3.1.4 *Gestion des différences culturelles*

On sait que, selon les contextes, les OSI se trouvent confrontées à des obstacles de type culturel dans leurs démarches d'introduction de certaines pratiques, et notamment en ce qui concerne le travail collaboratif. Celui-ci est connoté culturellement par des idéaux typiquement occidentaux et, lorsqu'il est proposé dans d'autres contextes culturels, il met en jeu des notions de proximité entre entités différentes, de hiérarchie, d'intérêts communs et de partage de responsabilités et, souvent, remet en ques-

tion des rôles sociaux bien établis. Sans rentrer ici dans une analyse anthropologique, il suffit de penser, à titre d'exemple, au fait que, dans certaines cultures, seules les personnes âgées ont droit de parole, ou que le don (le faire pour) crée une condition d'endettement.

1.3.1.5 *La gestion de la dynamique pluriacteur*

L'analyse des enjeux auxquels le pluriacteur est confronté met en évidence l'origine des difficultés rencontrées par les OSI dans la gestion du pluriacteur. La définition des rôles et des positionnements réciproques des acteurs au sein du cadre institutionnel, la création de la demande de changement et le soutien aux acteurs institutionnels les plus proches des utilisateurs des services, la construction d'une sensibilité et d'un consensus social et institutionnel autour de certaines problématiques nécessitant une intervention, la mobilisation de ressources sociales en faveur du changement sont des effets du pluriacteur qui demandent une compétence méthodologique et relationnelle ainsi que des capacités organisationnelles importantes.

1.3.1.6 *Le facteur individuel dans le pluriacteur*

Un dernier aspect d'attention par rapport à la mise en œuvre du pluriacteur est sa dépendance des individus. Les relations entre acteurs prennent essentiellement deux formes principales.

Les relations interinstitutionnelles (d'institution à institution, d'organisation à organisation), qui sont en règle générale régies par des accords formels (du type convention de collaboration), qui engagent les institutions signataires dans leur intégralité, et qui se basent sur des prises de positions officielles (politiques, missions institutionnelles, etc.).

Et les relations interpersonnelles, entre individus qui parfois « représentent » et parfois simplement « appartiennent » aux organisations participant à une action. Cette deuxième forme est cadrée (parfois autorisée) par la première, mais jouit de marges de liberté plus importantes et d'un certain degré d'informalité.

La première forme sert à assurer (souvent en termes d'autorisation) la mobilisation des individus, l'accès à certaines institutions, l'engagement de ressources, la possibilité de pérenniser une action ou ses résultats, et même la validité de certains résultats. La deuxième forme incarne le quotidien de la mise en œuvre de l'action : elle traduit en action concrète les accords formels interinstitutionnels, permet l'avancement du projet, construit la collaboration.

Dans le cas d'institutions très réglementées (comme c'est le cas des services d'un État, mais aussi d'un syndicat ou une entreprise) la première forme est souvent un préalable indispensable à la deuxième : sans un accord formel entre un ministère et une ONG, les agents d'État ne sont pas libres de participer à des activités organisées par l'ONG dans leur fonction d'agents d'État.

Dans le cas d'institutions peu formalisées (des associations, par exemple) la première forme sert surtout à faire « peser » un engagement, à le rendre explicite, tandis que la deuxième est souvent la manière principale de s'exprimer pour l'organisation.

Enfin, il y a le cas des organisations informelles, qui ne sont pas en mesure de participer à des relations interinstitutionnelles formalisées et se basent exclusivement sur le contact interpersonnel.

Comme on le voit, la dimension de la relation entre individus est une composante fondamentale de la collaboration entre acteurs : c'est à ce niveau que se développent les relations de confiance et de reconnaissance réciproque, et que le changement se construit dans la pratique. Une institution peut faciliter ou empêcher la participation d'individus à une action, mais la participation ou la non participation d'une institution se passe toujours à travers des individus. Plusieurs OSI ont fait remarquer à quel point le succès des approches pluri-acteur dépend des individus impliqués. Et cela tant dans le bon que dans le mauvais sens : les individus peuvent rendre les choses faciles ou compliquées, le départ d'un bon contact peut faire bousculer une action qui progressait bien, etc.

