

**Appropriation des politiques éducatives
dans un contexte de dépendance
économique**

Appropriation des politiques éducatives dans un contexte de dépendance économique

Réflexion sur le fonctionnement du réseau d'acteurs éducatifs au Rwanda

Dan Imaniriho

Promoteurs

Jean-Émile Charlier (UCL)
Jéréed Rugengande (ISPG)

Thèse présentée en vue de
l'obtention du grade de Docteur
en sciences psychologiques et
de l'éducation

Président du jury

Philippe Lekeuche (Université catholique de Louvain)

Comité d'accompagnement et jury

Sarah Croché (Université de Picardie Jules Vernes)

Michèle Garant (Université catholique de Louvain)

Jean-Marie De Ketele (Université catholique de Louvain)

Vincent Dupriez (Université catholique de Louvain)

Michel Bonami (Université catholique de Louvain)

Résumé

L'approche partenariale impulsée par les institutions internationales exige des acteurs éducatifs rwandais qu'ils assument la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des actions éducatives. Parallèlement, la dépendance économique extrême, aggravée par les effets du génocide et de la guerre civile, les prédispose à accepter les conditionnalités des donateurs. Cette recherche vise à appréhender les mécanismes d'appropriation locale des politiques éducatives développées dans un tel contexte. Les résultats mettent en évidence des reconfigurations du système d'enseignement rwandais qui visent à faciliter la participation de la population locale et l'appropriation locale des politiques éducatives. Ces résultats montrent aussi que, en raison des particularités locales et des arrangements locaux, le processus de participation et d'appropriation appliqué dans le système d'enseignement rwandais ne fonctionne pas précisément tel qu'il a été initialement souhaité par ses concepteurs.

Abstract

The partnership approach promoted by international institutions requires Rwanda education actors to assume responsibility for the development and implementation of educational activities. Meanwhile, the extreme economic dependence, exacerbated by the effects of the genocide and civil war, predisposes them to accept donors' requirements. This research aims to understand the mechanisms of local ownership of educational policies developed in such a context. The results highlight the reconfigurations of the Rwandan education system aimed at facilitating the participation of local people and local ownership of educational policies. These results also show that, due to the local particularities and local arrangements, the process of participation and ownership applied in the Rwandan education system is not working exactly as it was originally planned by its designers.

Table des matières

Résumé - Abstract.....	5
Table des matières	7
Remerciements	11
Préambule.....	15
Introduction	19
Subdivision de la thèse	21
Chapitre 1. Problématique et cadre méthodologique de la thèse	23
1. Problématique, questions, objectifs et hypothèses de la recherche	23
2. Cadre méthodologique.....	27
2.1 <i>L'approche diachronique.....</i>	<i>27</i>
2.2 <i>L'analyse des documents.....</i>	<i>27</i>
2.3 <i>Les entretiens avec les acteurs.....</i>	<i>29</i>
2.3.1 Sélection des interviewés et observation sur le terrain	30
2.3.2 Collecte des données : rapports entre le chercheur et ses interlocuteurs	32
2.4 <i>Traitement des données : rendre compte de l'attendu et de l'inattendu</i>	<i>34</i>
PREMIERE PARTIE. LA DOCTRINE PROMUE PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES POLITIQUES ÉDUCATIVES DES PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	37
Chapitre 2. Schéma théorique pour la première partie	39
1. L'approche institutionnelle.....	39
2. L'approche cognitive des politiques publiques	41
3. Le rapprochement entre l'approche institutionnelle et l'approche idéale.....	41
4. Le dispositif foucaldien.....	43
5. Articulation opérationnelle entre les références théoriques de la première partie de cette thèse	44
Chapitre 3. Doctrine promue par les institutions internationales et les politiques éducatives africaines.....	47
1. Passage d'un modèle d'inspiration keynésienne au néolibéralisme	47
1.1 <i>L'approche keynésienne et la vision d'un État providence</i>	<i>48</i>
1.2 <i>Du keynésianisme au libéralisme : l'émergence de thèmes de marché, de mondialisation, d'internationalisation et de bonne gouvernance.....</i>	<i>50</i>
1.3 <i>Resserrement des liens d'un dispositif qui porte les principes néolibéraux</i>	<i>53</i>
2. Éléments du cadre conceptuel : participation et appropriation	55
2.1 <i>Participation</i>	<i>56</i>
2.2 <i>Niveaux de participation.....</i>	<i>59</i>
2.2.1 Niveaux de participation selon le degré d'engagement des acteurs	59
2.2.2 Niveaux de participation en fonction de l'orientation de la communication.....	60
2.3 <i>Partenariat.....</i>	<i>62</i>

2.4 Appropriation.....	64
2.4.1 Définition de l'appropriation	64
2.4.2 Appropriation des stratégies de réduction de la pauvreté	65
2.4.3 Appropriation-contrôle et l'appropriation-engagement	68
2.4.4 Appropriation structurelle et appropriation décisionnelle	68
3. Évolution de la doctrine promue par les institutions internationales et les politiques éducatives des pays d'Afrique subsaharienne	69
3.1 La perspective d'un État providence dans le système éducatif africain	70
3.2 Le retrait de l'État et l'intervention des institutions internationales dans les systèmes éducatifs des pays africains.....	73
3.3 Instauration d'un État fort mais minimal qui opère en collaboration avec la société civile et le marché dans les systèmes éducatifs des pays africains.....	77
Conclusion de la première partie.....	81
DEUXIÈME PARTIE. L'INFLUENCE DU DISPOSITIF SUR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE MOBILISÉS DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION AU RWANDA	83
Chapitre 4. Cadre théorique pour la seconde partie : l'approche instrumentale.....	85
1. Rencontre entre les particularités locales et les normes que porte le dispositif : la complexité des idiosyncrasies locales	85
2. Analyse de l'intégration des particularités locales dans le dispositif : pourquoi une approche par les instruments?	89
3. Approche par les instruments d'action publique. Une vue panoramique.....	90
4. Typologie des instruments d'action publique.....	94
4.1 Typologies génériques traditionnelles	95
4.1.1 Les moyens d'action à la disposition du gouvernement, l'approche incrémentale	95
4.1.2 Les instruments économiques à la disposition du gouvernement.....	95
4.1.3 Classification fondée sur le degré d'influence de l'instrument.....	96
4.1.4 Classification fondée sur le degré de coercition dont dispose le gouvernement.....	97
4.2 Typologies qui portent sur les effets des instruments d'action publique.....	97
4.2.1 L'approche basée sur les formes de description et de catégorisation des instruments	98
4.2.2 L'approche basée sur des processus cognitifs et des processus politiques qui guident le choix des instruments	100
4.2.3 L'approche sociologique des instruments d'action publique.....	102
5. Processus de sélection d'instruments d'action publique	104
5.1 Approche idéale: la représentation cognitive des acteurs comme base de sélection des instruments.....	105
5.2 Approche des paramètres institutionnels : le contexte politique et institutionnel comme base de sélection des instruments.....	107
5.3 Approche chaotique: le hasard et l'opportunité comme base de sélection des instruments	108
6. Articulation opérationnelle entre les références théoriques de la seconde partie de cette thèse	110
Chapitre 5. Aperçu historique de la transformation des instruments d'action publique mobilisés dans le système éducatif rwandais	115
1. Les instruments réglementaires et la prédominance étatique dans le système éducatif rwandais.....	116
1.1 Période de bonne entente.....	117

1.2 Période de rupture.....	118
2. Rôle des experts étrangers dans un contexte d'État-providence	119
3. Émergence des coalitions élitistes face au contrôle étatique dans le système éducatif rwandais	120
4. Les instruments d'information et les liens d'échanges entre les partenaires éducatifs dans un contexte de contrôle étatique	122
5. Changement de doctrine et resserrement ou desserrement des liens entre les éléments du dispositif: du contrôle étatique à la logique de marché	123
6. Programmes d'ajustement structurel et contexte de guerre : les prémices d'une situation d'urgence inédite au Rwanda.....	124
7. Période des urgences : la remise en réseau des acteurs éparpillés	126
7.1 La phase de réhabilitation scolaire : un système d'enseignement dans des conditions dramatiques	126
7.2 Phase de réorganisation et d'élaboration des objectifs du nouveau système éducatif : début de la remise en réseau des acteurs	128
7.2.1 La table ronde de Genève et son impact sur les décisions éducatives au Rwanda.....	129
7.2.2 Conférence sur la politique et la planification de l'éducation au Rwanda	130
7.2.3 Le séminaire-atelier sur l'harmonisation du curriculum	130
7.2.4 L'analyse du secteur de l'éducation en 1997	131
7.3 Contribution des partenaires éducatifs pendant la période des urgences	132
7.3.1 Le rôle des administrateurs locaux et des parents dans la réouverture des écoles	132
7.3.2 Rôle des partenaires étrangers pendant la période des urgences	133
7.3.3 Rôle des Églises pendant la période des urgences	134
7.4 Confrontations entre acteurs pendant la période des urgences	136
7.4.1 Problème de l'enseignement tertiaire	136
7.4.2 Confrontation autour des programmes scolaires d'urgence.....	137
7.4.3 Résurgence de la question des conventions scolaires.....	138
8. Synthèse du chapitre.....	139
Chapitre 6. Transformation des instruments mobilisés dans le secteur de l'éducation au Rwanda	141
1. Renforcement de la doctrine portée par le dispositif au Rwanda	141
1.1 Initiative des Pays pauvres Très Endettés (PPTE) au Rwanda	142
1.2 Le second plan d'ajustement structurel (PAS II) 1998-2000.....	143
1.3 La première stratégie d'assistance-pays (CAS I) 1998-2002	144
2. Mobilisation des instruments-balises au Rwanda	147
2.1 Plan stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP) au Rwanda.....	147
2.2 Vision 2020	149
3. Transformation des instruments mobilisés dans le secteur de l'éducation au Rwanda	150
3.1 Instruments réglementaires	151
3.1.1 Changements de la constitution rwandaise et leur implication dans le secteur de l'éducation au Rwanda	151
3.1.2 Politique éducative de 2003	153
3.1.3 Législation scolaire portant l'organisation de l'éducation	155
3.1.4 Perception des interviewés à l'égard des instruments réglementaires	160
3.2 Instruments de planification financière	162
3.2.1 Cadre des dépenses à moyen terme (MTEF)	162
3.2.2 Appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel (ABS).....	163
3.2.3 Cadre de planification financière à long terme (LTSFF)	168
3.2.4 Le financement des entités éducatives décentralisées : capitation grants.....	169
3.3 Instrument de coordination et d'information	171

3.3.1	Processus de décentralisation dans le système scolaire rwandais	171
3.3.2	Approche par secteur (SWap)	181
3.3.3	Système de coopération déléguée (silent partnership).....	183
3.3.4	Plan stratégique du secteur éducatif (ESSP)	184
3.3.5	Assistance conjointe au secteur éducatif (JESS)	187
3.3.6	Évaluation conjointe du secteur éducatif (JRES)	189
3.3.7	Forum d'action conjointe pour le développement (JADF)	190
3.3.8	Perception de personnes interviewées à l'égard des instruments de coordination et d'information	191
4.	Synthèse du chapitre.....	192
Chapitre 7. Réapparition des savoirs assujettis et détournement des pratiques associatives locales.....		199
1.	Contrats de performance <i>imihigo</i>	199
2.	Les pratiques communautaires <i>Ubudehe</i> et <i>Umuganda</i>	202
2.1	<i>Ubudehe</i>	203
2.2	<i>Les travaux communautaires Umuganda</i>	207
3.	Synthèse du chapitre.....	210
Conclusion de la deuxième partie.....		213
1.	Les <i>benchmarks</i> et la participation locale subtilement encadrée	213
2.	L'équilibrisme institutionnel : un État en retrait ou un État intermédiaire ?	217
3.	Les réponses stratégiques des acteurs locaux : de l'adhésion passive à la résistance active	218
4.	Le jeu des ruses et l'équilibre du système éducatif en perpétuel chambardement.....	219
Conclusion générale		223
1.	Les instruments d'action publique au service d'un dispositif global	223
2.	Appropriation locale: déséquilibre entre l'accès aux instances éducatives et les capacités d'influencer les décisions prises dans ces instances.....	225
3.	Quelques recommandations et perspectives d'avenir	230
Bibliographie.....		231
Liste des tableaux		257
Liste des figures		257
Liste d'encadrés		257
Glossaire		258

Remerciements

Une thèse ne peut, en aucun cas, être réalisée par une personne isolée. Même si le thésard est le premier à recevoir les critiques et les félicitations, une thèse est le résultat d'une collaboration de plusieurs personnes. Dans le même ordre d'idées, cette thèse n'aurait pas été possible sans l'aide de nombreuses personnes. Je tiens donc à exprimer ma sincère gratitude à tous ceux qui, durant toutes ces années, ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à sa réalisation.

Mes remerciements vont en tout premier lieu à mes promoteurs de thèse qui m'ont très bien accompagné tout au long de ces années, que ce soit au plan académique et au plan humain. Mes remerciements s'adressent d'abord au professeur Jean-Émile Charlier, mon promoteur de thèse de l'Université catholique de Louvain. Sa disponibilité inégalée, sa patience, sa rigueur, ses réflexions toujours pertinentes, son souci de la précision, son soutien indéfectible et son encadrement professionnel m'ont permis de réaliser mon doctorat. Il a été pour moi comme un grand baobab sous lequel je me cachais quand le soleil brûlait ou quand la pluie tombait. Je le remercie aussi pour m'avoir aidé à participer à des colloques internationaux dans différents pays d'Europe, ce qui m'a permis de rencontrer des grandes personnalités et d'aiguiser mes connaissances. Merci également pour les différentes activités extra-académiques qu'il a organisées à plusieurs reprises et qui m'ont permis de réduire le stress. Je tiens également à remercier le professeur Jérémy Rugengande, le deuxième promoteur de cette thèse. Il a été parmi les professeurs de l'Université adventiste d'Afrique centrale (AUCA) qui, en 1998, ont guidé mes premiers pas dans la vie universitaire. Dès lors, il m'a guidé et encouragé, non seulement dans mon parcours académique, mais aussi dans ma vie en général. Durant les trois dernières décennies, il n'y a eu aucun événement de grande importance dans ma vie, auquel il n'a pas participé. Il a été pour moi une grande source d'inspiration. Sans lui, je n'aurais jamais fait mes études doctorales en Belgique.

Merci aux membres de mon comité d'accompagnement de thèse, professeur Sarah Croché, professeur Vincent Dupriez et professeur Michel Bonami. Leurs précieux conseils, leurs remarques pertinentes et leurs recommandations ont été indispensables, déterminants et décisifs dans la réalisation de cette thèse.

Merci à Professeur Philippe Lekeuche pour avoir accepté de présider le jury de cette thèse. Sa simplicité, sa bonne humeur et ses encouragements m'ont réconforté durant la phase finale de cette thèse.

J'adresse mes remerciements à Michèle Garant et Jean-Marie De Ketele qui, malgré leur agenda chargé, ont accepté de participer au jury de cette thèse.

Merci à ceux et celles qui ont facilité ce travail de recueil et de présentation des données. Merci aux agents du ministère de l'Éducation au Rwanda, aux directeurs de l'éducation au niveau des districts, aux membres du parlement, aux religieux, qui ont

accepté d'être interviewés. Qu'ils en soient ici remerciés. Je remercie particulièrement la secrétaire permanente du ministère de l'Éducation au Rwanda, Sharon Haba, pour son soutien durant le travail de recueil des données. C'est grâce à sa disponibilité, à son humilité et à son assistance que j'ai pu accéder à des sources d'information diversifiées.

Cette thèse s'est réalisée dans un environnement scientifique de qualité. Je remercie tous les collègues doctorants pour les moments passés à échanger sur nos sujets de thèse respectifs : Sebastiano D'Angelo, Didier Pidika, David Urban, Ella Djagnikpo, Sylvette Bahire, Zongo Bouraima. Je remercie particulièrement ma collègue de bureau Oana Panait avec qui nous avons partagé les moments de stress. Nos discussions quotidiennes sur les différentes approches théoriques ont été très fructueuses. Je remercie également les collaborateurs et membres de différentes équipes de recherche ou administrative rencontrés à Louvain-la-neuve pour le cadre intellectuel et relationnel stimulant dont ils m'ont permis de bénéficier. Je pense aux membres de la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation à Louvain-la-Neuve et aux membres d'IACHOS.

Merci à Vincent Manirakiza, Félix Banderembaho, Abbé Phocas Hitimana pour les discussions constructives que nous avons eues tout au long de mes études doctorales.

Merci à Marie Bronchart et Oger Piette qui ont relu cette thèse et affiné mon propos. Merci à Martine Janssens pour son assistance dans les procédures administratives. Merci à Marianne Bourguignon pour ses conseils et la mise en forme de cette thèse. Merci à Sandrine Delhay pour sa disponibilité chaque fois que je sollicitais son assistance dans les procédures administratives.

Un grand merci à Véronique Tumusabyimana, pour son assistance durant la demande d'admission aux études doctorales. Merci à la famille de Venuste Habumuremyi, à Evariste Ndemeye et sa femme Delphine Abayisaba pour leur assistance, leur accueil et leur hospitalité durant mon séjour en Belgique. Merci à la famille Evariste Munyantore et à Cyriaque Niyigaba pour m'avoir guidé au début de mon séjour à Louvain-la-Neuve. Merci à Emmanuel Mucangando, Gaetan Heri, Gilbert Ndahimana, pour l'assistance qu'ils m'ont apportée chaque fois que j'étais au Rwanda. Merci à l'ensemble de mes collègues de l'Université adventiste d'Afrique centrale qui ont accepté de faire une partie de mes tâches pour que je puisse réaliser cette thèse.

Merci aux étudiants inscrits en 2^e année de Master en Administration publique à l'Université catholique de Louvain - campus de Mons, à qui j'ai enseigné le cours de Politiques publiques (MADPU2204). Il s'agit de Lisa Rosati, Donovan Donkerwolk, Mélina Kaya, Alison Lecocq et Aurore Plumet. Les présentations des travaux de recherche qu'ils ont fait en classe et les questions pertinentes qu'ils ont posé durant les séances d'étude m'ont incité à approfondir mes recherches sur les politiques publiques.