2.3.2 Analyse des coûts

Tous les facteurs de coût que nous avons passé en revue au point précédent se traduisent, dans l'expérience des OSI, en deux types de coûts : le *temps* et les *ressources financières supplémentaires* nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des dynamiques pluriacteur.

Le temps est un élément problématique qui émerge tant des rapports d'évaluation que des interviews avec les OSI. Le temps qui est nécessaire à la connaissance mutuelle, à la construction de rapports de collaboration, à l'apprentissage du travail collaboratif, mais aussi au renforcement et à l'autonomisation des acteurs, ne semble pas pouvoir être escompté. Les OSI décrivent le processus de construction, mise en place et animation des dynamiques pluriacteur comme un processus d'apprentissage collectif, qui passe par des essais et des erreurs, qui nécessite des remises en question et des interrogations permanentes, mais qui, en même temps, doit permettre de faire avancer l'intervention.

Le pluriacteur apparaît, dans ce sens, réellement l'opposé de l'intervention directe (et interventionniste) de la part de l'OSI du Nord, qui permet des changements rapides sur le court terme, mais souffre du problème de sa pérennisation.

Plusieurs évaluations laissent entendre que lorsqu'on a essayé de presser le temps, par exemple en recherchant des accords rapides et en se limitant à les formaliser sous forme d'accords écrits (conventions, etc.), cela n'a pas donné les résultats espérés.

L'expérience montre qu'il est important de rendre explicites les points d'accord au fur et à mesure qu'ils sont déterminés, car cela permet de clarifier et expliciter le rôle et les responsabilités de chacun. D'ailleurs certaines organisations (par exemple, Solidarité Laïque) ont fait le choix d'encadrer leurs collaborations pluriacteur dans des systèmes normatifs « forts » et d'autres (par exemple, Handicap International) s'orientent sur ce même chemin. Toutefois l'expérience montre aussi qu'un cadre normatif à lui seul n'est pas suffisant pour économiser le temps qui est nécessaire à l'appropriation de la part des acteurs du fonctionnement des dynamiques collaboratives.

D'autre part, l'acquisition de la part des acteurs de certaines compétences et capacités représente des coûts (financiers) importants pour les OSI et pour leurs partenaires au Sud. À ces coûts s'ajoutent les coûts dus aux aléas du contexte politique, culturel et social ó les facteurs qui peuvent rendre difficile l'application des compétences et capacités ou en diminuer ou retarder l'efficacité. Et, évidemment, il faut considérer que la simple « gestion » du pluriacteur constitue un coût en soi.

Questions ouvertes

1. *Est-il possible de rendre compatibles les tendances utilitaristes dans le monde de la coopération (engagement préalable à des résultats démontrables dans le court terme) et les nécessités intrinsèques au pluriacteur (indétermination partielle des résultats, temps nécessaire) ?*
2. *Jusqu'à présent le pluriacteur est encouragé et adopté sur base d'hypothèses quant à sa plus value, mais peut-on démontrer celle-ci ?*
3. *Quelles modalités sont les mieux adaptées pour structurer un parcours qui amène une pluralité d'acteurs à partager des objectifs et à travailler conjointement pour les atteindre ?*
4. *Comment rendre compatible le pluriacteur avec des contextes culturels qui lui imposent des contraintes fortes ?*

3 La valorisation de l'innovation

Résumé du chapitre : On commence par une caractérisation des notions d'« innovation » et de « valorisation » (3.1), qui met en évidence le caractère collectif et cyclique des processus de valorisation et insiste sur l'importance que l'innovation soit déterminée à partir d'évaluations contextualisées. On constate que les pratiques de valorisation de l'innovation sont rares et généralement épisodiques (3.2), et, à partir de cela, on problématise d'abord l'idée que valoriser l'innovation relève d'une obligation, morale ou économique (3.3). Ensuite, on situe les innovations à au niveau des projets et au niveau transversal à pour faire ressortir les axes possibles pour la valorisation (3.4). À cela on ajoute une analyse de la demande de valorisation de l'innovation (3.5), qui sert à clarifier les acteurs potentiels et les objectifs des activités de valorisation. Enfin on passe en revue les principaux obstacles que les OSI/OSC rencontrent pour pratiquer la valorisation (3.6).