Il aurait été impossible d'entreprendre mes études doctorales sans apport financier. Mes sincères remerciements à l'Église adventiste du 7^{ème} jour, à l'Université adventiste d'Afrique centrale, au Gouvernement rwandais et à l'Université catholique de Louvain qui ont contribué au financement de mes études doctorales.

La thèse est une aventure qui prend des années et, pour l'amener à terme, le soutien familial est indispensable. Je suis très reconnaissant aux membres de ma famille qui, d'une façon ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de cette thèse. Un merci tout particulier à mon regretté père qui, depuis les années 1980, m'a poussé sur le chemin qui mène vers le doctorat. C'est grâce à lui que l'ambition d'aller jusqu'au sommet de mes études a germé dans mon esprit. Merci à ma mère pour se soucier de ma famille et de moi. Merci à mes grands frères Elie, Joseph, Esdras, Azarie, Japhet, Schadrack et leurs familles respectives qui ont joué pleinement leur rôle pour que je puisse continuer mes études sans trop de soucis. Merci à ma grande sœur Zibie pour son soutien au début de mes études universitaires. Merci à mon petit frère Benjamin Turikubwayo qui n'a pas hésité de me rendre visite au Kenya pendant mes études de master et en Belgique pendant mes études doctorales. Son soutien moral m'a toujours conforté. Merci à mes nièces et neveux qui ont assisté ma famille durant mon absence. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude.

Il est difficile de trouver les mots pour remercier une personne qui est chère à mon cœur et qui, à des moments de doute et de découragement, était présente. Il s'agit de ma femme, Jemima Nyirasafari. Son sens d'organisation, sa créativité, sa patience exceptionnelle et sa capacité d'écoute m'ont permis à faire mes études doctorales dans un climat serein, à l'abri de tout souci affectif malgré mon absence physique. Elle a démontré sa maîtrise de la technologie, son talent et son esprit créatif en éditant toutes les figures inclus dans cette thèse. Je suis fier d'elle. Merci à ma fille Iriho Teta Noria, pour avoir supporté, durant toutes ces années, l'absence du père.

Préambule

Dans la matinée du 20 octobre 2011, les derniers préparatifs de mon voyage du Rwanda vers la Belgique pour ma deuxième année de doctorat en sciences de l'éducation étaient presque achevés. Comme d'habitude, je me suis rendu à mon lieu de travail à l'Université adventiste d'Afrique centrale pour finaliser les procédures administratives et financières et en profiter pour dire au revoir à mes collègues de travail. C'est dans ce cadre que j'ai fait un petit passage dans le bureau de l'un de mes collègues de la faculté de Gestion et d'Administration. Lors de notre petite conversation, celui-ci me demanda, avec beaucoup de curiosité, le sujet de mon travail de recherche. Je fus obligé de lui faire un petit exposée sur mes études doctorales et sur mon sujet de recherche qui se rapporte aux réformes scolaires élaborées dans le contexte de dépendance et contraintes. Du coup, il me sembla plus intéressé à prolonger la discussion tout en me demandant si j'avais suivi l'allocution du président Kagame lors de sa visite en France¹, ce à quoi je répondis affirmativement. Au fait, il voulait me faire remarquer la métaphore – utilisée par le président Kagame pour expliquer aux membres de la diaspora rwandaise à Paris la complexité des relations entre les opérateurs internationaux du développement et les bénéficiaires locaux – dans lequel ces premiers sont comparés à un bienfaiteur qui donne une chemise à quelqu'un tout en lui donnant les ordres sur la façon de la mettre en fonction des goûts du bienfaiteur sans tenir compte de ceux du bénéficiaire.

Pour mieux me faire comprendre son point de vue, mon interlocuteur me recommanda de lire un livre (qu'il avait déjà sur son bureau de travail) de Dambisa Moyo intitulé *Dead Aid*. En substance, ce livre considère que l'assistance financière étrangère est une « aide fatale », source de beaucoup plus de mal que de bien. Il recommande donc l'arrêt dans les plus brefs délais, de toute forme d'aide étrangère octroyée à l'Afrique. À la fin, mon interlocuteur me fit remarquer que l'échec des politiques appuyées sur l'aide internationale réside dans le fait que les institutions internationales qui l'octroient essaient de préserver les intérêts des pays puissants en imposant leur point de vue sans tenir compte ni des modes de vie ni des besoins réels de la population bénéficiaire de cette aide. Pour lui, « *les changements entrepris dans ce contexte de dépendance ne réussiront jamais tant que ces acteurs externes ne changeront pas leur façon de travailler* »².

Dans la soirée du même jour, j'ai pris le vol SN0465 Kigali-Bruxelle avec une escale à Kampala (Uganda) pour le débarquement des passagers qui font le trajet Bruxelles-Kampala via Kigali, et l'embarquement des passagers qui font le trajet Kampala-Bruxelles. Après le débarquement de mon voisin belge, je me suis retrouvé à côté d'un nouveau voisin finlandais qui, selon ses dires, est un expert en géologie. Comme on allait passer sept heures ensemble, nous avons jugé bon d'engager une discussion pour faire passer tout ce

¹ Cette visite a eu lieu en août 2011.

² Cette conversation s'est déroulée en anglais. La traduction est la nôtre.

temps qui nous semblait interminable. Au milieu de notre discussion, il me demanda ce que je faisais en Belgique. Je fus donc obligé de répéter le petit exposé sur mes études doctorales et sur mon sujet de recherche. Curieusement, de la même manière que mon interlocuteur de la matinée, mon nouveau voisin afficha un intérêt particulier à l'égard de mon sujet de recherche et me posa beaucoup de questions sur les mécanismes d'assistance aux systèmes éducatifs africains en général et rwandais en particulier. Á la fin il me fit partager son expérience en Afrique en ces mots³ :

J'ai été vraiment étonné de voir comment les choses fonctionnent ici chez vous... Nous avons élaboré un projet d'assistance dans le secteur géologique et agricole. Une agence finlandaise a octroyé une assistance financière et l'expertise pour implantation de ce projet. Lors de sa mise en œuvre au niveau local, une surprise m'attendait. Lors de l'engagement du personnel, chaque partenaire local bien placé dans le projet n'avait que deux obsessions : engager ses relations (frères, cousins, maîtresses, etc.), leur attribuer un salaire colossal sans rapport avec leur qualification et s'acheter une voiture tout terrain sur le compte du projet. Á la fin, nous nous sommes retrouvés avec un nombre impressionnant de personnel non qualifié dont la rémunération dépassait les capacités budgétaires, et un nombre impressionnant de voitures trop chères qui dévoraient le budget alloué à leur maintenance et à leur carburant à tel point qu'actuellement nous faisons face à un problème de paiement de salaires du personnel et de paiement des factures de maintenance et de carburant des véhicules. Parallèlement, le budget alloué au projet est déjà épuisé.

Avant de s'endormir, il me fit remarquer que les relations d'assistance internationale ne réussiront jamais tant que les partenaires locaux ne changeront pas leur façon de travailler.

Cette coïncidence fortuite fut une occasion d'avoir l'expérience de deux représentations du monde diamétralement opposées, obligées de coexister dans une incompréhension mutuelle. Un tel phénomène est curieux d'autant plus que le nouveau paradigme d'assistance aux pays en voie de développement préconise une appropriation locale et une coordination efficace des actions entreprises dans le cadre de l'aide au développement. Il n'a fait qu'aiguiser ma curiosité quant aux mécanismes d'harmonisation et d'appropriation locale des actions publiques.

Cette curiosité est le fruit de mon expérience personnelle de trois ans dans l'administration publique dans le district et dans l'enseignement des cours d'administration et de planification de l'éducation au niveau des institutions d'enseignement supérieur. En tant que directeur de l'unité de développement social⁴ (éducation, santé, jeunesse, sport, culture et loisirs) et, en qualité de secrétaire exécutif d'intérim dans le district de Kacyiru, j'ai eu l'occasion de participer au processus de mise en œuvre des politiques publiques élaborées dans la période post-génocide. J'ai également eu l'occasion de participer aux différentes négociations de l'aide au développement destinée aux projets élaborés dans les Districts et quelques fois, dans les Provinces. C'est la curiosité issue de cette expérience qui

³ La conversation s'est déroulée en anglais. La traduction est la nôtre.

⁴ J'ai travaillé au niveau de District à partir de 2002 à 2005 d'abord comme chef de service de l'éducation, sport, culture et loisirs et plus tard, comme directeur de l'unité de développement social. Pendant cette période, j'ai eu l'occasion d'occuper, à deux reprises, le poste de secrétaire exécutif à intérim de ce même District.

m'a poussé, lors de mes études de master à l'*University of Eastern Africa-Baraton/Kenya* (2005-2008), à faire une recherche⁵ sur la mise en œuvre du processus de décentralisation dans la supervision des écoles de la ville de Kigali. Néanmoins, cet effort de compréhension a soulevé beaucoup plus de questions qu'il n'a apporté de réponses. La décentralisation était déjà dans sa deuxième phase, mais il apparut que les acteurs locaux ne disposaient pas d'information suffisante sur le processus en cours.