3.1 Des définitions préalables

Dans ce projet on a fait recours à la notion d'« innovation » pour synthétiser et regrouper l'ensemble de pratiques, méthodologies et outils qui sont développés dans le cadre des actions soutenues par les OSI dans le secteur de l'éducation, et pour lesquelles on peut considérer l'utilité ou la nécessité d'une valorisation. C'est à dire que poser la question de la valorisation implique que l'on fasse au préalable un choix de ce qui vaut la peine de valoriser, et qu'ensuite l'on analyse les conditions nécessaires à sa valorisation effective.

Dans ce rapport on pose avec force la question de l'évaluation, en tant que pré condition à la valorisation d'une innovation. D'une part l'évaluation n'est utilisée trop souvent qu'à des fins de justification de l'utilisation des fonds, lorsqu'elle pourrait être très utile pour accompagner l'apprentissage organisationnel des OSI. Et, d'autre part, on voit parfois des capitalisations faites à partir de pratiques qui n'ont qu'une valeur marginale, qui ne justifie pas les investissements nécessaires à leur valorisation.

C'est pour cette raison que, dans ce rapport, on considère que le processus de valorisation commence par une évaluation des pratiques, et que donc la notion d'innovation est employée ici dans un sens plus général que d'habitude, car normalement en faisant référence à une innovation, on considère que le jugement par rapport à une pratique, ce qui distingue une pratique générique d'une innovation, a déjà été porté.

L'évaluation d'une pratique sert à en mettre en évidence la valeur par rapport à deux critères généraux :

- innovation = découverte de quelque chose (connaissance) qu'on ne connaissait pas auparavant ; construction ou développement de quelque chose (technologie, processus, organisation) qui n'existait pas auparavant ;
- innovation = progrès (amélioration) d'une situation ou condition par rapport à une situation ou condition de départ.

Souligner la fonction de l'évaluation dans la démarche de valorisation d'une innovation signifie mettre en évidence la dépendance de la notion d'innovation du contexte (de développement et d'usage) d'une pratique, et éviter que l'on puisse supposer que, dans le champ ici considéré, il existe des innovations qui seraient valables pour tout contexte et que seules celles-ci mériteraient l'appellation d'innovation.

La notion générique d'innovation employée ici est strictement liée à la notion d'apprentissage à partir des pratiques et de l'expérience des acteurs. La valorisation de l'innovation consiste à apprendre des pratiques et de l'expérience et à permettre et à favoriser le même apprentissage de la part d'acteurs qui n'ont pas été impliqués dans le développement de l'innovation. L'apprentissage est fait d'une réflexion critique par rapport à la valeur d'une innovation (en relation avec son contexte et avec la problématique dont elle constitue une réponse), par rapport aux conditions d'application (conditions préalables, coûts, changements institutionnels, organisationnels), et par rapport aux conditions de viabilité et durabilité. Dans ce sens, la valorisation ne peut qu'être un processus collectif, qui se fonde sur la diversité ó des acteurs, des contextes, des problèmes, des contraintes.

Enfin, la valorisation est un processus cyclique qui, à partir de la détermination d'une pratique en tant qu'innovation, passe par des étapes de formalisation, de diffusion, de validation par des pairs, d'application et d'évaluation ultérieure des résultats.

3.2 Un premier constat

Le travail d'enquête montre que la question de la valorisation des innovations développées au sein d'un projet ou un programme ne semble pas faire l'objet d'une réflexion spécifique approfondie. On a détecté un intérêt et une préoccupation généralisée pour cette problématique et une demande forte de la part de la totalité des acteurs. On a rencontré des exemples concrets d'activités de valorisation des innovations (par exemple chez Handicap International et chez Aide et Action). On a observé des mesures visant l'institutionnalisation d'une fonction de valorisation de l'innovation (créa-

tion d'un poste spécifique chez Solidarité Laïque). La question est probablement en train de mûrir au sein du secteur des OSI¹¹.

Et il faut qu'elle trouve sa place dans l'économie générale des OSI. Car, actuellement, la plupart des énergies et des ressources des OSI est concentrée sur les actions de solidarité et la conception et les conditions de réalisation d'une action : réflexion théorique, compétences nécessaires, méthodologie d'intervention, partenariats, ressources nécessaires et qui constituent la raison d'être des OSI. Néanmoins, le constat que la valorisation nécessite des ressources et des compétences spécifiques constitue pour l'instant (et avec les exceptions mentionnées) un obstacle à l'engagement dans ce type de démarches.

Ceci dit, les interviews réalisées nous permettent de pousser l'analyse un peu plus loin, afin de décerner des pistes de réflexion collective autour de cette problématique.

3.3 La valorisation : une demande légitime ?

En soulevant la question de la valorisation de l'innovation nous nous sommes questionné par rapport à la légitimité de la question. Car l'idée de la valorisation de l'innovation peut avoir beaucoup d'attrait, mais sa réalisation a des coûts importants (compétences, fonctionnement organisationnel, ressources dédiées, alliances) et s'accompagne potentiellement du risque de détourner l'attention et les ressources de la mission principale d'une OSI et de ses partenaires, à savoir la poursuite du changement dans le Sud.

À qui revient la responsabilité (ou le devoir) de la valorisation de l'innovation ? Les OSI/OSC doivent-elles se donner les moyens de s'engager dans des démarches de valorisation de l'innovation ? Et si oui, quel niveau de priorité accorder à ces démarches ? Quel équilibre entre les actions visant le changement dans le Sud (et qui produisent l'innovation) et les actions de valorisation ?

La réponse à ces questions n'est ni « naturelle » ni univoque et il y a des arguments valides en faveur et contre une prise de responsabilité de la part des OSI/OSC, tout comme il est évident que d'autres acteurs et les PP, les centres de recherche, les organisations faitières, les réseaux d'acteurs et pourraient avoir un rôle à jouer dans ce domaine.

En abordant ce sujet dans notre analyse, nous n'avons aucune intention de laisser entendre qu'il y aurait un « devoir » général de la part des OSI/OSC de s'engager

¹¹ On compte en France depuis quelques années plusieurs publications (analyses d'expériences, manuels) autour de la capitalisation et l'attention des OSI

d'office dans la valorisation des innovations produites. Le choix revient aux OSI et à leurs partenaires. Ceci dit, puisque nous avons rencontré un intérêt diffus pour ce sujet, ça vaut la peine de l'approfondir.

3.4 Où se situent les innovations ?

L'analyse des pratiques et des expériences des OSI indique que les innovations se retrouvent à deux niveaux : le niveau des projets et le niveau transversal.

3.4.1 Niveau projets

Chaque initiative/projet est potentiellement un lieu de production d'innovation. Dans l'échantillon étudié tous les projets sont de relativement petite taille, tous pensés et réalisés dans des contextes territoriaux circonscrits, tous basés sur des relations fortes avec les acteurs locaux concernés. On peut cependant les différencier entre eux par rapport au niveau visé pour le changement (impact) :

- les projets qui, à travers des actions locales, visent un impact au niveau régional ou national ó ce sont les « projets pilote », des actions à but exploratoire et démonstratif, qui servent à développer et à tester des innovations d'intérêt général, et qui à terme devraient être institutionnalisées à un niveau plus vaste; ils sont généralement basés sur un partenariat fort avec les instances centrales du MEN ; des exemples sont les projets d'Aide et Action sur l'application locale de la loi sur la décentralisation administrative de la gestion de l'éducation, et les projets de DEFI sur l'introduction d'une méthode de pédagogie active pour l'enseignement des sciences ;
- les projets qui visent un impact local, sur les acteurs territoriaux ó ce sont des actions « ponctuelles », qui agissent sur et avec des systèmes locaux, par rapport à des problématiques et à des contextes locaux ; des exemples sont les projets d'amélioration du fonctionnement d'écoles d'ID.