Au cours de cette recherche, la majorité des enseignants, directeurs d'établissement scolaire et autorités locales de l'éducation affirmaient que l'implantation de la décentralisation dans leurs institutions respectives, a atteint un niveau très avancé. Néanmoins, ils n'arrivaient pas à donner une information claire et exacte sur les aspects de cette implantation locale quoique les documents destinés à guider leurs actions fussent déjà disponibles⁶. Curieusement, la plupart de ces autorités avaient même présenté ces aspects dans leurs contrats de performance communément appelés *Imihigo* d'une façon explicite ou implicite. C'est également au cours de cette recherche que j'ai entendu parler pour la première fois des rencontres – qui avaient commencé en 2003 sous l'appellation de *Joint review of the education sector* (JRES) – entre les hauts cadres des ministères concernés par le secteur éducatif, les bailleurs de fonds et les représentants de la société civile en vue d'évaluer et de formuler les politiques éducatives. Cette « évaluation conjointe » était un phénomène curieux pour moi, parce que pendant trois années de travail dans l'administration publique (2002-2005), aucun des collègues avec qui j'étais chargé de la mise en œuvre des politiques éducatives dans les districts n'avait mentionné ces réunions⁷. Pourtant, j'étais parmi les personnes les plus informées sur les aspirations des partenaires éducatifs locaux. En outre, lors de l'entretien avec mes étudiants des cours de planification et administration de l'éducation, dont la grande majorité sont des enseignants et des directeurs d'écoles primaires, j'ai constaté un relatif manque de connaissances de base quant aux actions menées par le gouvernement dans le secteur éducatif rwandais.

Cette situation dichotomique entre le contenu des documents officiels et les représentations cognitives individuelles des acteurs locaux, ajoutée à ce constat de manque d'information d'une partie des acteurs, furent les catalyseurs d'un grand questionnement sur la responsabilité des concernés dans le choix des priorités du secteur de l'éducation. Par quels mécanismes font-ils entendre leurs idées ? Par quels mécanismes contribuent-ils à la traduction et la médiation des idées éducatives ? Quel est l'apport de chacun d'eux dans l'émergence des nouvelles pratiques éducatives ? De quelle manière participent-ils au

⁵ C'est une recherche faite pour l'accomplissement des exigences du programme de master qui a abouti à un article publié dans le « *Journal of Education and Practice* vol 2 no1 (2011) intitulé « *Decentralized Supervision of Schools in Kigali City : Issues and Challenges* ».

⁶ Les réponses données montrent qu'une grande partie des répondants se représentent la décentralisation dans la perspective de réduction de la distance physique entre leur domicile ou leur lieu de travail et les bureaux des administrateurs publics plutôt que leur participation active dans le processus de prise de décisions.

⁷ Au cours de cette recherche, une vérification a été faite, en demandant aux anciens administrateurs de l'éducation au niveau des districts et anciens directeurs des écoles s'ils avaient participé ou entendu parler de ces réunions et plus tard les listes des participants aux réunions des années 2003, 2004 et 2005 ont été vérifiées pour confirmer leurs réponses.

processus d'opérationnalisation des réformes qui installent de nouvelles pratiques éducatives?

L'objectif initial était d'étudier les mécanismes d'appropriation locale de toutes les réformes éducatives qui ont eu lieu depuis l'implantation de l'école de type « moderne » au Rwanda jusqu'aujourd'hui. Néanmoins, face à l'ampleur de la tâche, vu la spécificité de la période qui a suivi le génocide et convaincu par les conseils des promoteurs de la thèse, j'ai choisi de centrer la recherche sur les politiques éducatives de la période post-génocide au Rwanda.

Introduction

Cette thèse contribue à un débat actuel sur l'analyse des politiques éducatives en Afrique subsaharienne. Elle explore la dynamique de partenariat créée dans le secteur éducatif par une nouvelle approche de l'aide au développement. Lancée durant les années 1990, l'idée de réduction de la pauvreté, dans laquelle la communauté internationale s'est inscrite, marque le point de départ de la nouvelle architecture de l'assistance internationale. Elle préconise l'élaboration de plans stratégiques de réduction de la pauvreté « crédibles » comme un préalable à l'octroi de l'assistance financière internationale.

Les doctrines macroéconomiques adoptées par les institutions de Bretton Woods à la fin des années 1990 exigent que les stratégies de développement localement développées soient présentées dans des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRPs) qui constituent le cadre de référence pour les politiques sectorielles : la santé, l'éducation, la justice, l'économie, etc. Les stratégies éducatives associées à ces logiques sont fondées sur un postulat de la théorie du capital humain selon laquelle l'éducation est un capital qui s'accumule et qui, à long terme, engendre des gains. Dans cette optique d'investissement, les stratégies éducatives sont vues comme un moyen d'aboutir à une croissance durable et de sortir de la pauvreté. Elles sont censées répondre aux véritables besoins sociaux de la population locale, à condition que les actions qu'elles véhiculent soient efficaces.

Après avoir compris que cette efficacité n'est pas possible tant que les actions entreprises ne sont pas soutenues par leurs bénéficiaires, les institutions internationales de financement ont défendu qu'il était nécessaire d'établir des « partenariats » qui tiennent compte des aspirations de la population locale. La logique de ce changement est basée sur l'hypothèse selon laquelle la participation et la considération des préférences locales sous-tendent une appropriation locale considérée comme une clé de voûte de l'efficacité des actions de développement. Cette hypothèse constitue le moteur des stratégies de réduction de la pauvreté tel que rapporté dans le bilan d'action dressé à l'occasion de la conférence de Monterrey (UN, 2002). C'est-à-dire qu'une réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs locaux.

Dans cette optique, la fonction stratégique des partenariats est de réduire la pauvreté à travers trois stratégies : assurer la coordination et l'harmonisation des actions ; promouvoir l'appropriation locale ; et mobiliser le soutien local à l'égard des politiques de réduction de la pauvreté. Néanmoins, son application s'avère compliquée en raison de la diversité des objectifs poursuivis par les groupes d'intérêts impliqués. Cette diversité s'observe aussi bien au sein de la communauté des institutions internationales de financement, au sein de l'ensemble des représentants du gouvernement qu'au sein des représentants de la société civile. En effet, des malentendus entraînent fréquemment des confrontations au sein et entre ces catégories. Par conséquent, la question d'harmonisation, de coordination et de

l'appropriation locale des initiatives de différents groupes d'acteurs se pose : par quels mécanismes les préférences de la population locale, les programmes gouvernementaux et l'agenda des partenaires internationaux se combinent-ils pour donner lieu à des actions de développement dans le secteur de l'éducation ?

En posant cette question, cette thèse tente d'appréhender la manière dont la population locale est mobilisée dans le processus de définition et d'application des stratégies éducatives. Elle tente également d'appréhender la manière dont cette population réagit face à cette mobilisation. Différentes études ont analysé les mécanismes par lesquels les doctrines promues par les institutions internationales s'imposent dans les politiques publiques locales (Kamuzinzi, 2010 ; Rugengande, 2010 ; Hayman, 2006). Néanmoins, les mécanismes de participation et d'appropriation locale sont peu analysés. La présente thèse propose alors d'explorer ces mécanismes en insistant sur la manière dont les liens entre les acteurs rwandais se structurent et se maintiennent. La question à répondre met l'accent sur les caractéristiques normatives des instruments d'action publique qui sont mobilisés pour renforcer ces liens dès que les doctrines promues par les institutions internationales sont mises à la disposition de la population locale. Le concept d'instrument d'action publique renvoie aux lois, aux procédures, aux liens d'échange, aux normes, aux modalités de financement, aux structures institutionnelles, aux budgets et à tout autre dispositif technique ou social qui sert de liaison entre la décision politique et sa traduction en actions.

Subdivision de la thèse

Cette thèse est divisée en sept chapitres. Le premier chapitre traite de la problématique, de l'hypothèse de recherche et de la méthodologie. Les six autres chapitres sont répartis en deux parties. La première partie s'intéresse au dispositif qui porte les doctrines promues par les institutions internationales et qui oriente la réflexion et la conduite des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. La seconde partie analyse la manière dont les instruments d'action publique sont transformés par ce dispositif en vue de faciliter la participation locale dans l'élaboration et l'exécution des politiques éducatives.

La première partie de cette thèse contient le deuxième et le troisième chapitre. Le deuxième chapitre présente un schéma théorique qui permet de rendre compte des mécanismes par lesquels les doctrines se propagent d'un système à l'autre ou d'un pays à l'autre. Ce chapitre mobilise l'approche institutionnelle, l'approche cognitive des politiques publiques et la notion de dispositif foucaldien. Le troisième chapitre s'intéresse à la transformation des doctrines promues par les institutions internationales. Il s'intéresse également aux facteurs qui ont facilité la propagation de ces doctrines dans les systèmes scolaires des pays de l'Afrique subsaharienne.

La seconde partie de cette thèse comprend le quatrième, le cinquième, le sixième et le septième chapitre. Le quatrième chapitre présente le schéma théorique qui permet de rendre compte des facteurs qui facilitent la transformation des décisions politiques en actions. Ce chapitre mobilise l'approche par les instruments. Il présente également l'apport de cette approche dans cette thèse. Le cinquième chapitre part d'une approche sociohistorique pour présenter l'évolution au cours du temps des instruments mobilisés dans le secteur scolaire au Rwanda. Le sixième chapitre analyse les récentes reconfigurations instrumentales pour appréhender la manière dont les instruments d'action publique mobilisés dans le système scolaire rwandais acquièrent leurs caractéristiques normatives et prescriptives. Il s'intéresse également à la manière dont ces caractéristiques façonnent le processus de participation de la population locale dans le système scolaire rwandais. Le septième chapitre se livre à une analyse sur la manière dont les pratiques associatives locales sont absorbées et transformées par les caractéristiques normatives que porte le dispositif. Ce chapitre analyse la manière dont les pratiques de participation locale ancrées dans la culture rwandaise ont été mobilisées dans le système scolaire au Rwanda et se sont adaptées aux exigences de ce dispositif.

Chapitre 1

Problématique et cadre méthodologique de la thèse

Cette étude rend compte des mécanismes par lesquels des acteurs de statuts différents, intéressés à divers titres par les questions d'enseignement participent, chacun à sa manière, au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques éducatives au Rwanda. Elle analyse le fonctionnement de ce qui apparaît comme un réseau d'acteurs constitué par le système scolaire rwandais. Elle insiste sur la manière dont les instruments d'action publique acquièrent les caractéristiques normatives et prescriptives qui facilitent ou limitent la coopération entre ces acteurs et, dans tous les cas, la façonnent. Elle s'intéresse plus spécialement à la manière dont ces instruments conduisent un acteur particulier, en l'occurrence, la population locale, à exprimer ses attentes et ses aspirations en matière éducative.

1. Problématique, questions, objectifs et hypothèses de la recherche

À partir des années 1980, les fondements du système économique mondial se sont transformés. La vision d'un État qui contrôle toutes les actions publiques a été remplacée par la vision d'un État qui opère en collaboration avec des partenaires multiples. Cette transformation a reconfiguré fondamentalement les systèmes de gouvernance des pays de l'Afrique subsaharienne. À partir de ce moment, les actions publiques se sont organisées autour des thèmes tels que la libéralisation économique, la privatisation, la dérégulation, la bonne gouvernance, la décentralisation, etc. Ces thèmes promus par les institutions internationales et imposés aux pays dépendant de l'aide internationale, ont causé des changements notamment dans le secteur de l'éducation. Aucun consensus ne se dégage toutefois dans la littérature sur l'effet de ces changements sur la coopération entre les acteurs. Certains auteurs affirment que grâce aux logiques auxquelles les nouvelles politiques ont été associées, en l'occurrence la participation locale, l'insertion (*empowerment*), l'appropriation (*ownership*) et la redevabilité démocratique (*accountability*), la population locale a pu accéder aux entités où les décisions politiques sont élaborées et discutées (Altinok, 2007 ; Altinok et Lakhal, 2007 ; Cling et coll., 2003). D'autres soulignent que ces politiques ont contribué à l'intrusion étrangère dans les systèmes nationaux de gouvernance, principalement dans les pays dépendant de l'aide internationale. Grâce à eux, les organisations internationales se sont vu attribuer une place privilégiée dans la définition et dans la mise en œuvre des politiques publiques (Brouillette & Fortin, 2004 ; Charlier, 2003 ; Charlier, 2005). Plutôt que d'écouter les demandes

locales, les États semblent enclins à suivre les propositions de ces organisations internationales (Hayman, 2005 ; Charlier, 2003 ; Brouillette & Fortin, 2004).

L'évolution d'événements dans le système de gouvernance au Rwanda semble unique et intéressante.

Premièrement, au cours des années 1980, ce pays a affiché une réticence face aux injonctions externes dans son système de gouvernance. Durant cette période, le gouvernement rwandais a refusé¹ de négocier les plans d'ajustement structurel promus par les institutions de Bretton Woods. Ce comportement contraste avec celui qui fut observé dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne durant la même période. Les plans d'ajustement structurel ont finalement été négociés dix années plus tard, c'est-à-dire à la fin des années 1980. Au début des années 1990, le Rwanda a connu une guerre civile et un génocide qui ont détruit tout le système administratif. La période de reconstruction a nécessité des moyens financiers, humains et matériels que le gouvernement rwandais ne pouvait pas mobiliser. Des partenaires multiples sont intervenus, avec des agendas peu ou mal accordés.

Deuxièmement, après le génocide, le Rwanda a reconsidéré toutes ses alliances avec l'Occident. Le retour des réfugiés venant des pays anglophones a substantiellement changé le contexte politique et socio-économique. Aujourd'hui, le Rwanda appartient à la communauté des pays de l'Afrique de l'Est et au Commonwealth, deux organisations anglophones. Parallèlement, son statut d'ancienne colonie belge le maintient dans la zone d'influence – de moins en moins affichée – de la francophonie. Le système éducatif rwandais est actuellement partagé entre les influences venant des blocs anglophone et francophone qui s'ajoutent à celles des institutions internationales de financement. La littérature montre que la situation au Rwanda évolue d'une manière qui semble paradoxale. D'une part, le rapport de l'UNESCO (2011a, 2011b) sur le financement de l'éducation sorti en 2011, classe le Rwanda – tout comme la Guinée, le Mali et la Zambie – parmi les pays dont les systèmes éducatifs sont les plus dépendants de l'APD (aide publique au développement) en Afrique². D'autre part, malgré cette dépendance, le Rwanda – tout comme le Botswana et l'Éthiopie – est classé parmi les pays africains dont la défiance face à la domination des bailleurs de fonds est élevée (Whitfield, 2009 ; Whitfield et *al.*, 2010). Et enfin, il est classé parmi les trois pays, avec le Laos et le Vietnam, qui respectent le plus scrupuleusement les décisions prises lors des rencontres internationales (UNESCO, 2014).

Ce paradoxe apparent révèle une problématique nettement plus complexe que ce qui était attendu intuitivement. Les éléments empiriques attestent que la dépendance n'induit pas nécessairement la confiance dans les bailleurs, et que la défiance vis-à-vis des bailleurs n'exclut pas de se conformer à leurs prescriptions. Le dévoilement de cette complexité incite à un questionnement approfondi et systématique en vue d'appréhender les enjeux de

¹ Ce sujet est détaillé dans les chapitres ultérieurs

² Le rapport sur le financement de l'éducation en Afrique subsaharienne publié le 27 avril 2011, montre que l'APD (l'Aide Publique au Développement) des pays comme la Guinée, le Mali, le Rwanda et la Zambie, représente près de la moitié des budgets publics de l'éducation.

la participation des acteurs au Rwanda. C'est dans cette perspective que cette thèse explore quelques effets de la propagation d'un élément de la doctrine des organisations internationales, qui est repris par les États et qui veut attribuer une place privilégiée aux parties prenantes dans le processus d'élaboration et d'application des politiques publiques. La thèse veut appréhender la manière dont ces parties prenantes sont mobilisées dans le système scolaire rwandais et la manière dont elles se positionnent et agissent lors de l'élaboration et de l'exécution des stratégies éducatives. Le questionnement porte sur les mécanismes qui facilitent leur mobilisation plutôt que sur l'évaluation des plans stratégiques qu'elles élaborent. Le souci est de répondre à la question « pourquoi » et « comment », (cadre descriptif) ces parties prenantes acceptent ou refusent d'entrer dans l'action collective. Cette thèse ne cherche ni à identifier des dysfonctionnements des stratégies éducatives ni à proposer des remèdes. Elle s'intéresse aux mécanismes qui orientent la conduite des acteurs pendant l'élaboration et pendant la mise en œuvre des stratégies éducatives. Elle ne traite que très superficiellement les questions liées aux résultats et à l'impact de ces stratégies.

L'hypothèse théorique sur laquelle s'est construite cette recherche est que dans toute société contemporaine, il existe une multitude de visions du monde qui sont en perpétuelle concurrence. Quand l'une d'elles parvient à s'imposer, parce qu'elle est portée par un dispositif puissant, elle transforme les prescriptions et les normes que les instruments d'action publique inscrivent dans la réalité quotidienne des individus. Ce sont ces normes et prescriptions qui permettent aux instruments d'orienter la conduite des acteurs vers des points de convergence alignés sur la vision du monde que porte le dispositif puissant. Celui-ci est perçu dans le sens de Foucault, c'est-à-dire comme un réseau créé entre un ensemble d'éléments hétérogènes (Foucault, 1994 ; Raffnsøe, 2008). Les acteurs procèdent aux changements en alignant les institutions (en l'occurrence, l'institution éducative) sur la vision du monde portée par le dispositif puissant. La force des instruments d'action publique réside alors dans leur capacité d'inscrire dans la réalité la logique que porte ce dispositif en orientant la conduite des acteurs. Le dispositif oriente les conduites des acteurs par l'intermédiaire de ces instruments. Toutefois, certains auteurs ont fait remarquer que la pérennité des instruments n'implique nécessairement ni leur efficacité, ni leur capacité de produire des effets sur les individus qui les ont mobilisés. Des instruments se maintiennent alors qu'ils n'apportent pas de transformations durables et profondes dans la conduite des acteurs concernés (Baudot, 2014). Souvent, les effets produits par les instruments ne sont pas ceux qui étaient escomptés (Lascoumes & Le Galès, 2004). En plus, tous les acteurs ne se laissent pas nécessairement assujettir par les caractéristiques normatives et prescriptives des instruments qu'ils utilisent (Bourhis & Lascoumes 2014). Les acteurs restent en effet libres de leurs choix, le dispositif leur propose « des lignes multiples, qui dans leur ensemble se dirigent vers l'objectif même du dispositif, mais qui dans le détail, pourront être localement contradictoires » (Lemoine, 2015 : 2). Le dispositif n'impose rien aux acteurs, il ne les domine pas, il ne fait que les orienter en pesant sur leurs préférences par l'intermédiaire des caractéristiques normatives qu'il attribue aux instruments d'action publique. Il fait faire des choses mais de façon progressive, imperceptible et lente. L'influence du dispositif est le résultat d'une combinaison de plusieurs éléments