Les projets pilote intègrent (le plus souvent sous forme d'hypothèse tacite) une idée de valorisation de l'innovation qu'ils sont supposés produire : le projet pilote devrait développer et valider toute la technologie (méthodologies, outils) nécessaire à l'institutionnalisation de l'innovation, et les structures du MEN devraient se charger de la diffusion (démultiplication) au sein du système.

Par exemple, les projets sur la décentralisation administrative ont produit un manuel pour les collectivités locales pour la constitution des comités communaux de

l'éducation et le MEN devrait le rendre obligatoire et le diffuser dans tout le pays. Ou les projets sur l'introduction d'une pédagogie active dans l'enseignement des sciences ont produit un curriculum de formation des enseignants de sciences et le MEN devrait le rendre officiel.

On observe que cette idée de valorisation est fortement hiérarchisée et la diffusion de l'innovation est d'en haut vers le bas. Dans les exemples cités, malgré le fait que les projets aient eu un succès au niveau auquel ils sont intervenus (expérimentation locale), le processus de valorisation n'a pas abouti, ou pas complètement.

En ce qui concerne les projets ponctuels, ils n'intègrent, en général, aucune stratégie de valorisation des innovations dans leur conception. Cela est du, d'une part, à leur petite taille, qui ne justifie pas toujours des investissements supplémentaires pour la valorisation, et, d'autre part, au fait qu'en général les OSI promotrices n'ont pas encore développé une culture de la valorisation des innovations.

3.4.2 Niveau transversal

Les OSI considérées travaillent toutes dans une pluralité de pays. Elles sont donc confrontées à des déclinaisons locales de problématiques générales (l'exclusion sociale de la jeunesse, l'accès à l'éducation des enfants handicapés, la décentralisation de la gestion de l'éducation, l'enseignement des sciences, etc.). En outre, dans leur travail sur ces thématiques, les OSI ont développé des méthodes (pour organiser et promouvoir une innovation, pour travailler en partenariat, etc.). Bref, elles ont le potentiel de produire des innovations plus génériques, qui peuvent être adaptées et appliquées dans des contextes différents.

On connaît au moins un exemple précis de valorisation de l'innovation au niveau transversal (dans le secteur de l'éducation) ó le manuel d'Aide et Action sur la méthode REFLECT pour l'organisation de services et initiatives locales d'éducation non formelle qui est utilisé par toute l'organisation, mais on sait que Handicap International produit régulièrement des documents de capitalisation et de méthodologie sur plusieurs aspects de leur travail.

À ce niveau, l'intégration de la valorisation de l'innovation ne se fait pas au sein des projets, mais au niveau de l'organisation. Et on pourrait envisager qu'elle se fasse au niveau de réseaux d'organisations différentes.

3.5 La demande de valorisation

L'expérience des OSI montre qu'il existe une demande de valorisation de l'innovation. Même si notre étude n'a pas enquêté de manière systématique et appro-

fondie l'envergure et les caractéristiques spécifiques de cette demande, il est néanmoins possible de dégager des pistes provisoires sur base d'exemples concrets.

La demande qu'on a cernée se situe à trois niveaux.