convergen, le sujet ne se rend pas compte que la conduite qu'il adopte était très largement prévisible. Les acteurs ont le choix de s'appuyer sur certains éléments du dispositif plutôt que sur d'autres. Ils ont une large autonomie pour choisir leur ligne de conduite sans qu'elle puisse toutefois s'écarter de la logique et de l'objectif du dispositif. Cette « autonomie encadrée » (Lemoine, 2015 : 2) implique que certains instruments sont retenus non pas parce qu'ils sont fonctionnellement efficaces, mais parce qu'ils contribuent puissamment à maintenir les acteurs dans la logique et dans l'objectif du dispositif. Des instruments dont il est évident qu'ils sont défavorables aux intérêts locaux peuvent ainsi être mobilisés (Charlier, 2003 ; Charlier, 2005), tout simplement parce qu'ils jouent un rôle important dans la préservation de l'unité des acteurs engagés dans une action collective (Halpern et al, 2014). L'autonomie des acteurs et l'imprédictibilité des instruments engendrent quelquefois des effets autres que ceux initialement escomptés.

Cette thèse veut tester empiriquement l'hypothèse selon laquelle le dispositif global qui porte les doctrines promues par les institutions internationales a progressivement transformé les opinions sur le rôle que joue la population locale dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques publiques des pays de l'Afrique subsaharienne. Les États ne sont plus dans cette position dominante qui leur permettait de réguler et de contrôler toutes les activités publiques. La population locale, les organisations non gouvernementales, les élus locaux, les Églises, la société civile, ne sont plus perçus comme des acteurs passifs qui s'alignent sur des stratégies de développement élaborées ailleurs, mais comme des partenaires qui participent activement au processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces stratégies. Les instruments d'action publique ont alors été transformés et adaptés en vue de faciliter la participation locale. Celle-ci implique des relations partenariales entre les différents catégories d'acteurs potentiellement intéressés par les politiques éducatives : l'État, les élus locaux, les organisations non gouvernementales, les représentants de la société civile, les Églises, les bailleurs de fonds, les enseignants, les étudiants, etc. Néanmoins, les particularités et les arrangements locaux font que des réformes liées à cette transformation des instruments ne s'appliquent pas toujours de la façon dont elles ont été initialement imaginées par leurs concepteurs.

Cette recherche défend alors une thèse selon laquelle le dispositif qui porte la doctrine des organisations internationales et qui est relayé par des États a transformé les instruments d'action publique. Le but de cette transformation des instruments était de susciter la participation locale dans l'élaboration et l'application des politiques publiques. Toutefois, les facteurs idiosyncratiques locaux qui ne répondent pas à la logique de ce dispositif font que le processus de participation introduit dans le système scolaire apparaît limité au partage d'information et à la consultation. Rarement, il parvient à remplir les exigences d'un véritable partenariat telles qu'elles semblent avoir été initialement souhaitées par ses concepteurs.

2. Cadre méthodologique

Du point de vue méthodologique, cette thèse s'appuie sur deux modes de collecte des données utilisés en sciences sociales: l'analyse des documents qui traitent le sujet de mobilisation des acteurs et l'analyse des entretiens avec les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et d'application des politiques éducatives au Rwanda. Ces deux actions ont été réalisées de façon complémentaire l'une à l'autre. Les procédures suivies s'inspirent de l'approche diachronique.

2.1 L'approche diachronique

La méthodologie mise en œuvre s'inspire largement de l'approche diachronique suggérée par les tenants de la perspective sociologique des instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lascoumes, 2007). L'approche diachronique est principalement utilisée dans la linguistique pour analyser l'histoire d'une langue et ses évolutions lexicales, syntaxiques, phonétique, phonologiques, sémantiques, etc. Elle se différencie de l'approche synchronique par le fait que la diachronie s'intéresse à l'évolution d'un phénomène dans le temps alors que la synchronie s'intéresse à l'étude d'un phénomène dans une période de temps fixe. L'approche diachronique étudie le changement d'un phénomène au cours de l'histoire en analysant les effets de transformation des variables environnementales sur un phénomène social ou sur un enjeu étudié. Elle tente de recueillir un important nombre de preuves qui attestent de ces effets en prenant en compte les éléments de l'expérience subjective individuelle des acteurs impliqués dans cette transformation des variables. Elle s'articule autour des documents mais aussi autour des ressources narratives.

En éducation, cette approche permet d'évaluer les politiques et les pratiques éducatives sur le long terme. Elle permet de reconstituer l'émergence et l'évolution des instruments mobilisés dans le système éducatif, d'analyser les effets qu'a suscités la transformation de ces instruments sans toutefois en faire une évaluation critique. Il s'agit d'appréhender le processus de structuration des réseaux d'acteurs, le processus d'élaboration des lignes d'action et la transformation progressive des objets sociotechniques qui orientent les représentations communes et le comportement des individus.

2.2 L'analyse des documents

Pour pouvoir construire une histoire de chaque instrument, il fallait accéder aux documents produits durant une longue période. Le processus d'analyse des documents s'est alors déroulé en quatre phases. Le travail a commencé par une analyse préliminaire qui consiste en une prise de contact avec divers matériaux possibles pour déterminer ceux qui seront le mieux à même de correspondre aux différents critères en jeu (Robert et *al.*, 1997). En présence des documents à analyser, j'ai eu recours à la première lecture en vue de bien saisir leur message et leur orientation. C'est ce que Bardin (2008) appelle « la lecture flottante ». C'est la première phase du processus d'analyse des documents qui s'est déroulée de janvier à mai 2011. Cette lecture m'a permis de catégoriser les

instruments d'action publique mobilisés dans le secteur de l'éducation au Rwanda : (i) les instruments-balises ; (ii) les instruments législatifs et réglementaires ; (iii) les instruments de planification économique et ; (iv) les instruments de coordination ; (v) les pratiques ancrées dans l'héritage culturel mobilisées pour renforcer le processus de coordination des actions publiques³. Cette catégorisation m'a permis d'avoir une vue d'ensemble et d'orienter les activités de la deuxième phase qui consiste en un choix des documents à soumettre à l'analyse.

Pour réaliser la deuxième phase du processus d'analyse des documents, j'ai demandé l'autorisation d'accéder aux archives du ministère de l'Éducation. C'est à ce moment que j'ai réalisé que certains documents dont j'avais besoin ne sont pas disponibles dans les archives du ministère, principalement ceux qui ont été élaborés avant 1994. À cause de la guerre civile, une partie des documents a été détruite. J'ai dû recourir à l'aide des personnes ayant travaillé dans le secteur de l'enseignement qui avaient gardé quelques documents ou qui pouvaient en localiser d'autres. En plus, j'ai fait des recherches sur internet pour en localiser quelques-uns. Certains documents qui n'étaient pas disponibles au ministère de l'Éducation étaient accessibles sur internet. Au fur et à mesure que l'univers de documents sur lesquels j'allais effectuer l'analyse se précisait, j'ai procédé à la constitution d'un corpus. Les documents recueillis ont été soumis à la première lecture. C'est à partir de cette lecture que le corpus documentaire s'est précisé.

Le corpus de base est constitué des documents du ministère de l'Éducation, du ministère de l'Administration locale, du ministère de l'Économie et des finances publiques, des institutions internationales telles que l'UNESCO, la Banque Mondiale et la DFID. Les plus significatifs de ces documents sont classés en trois catégories : (i) documents liés aux stratégies de réduction de la pauvreté produits par les institutions de Bretton Woods et les autres institutions comme la DFID et l'UNESCO (ii) les documents liés aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté telles que la vision 2020, Plans stratégiques de réduction de la pauvreté, etc. (iii) les documents liés aux stratégies du secteur de l'éducation dont la politique éducative de 1998, la politique sectorielle de l'éducation de 2003 et les plans sectoriels de l'éducation (ESSP 2004-2008, ESSP 2006-2010, ESSP 2008-2012, ESSP 2010-2015), la législation scolaire, etc. Tout au long de la recherche, j'ai rassemblé, lu et analysé les articles sortis dans les journaux rwandais qui traitent des questions éducatives durant la période de 1995 à 2014. La deuxième phase s'est déroulée au Rwanda, de mai à novembre 2011.

Après la précision du corpus documentaire, je suis passé à la troisième phase de l'analyse documentaire qui consiste en une lecture plus ou moins approfondie de chaque document. L'objectif était de faire l'inventaire des instruments mobilisés dans le secteur de l'éducation au Rwanda en fonction de cinq catégories instrumentales établies dans la première phase de la recherche. Cette phase a été réalisée de novembre 2011 à avril 2012.

³ Cette catégorie s'est dégagée au cours d'une lecture approfondie. Initialement, ces pratiques n'étaient pas incluses dans les catégories élaborées. C'est au cours de la lecture qu'un constat s'est dégagé selon lequel ces pratiques interviennent et participent à l'application des politiques élaborées dans le secteur de l'éducation.

Tableau 1. Inventaire des instruments d'action publique mobilisés dans le secteur de l'éducation

Catégorie	Instruments mobilisés
les instruments-balises	la vision 2020 les plans stratégiques de réduction de la pauvreté
les instruments législatifs et réglementaires	la constitution rwandaise la politique scolaire de 2003 la législation scolaire de 2003-2010 la législation scolaire à partir de 2010
les instruments de planification économique	le cadre de dépense à moyen terme (MTEF) l'appui budgétaire général (ABG) l'appui budgétaire sectoriel (ABS) le cadre de planification financière à long terme (LTSFF) le système de financement des entités éducatives décentralisées (<i>capitation grants</i>)
les instruments de coordination et d'information	l'approche par secteur (Swap) le système de coopération déléguée (<i>silent partnership</i>) le processus de décentralisation le plan stratégique du secteur de l'éducation (ESSP) l'assistance conjointe au secteur de l'éducation (JEEs) l'évaluation conjointe du secteur de l'éducation (JRES) le forum d'action conjointe pour le développement
les pratiques ancrées dans l'héritage culturel	les contrats de performance <i>Ubudehe</i> les travaux communautaires <i>Umuganda</i> les catégories socioéconomiques <i>Ubudehe</i>

La quatrième phase s'est déroulée d'avril 2012 à février 2013 et consistait à faire une lecture approfondie. L'objectif était de dégager les différents épisodes d'évolution de chaque instrument, les acteurs qui ont contribué à cette évolution et le rôle qu'ils ont joué, les liens que les instruments entretiennent entre eux et les coïncidences entre les transformations opérées dans chaque instrument et les changements entrepris dans la même période, que ce soit au niveau national ou international. Au cours de cette phase, j'ai commencé la prise de contact avec les agents du ministère de l'Éducation au Rwanda en vue de préparer la collecte des données par les entretiens.

2.3 Les entretiens avec les acteurs

Vu que les données recueillies dans les documents ne permettent pas d'appréhender toutes les manœuvres mises en pratiques par les acteurs durant les différents épisodes de la transformation instrumentale, ces données ont été complétées par les entretiens avec les acteurs impliqués dans les actions d'enseignement au Rwanda et l'observation sur le terrain de la préparation et du déroulement des discussions sur les questions éducatives. Ces entretiens ont eu lieu au Rwanda, de mars à août 2013 et de décembre 2013 à janvier 2014. Les entretiens ont impliqués deux actions : la sélection des interviewés et la conduite des interviews. En même temps, une observation de ce qui se passe dans des lieux de discussion des questions éducatives – tels que l'évaluation conjointe du secteur de l'éducation (JRES), le forum d'action conjointe pour le développement (JADF), les réunions entre les bailleurs de fonds et les agents du ministère de l'Éducation ; les séminaires-ateliers sur les politiques éducatives, etc. – a été réalisée parallèlement aux entretiens menés au Rwanda. L'objectif

était d'appréhender le rôle joué par les acteurs (les agents du ministère de l'Éducation, les bailleurs de fonds, la population, les autorités éducatives locales, la société civile) dans la préparation et dans le déroulement des discussions.

2.3.1 Sélection des interviewés et observation sur le terrain

Les entretiens semi-directifs avec les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des plans stratégiques en éducation ont été organisés. Les interviewés participant à ces entretiens ont été sélectionnés parmi les représentants de l'administration centrale (MINEDUC et MINECOFIN) et de l'administration locale (Provinces et districts), les parlementaires, les sénateurs, les membres des assemblées représentatives des structures organisationnelles locaux, les bailleurs multilatéraux et bilatéraux (UNESCO, DFID, PNUD, etc.), les représentants de la société civile à savoir : les organisations non gouvernementales, organisations communautaires, institutions académiques, groupes de recherche, secteur privé, représentants des enseignants. Au total, 89 personnes sélectionnées parmi ces différents représentants ont été interviewées au cours des entretiens menées au Rwanda.

Tableau 2. Taille de l'échantillon des acteurs

Catégorie	Spécification	Taille de l'échantillon
Représentants du Gouvernement	Agents de l'État en exercice	43
	Anciens agents de l'État	6
	Politiciens	7
Représentants de la société civile	Secteur privé	23
	Congrégations religieuses	5
Représentants des bailleurs de Fonds	Donateurs multilatéraux et bilatéraux	5
TOTAL		89

À cause de différents facteurs, la localisation des personnes ressources qui ne travaillaient plus dans l'administration publique, n'était pas facile. Entre 2000 et 2010, le Rwanda a entrepris un grand nombre de réformes administratives de grande envergure. Chaque réforme a entraîné le départ d'agents administratifs remplacés par de nouveaux agents qui venaient de terminer leurs études universitaires et souvent sans expérience. Le constat était que dans la plupart des cas, les nouveaux venus n'avaient ni rencontré leurs prédécesseurs ni lu les documents précédemment préparés. Cette perte de traces a compliqué le processus de localisation des anciens agents du système éducatif. Il a fallu mobiliser beaucoup d'énergie et m'appuyer sur le réseau de connaissances. Les documents préparés à partir de 1994 ont été d'abord recensés. Ils ont permis de localiser certaines personnes parmi celles qui les avaient préparés et qui avaient participé aux actions éducatives dès 1994. Chaque fois qu'une personne était localisée, je lui demandais de m'aider à en localiser d'autres. C'était a priori difficile à cause de la mobilité dans la société rwandaise post-conflit. Quant aux personnes ayant travaillé dans le système éducatif d'avant le génocide, leur localisation était encore plus difficile. Beaucoup sont morts pendant la guerre civile ou pendant le génocide. D'autres se sont réfugiés à l'étranger et ne sont jamais revenus. Par conséquent, la grande partie du contenu de cette thèse relative au

système éducation d'avant 1994 est tirée de documents qui traitent de cette période plutôt que d'entretiens avec les acteurs impliqués directement dans leur élaboration.

Lors de la sélection des interviewés en place dans l'administration publique, une attention particulière a été apportée à ceux qui représentent leurs entités au sein de différents espaces d'élaboration et de discussion des politiques éducatives. Comme ma thèse étudie ce qui se passe dans les entités décentralisées, j'ai rencontré les directeurs de l'éducation et les directeurs de planification dans les Districts. Certes, nous nous étions rencontrés au cours de différentes réunions organisées par le ministère de l'Éducation, et j'ai eu l'occasion de discuter informellement avec certains d'entre eux. Cependant, une rencontre formelle était nécessaire. Malheureusement, à cause de l'agenda surchargé des directeurs de planification dans les districts, je n'ai rencontré que deux. Les autres n'ont pas pu se présenter aux rendez-vous que nous avions fixés. Quant aux directeurs de l'éducation, ils ont tous participé à une retraite de trois semaines qui était organisée en mai 2013 à Huye (Butare), par le ministère de l'Éducation. Ce fut une occasion de les rencontrer un à un ou par groupes, en fonction de leur disponibilité. Les discussions avec eux se sont principalement focalisées sur les mécanismes par lesquels ils interagissent avec les acteurs, que ce soient les agents du ministère de l'Éducation ou les bailleurs de fonds, mais aussi les acteurs dans les entités décentralisées et dans les établissements scolaires.

Des activités d'observation sur le terrain ont été réalisées parallèlement aux entretiens avec les acteurs. De mars à août 2013, j'ai assisté à différentes réunions organisées au ministère de l'Éducation, ce qui m'a permis de comprendre la façon dont s'organisent les discussions entre les acteurs. J'ai assisté à une réunion entre le ministre de l'Éducation, le secrétaire d'État chargé de l'enseignement primaire et secondaire, les agents du ministère de l'Éducation et les experts éducatifs étrangers. J'ai également assisté à une rencontre entre des membres de la société civile organisée à Kigali par l'Institut de recherche et dialogue pour la paix (IRDP). Ils discutaient sur les actions menées dans le secteur éducatif. J'ai participé à un séminaire-atelier d'une semaine organisé à Musanze par le *Higher education council (HEC)*, dans lequel les acteurs locaux ont révisé la politique régissant l'enseignement supérieur. Plus tard, j'ai assisté à une *Joint Review for Education Sector (JRES)*, une grande rencontre qui réunit tous les partenaires du secteur éducatif au Rwanda. En outre, j'ai assisté aux réunions entre enseignants et parents tenues dans différents établissements scolaires au cours de la clôture du second trimestre de l'année scolaire 2013. Les unités d'observation s'articulaient sur différentes variables : le mode de préparation des rencontres (qui prépare les rencontres, en collaboration avec qui, où, quand et comment), le type d'acteurs invités dans les rencontres et la manière dont ils sont sélectionnés, la manière dont les discussions sont organisées pendant les rencontres, le type des documents utilisés pendant les rencontres, le rôle de chaque catégorie d'acteurs dans l'élaboration de ces documents, le moment d'élaboration de ces documents (en amont ou en aval de la rencontre).