3.5.1 Acteurs locaux

On a déjà observé que les actions soutenues par les OSI, tant les projets « pilote » que les projets « ponctuels », sont fortement enracinées sur des territoires circonscrits, dans lesquels les acteurs concernés sont mobilisés et les réseaux informels sont du moins informés des actions. Ces projets « font du bruit », soulèvent l'intérêt et la curiosité dans les zones avoisinantes, attirent l'attention des acteurs qui agissent sur des territoires proches à ceux des projets ou qui font partie de réseaux (formel ou informels) capables de relayer les informations concernant les projets.

Quelles stratégies de réponse à cette demande ? Soit l'OSI réplique le projet sur un autre territoire, soit on compte sur le fait que ce serait aux autorités du pays (État et pouvoirs déconcentrés et locaux) de s'en charger, soit on n'en fait rien faute de moyens. Un exemple intéressant, au moins d'un point de vue théorique. Pendant l'évaluation au Sénégal du programme régional d'Aide et Action, les membres d'un comité communal de l'éducation qui avaient bénéficié du travail fait avec Aide et Action ont manifesté à l'évaluateur le souhait d'être mis en condition de pouvoir répliquer eux-mêmes leur expérience et de transmettre leurs apprentissages aux villages voisins qui étaient très intéressés. C'est l'idée que la valorisation peut s'organiser aussi en horizontal.

3.5.2 OSI et leurs partenaires

Le fait de savoir qu'une même organisation est présente et intervient (même si de manière indirecte) dans une multiplicité de pays et sur une multiplicité de sujets crée automatiquement une demande d'échange et de partage d'expériences entre les composantes de ces réseaux (équipes locales et/ou partenaires).

Dans ce cas il y a deux modèles de réponse à la demande. Le premier est le modèle centralisé : le siège au Nord de l'association organise la valorisation des expériences et s'occupe de leur diffusion dans les pays où c'est, en gros, le modèle de Handicap International¹². Ce modèle est utile aussi pour cadrer au sein de l'association les approches adoptées sur un certain sujet.

Le deuxième consiste à organiser et à favoriser les échanges directs Sud-Sud : soit par des échanges bilatéraux (exemple : les échanges entre partenaires d'AD des Como-

¹² Même si, pour la fédération de Handicap International, le Nord est multipolaire, avec une expertise technique distribuée sur plusieurs pays du Nord.

res et du Tchad), soit par l'organisation de séminaires conjoints (les séminaires régionaux de capitalisation en Afrique de l'Ouest des équipes et des partenaires d'Aide et Action), soit par la structuration de l'ensemble des partenaires en réseau et l'animation du réseau (Partage).

3.5.3 Réseaux d'OSI

Il y a une demande d'échange et d'apprentissage de l'expérience des pairs. Pour le moment on n'a pas recensé d'actions concrètes dans ce sens, mais la demande s'est répétée régulièrement pendant notre enquête, et dans le cas d'une OSI on nous a expliqué l'adhésion à la Commission Éducation de Coordination Sud par le souhait d'apprendre d'organisations plus expérimentées.

3.6 Où se situent les difficultés pour les OSI ?

Le constat qui résulte de l'enquête est que la valorisation de l'innovation n'est une réalité que pour un nombre très limité d'OSI, et encore, les cas où c'est une fonction institutionnalisée au sein d'une organisation ou réseau sont encore plus rares. D'autre part, les exemples qui existent constituent une ressource ó en termes de capacités et d'expérience ó dont les autres OSI pourraient profiter pour apprendre.

La valorisation de l'innovation ne fait pas partie, en général, de la stratégie de développement et d'action des OSI. Cela fait que les actions de valorisation sont dans la plupart des cas épisodiques et provoquées par des opportunités ou demandes externes à l'organisation.

La valorisation de l'innovation représente des coûts très importants par rapport au budget de la plupart des OSI. Ces coûts s'expliquent par les compétences qui sont nécessaires, par les coûts des activités qui constituent un processus de valorisation et, aussi, par les modes de fonctionnement interne aux OSI et à leurs réseaux, qui nécessitent des systèmes de gestion des connaissances en plus des dispositifs traditionnels de gestion.

Ces deux facteurs, combinés, mettent la plupart des OSI dans une condition de marges étroites pour leurs choix d'allocation de ressources, car dédier des ressources à la valorisation des innovations signifie, dans la majorité des cas, les soustraire à d'autres types d'actions.

La situation observée apparaît problématique aussi parce qu'elle n'est vue que d'une perspective individuelle, pour chaque OSI. Il est clair que si l'on imagine que pour faire de la valorisation de ses expériences, chaque OSI doit se structurer et s'équiper de façon permanente pour le faire, la question des coûts rend vite cette hypothèse im-

pensable pour la plupart des OSI (du moins, celles qui travaillent dans le secteur de l'éducation).

Mais on pourrait penser la valorisation qui doit de toute façon être inscrite de manière explicite dans la stratégie de développement de chaque organisation ou en termes de « projets », qui peuvent être espacés dans le temps et permettre une plus grande flexibilité dans l'allocation des ressources. En outre, on pourrait imaginer que ces projets soient des projets collectifs, réalisés en partenariat entre plusieurs organisations, ce qui permettrait de mettre en valeur les compétences des uns et des autres, et de partager les coûts (avec, en plus, l'avantage qu'une partie de la diffusion des résultats se ferait déjà par la dynamique collaborative interorganisationnelle).

3.7 Quelques leçons de l'expérience étudiée

1. Il ne faut pas compter sur les processus ou dynamiques « naturelles » de valorisation de l'innovation. Même quand il y a des acteurs ou les services centraux et déconcentrés des MEN ou qui ont la fonction institutionnelle de la valorisation, ce n'est pas quelque chose qui se réalise automatiquement. Il faut toujours prévoir des mesures d'accompagnement et d'encouragement, et ne pas abandonner.
2. Les processus de valorisation de l'innovation ne sont pas linéaires ni unidirectionnels : ils nécessitent des remises en cause constantes, des aller-retour entre les détenteurs de la pratique et de l'expérience et ceux qui sont chargés de la synthèse, de la modélisation et de l'abstraction, ainsi que l'échange multidirectionnel entre acteurs dans des lieux/niveaux différents.
3. Il faut préserver un juste équilibre entre la poursuite de l'innovation et du changement et la valorisation de l'innovation.
4. Il faut considérer que les innovations sont en concurrence entre elles pour s'imposer chez les acteurs (plusieurs réformes qui se développent et préparent en même temps, plusieurs pressions au changement à différents niveaux), et qu'il n'y a pas d'ordre de priorité « naturel », mais il y a une multiplicité de facteurs en jeu, qui souvent dépassent le contrôle d'un seul acteur.
5. La valorisation de l'innovation doit faire l'objet d'une stratégie accompagnée de moyens conséquents.
6. La valorisation de l'innovation est un processus collectif, non seulement pour sa réalisation, mais aussi pour l'identification des innovations à valoriser. Tant que

l'on reste replié sur soi-même on perd de vue combien de lsa propre expérience peut être intéressante et utile à d'autres acteurs.

Questions ouvertes

1. *Comment faire pour faire en sorte qu'une culture de l'évaluation orientée à l'apprentissage à partir des pratiques et des effets qu'elles engendrent puisse s'affirmer ?*
2. *Comment faire pour faire en sorte qu'une culture de la collaboration, du partage et de l'échange entre OSI/OSC orientée à l'apprentissage puisse s'affirmer ?*
3. *Quelles formes organisationnelles collectives sont possibles pour réaliser de la valorisation de qualité (par exemple, projets conjoints, mise en place de structures permanentes, utilisation du F3E, rôle de la Commission Education de Coordination Sud, í) ?*
4. *Quelles approches et quelles alliances seraient appropriées pour favoriser l'assomption de responsabilité des PP dans les processus « verticaux » de valorisation des innovations ?*
5. *Quelles approches et quelles alliances seraient appropriées pour favoriser les processus horizontaux locaux (entre acteurs locaux) de valorisation de l'innovation ?*