2.3.2 Collecte des données : rapports entre le chercheur et ses interlocuteurs

La collecte des données dans un contexte de dépendance ou dans une période post conflit n'a rien d'une sinécure. La littérature scientifique donne des astuces à mettre en œuvre pour l'établissement d'une liaison entre le chercheur et ses interlocuteurs (Ansoms, 2012 ; Jipson et Litton, 2000). Toutefois, la transformation de ces astuces en actions fructueuses s'avère souvent ardue. La plus grande difficulté est liée aux questions éthiques et méthodologiques qui se posent lorsque le chercheur travaille dans un environnement qui est à la fois son milieu de vie et son milieu professionnel. Dans ce contexte, il est souvent difficile d'accéder aux discours cachés et d'entretenir une distance entre le chercheur et son terrain de recherche.

Le problème devient plus compliqué lorsqu'on se trouve dans une situation pluraliste où l'application et le respect du cadre normatif sont fonction des rapports de force qui se construisent entre des acteurs et où les écarts à la norme sont souvent tacitement occultés. Parfois, l'attribution de sens au réel n'obéit qu'aux intérêts de l'acteur puissant, les bailleurs de fonds en occurrence. Dans ce contexte, il peut y avoir un décalage flagrant entre le discours officiel et la complexité de la réalité. L'étude de Kamuzinzi (2009) montre que l'étendue de ce décalage est fonction du type d'interlocuteur. Parfois, le discours tenu dans des espaces publics est différent du discours tenu dans les espaces privés. En ce sens, Scott (2008) parle de la « transcription publique » et de la « transcription cachée ». Dans une perspective analogue, Jean-Émile Charlier et Luc Van Campenhoudt parlent des « hasards de ce qui se rend observable » et de la « subjectivité du chercheur ». Ainsi, ils font remarquer que « ce qui s'impose à [la] vue n'est pas nécessairement ce qui soutient les schémas d'interprétation les plus puissants » (Charlier et Van Campenhoudt, 2014 : 68).

La présente étude n'échappe pas à cette réalité. D'abord, elle s'est déroulée dans un contexte de dépendance vis-à-vis des ressources externes et dans une période où des séquelles socioéconomiques, psychologiques et politiques de la guerre civile et du génocide restent visibles. Dans une telle situation, certains auteurs recommandent d'établir des liaisons personnalisées qui permettent de gagner la confiance et d'accéder aux transcriptions cachées des individus. Ils parlent de l'importance des sentiments d'empathie et de sympathie envers les interlocuteurs (Ansoms, 2012 ; Jipson et Litton, 2000). L'empathie implique une compréhension du fonctionnement du système des croyances des interlocuteurs alors que la sympathie signifie l'acceptation de leur idéologie (Jipson et Litton, 2000 : 154).

Si dans les situations évoquées ci-dessus, certains chercheurs ont éprouvé des difficultés pour établir des liens directs avec leurs interlocuteurs et, s'il est fréquent dans certains pays africains que des témoignages ne soient exprimés qu'en échange de contreparties financières (Charlier et Van Campenhoudt, 2014 : 69), l'accueil qui m'a été réservé a plutôt été très chaleureux. Souvent, les interviewés fournissaient facilement des documents, des rapports et des compte-rendus des réunions. Certains proposaient des livres ou des articles dont je n'avais pas pris connaissance auparavant. À plusieurs reprises, des individus

interviewés qui ont fixé des rendez-vous dans des bars ou dans des restaurants refusaient catégoriquement, à la fin de l'entretien, que le chercheur paye la facture des boissons consommées lors de l'entretien, sous prétexte que les étudiants ne disposent jamais d'assez de moyens financiers (sic). Ce rapport de proximité est le résultat des liens personnels tissés auparavant, à travers les différentes fonctions que j'ai occupées dans l'administration publique et dans le système d'enseignement au Rwanda.

Ce contexte amical n'a pas empêché l'apparition de contradictions et d'incohérences « empreintes d'une sorte de logique situationnelle » (Scot, 2008 :9). Rarement, les interlocuteurs faisaient directement apparaître leur transcription cachée. Souvent, des contradictions discursives apparaissaient en fonction du contexte dans lequel on se trouvait et de la question posée. Dans cette optique, James Scott fait remarquer que « par prudence, les groupes subordonnés érucitent rarement ouvertement et directement leur texte caché. Néanmoins, profitant de l'anonymat d'une foule ou d'un incident ambigu, ils parviennent de mille manières astucieuses à insinuer qu'ils sont des circonscrips ne participant à la représentation qu'à contrecœur » (Scott, 2008 : 29). C'est l'illustration de trois Directeurs de l'éducation dans les Districts avec qui je venais d'avoir un entretien à Huye (Province du Sud). Ils m'avaient confirmé leur contribution de type partenarial dans des forums de discussion sur des questions éducatives. Quelques minutes plus tard, nous étions ensemble dans ma voiture, je conduisais et ils étaient tous assis derrière. L'un d'eux reçoit un coup de téléphone lui annonçant qu'il a reçu un document. Oubliant la discussion que nous avions eue auparavant, voilà que un peu furieux, il déclare: « Ils m'envoient toujours des documents d'une centaine de pages quelques heures seulement avant notre rencontre et ils supposent que j'en discute avec eux pendant la réunion... j'en ai assez. Comment, dans de telles conditions, veulent-ils qu'on en discute? ».

En outre, la majorité des interviewés a demandé que l'information fournie soit traitée dans l'anonymat. Les répondants se sont répartis en quatre catégories : ceux qui acceptaient l'enregistrement et la prise de notes ; ceux qui n'acceptaient que la prise de notes, ceux qui acceptaient de parler sans enregistrement ni prise de notes et ceux qui ont catégoriquement refusé de parler. C'est par exemple le cas d'un fonctionnaire du ministère de l'Éducation qui, après la lecture d'un document d'autorisation de conduire la recherche octroyé par le ministère de l'Éducation au Rwanda, a déclaré qu'il ne pouvait donner aucune information sauf s'il recevait un ordre écrit et explicite émanant directement du ministre de l'Éducation en personne. Ainsi, parmi les quatre-vingt neuf personnes interviewées, seulement onze interlocuteurs ont accepté d'être enregistrés. La liste des interviewés a été validée par mon comité d'accompagnement mais elle n'a pas été rendue publique.

Ce camouflage de l'information et ce recours à l'anonymat ont été interprétés - si on reprend les termes de Sarah Croché – comme « une trace, qui montre l'emprise du dispositif sur les consciences et sur les manières d'agir des acteurs » (Croché, 2009 : 80). Face à cette situation, j'ai tenu à systématiquement consigner dans un carnet de terrain les phénomènes observés, les propos tenus, les événements et les réactions observés, les impressions personnelles, etc. Quand l'interlocuteur refusait l'enregistrement et la prise de notes, les idées qu'il avait exprimées étaient immédiatement écrites dans le carnet de terrain

après l'entretien. L'information obtenue était vérifiée par la méthode de triangulation, soit en la comparant avec l'information fournie par d'autres personnes interviewées, soit en vérifiant dans les sources écrites, soit, au cas où un autre rendez-vous était possible, en reposant d'autres questions similaires à celles posées auparavant pour déceler des variations éventuelles dans les réponses.

2.4 Traitement des données : rendre compte de l'attendu et de l'inattendu

Étant donné que le contexte dans lequel la collecte des données a été réalisée est empli de transcriptions cachées, il revient au chercheur de trouver une stratégie permettant de confronter les transcriptions publiques qui soutiennent le discours normatif des élites et les transcriptions cachées qui impliquent un discours tenu en coulisse remettant en cause l'ordre établi par les élites. Ainsi, le traitement des données a été réalisé en deux phases, l'analyse des sources écrites et la vérification à travers l'analyse des données de l'entretien. Les documents ont été analysés avec une attention particulière portée au degré d'influence des acteurs sur le processus de définition des actions de développement. Ainsi, les documents prescriptifs et analytiques produits par les acteurs plus influents tels que les organisations internationales et l'État étaient considérés en premier lieu. Pour mieux appréhender les controverses, les tensions et les résistances qui auraient pu surgir, des documents analytiques produits par les « acteurs périphériques » (Croché, 2009 : 77) étaient ensuite considérés. Les articles qui traitent les questions éducatives publiés dans la presse électronique rwandaise durant la période de 2011 à 2014 ont été collectés et analysés.

Les entretiens ont été menés sous forme semi-directive, sur la base des thèmes (variables) retenus dans la thèse. Souvent, l'interviewé parlait librement et n'était interrompu qu'au moment où les éclaircissements étaient nécessaires. Cela étant, l'entretien s'est efforcé de dégager les éléments qui permettent d'appréhender le contexte qui entoure les mécanismes d'appropriation des politiques éducatives. Tous les entretiens se sont déroulés en Kinyarwanda et en anglais. Seuls les entretiens enregistrés ont été traduits en français. Certains extraits ont été repris dans ce document de thèse en prenant soin de préserver l'anonymat des répondants. Les éléments consignés dans le carnet de terrain ont été analysés comme tels, sans recourir à la traduction ni à un autre type d'organisation systématique.

L'analyse des données collectées implique le parcours de chaque texte en identifiant les différentes idées principales qui répondent à différentes questions de recherche. Une mise en commun des idées qui surgissent dans chaque document a été réalisée, que ce soient des documents officiels, du carnet de terrain ou des documents de transcription des entretiens. Ces idées ont été croisées et interprétées en fonction de la boîte à outils fournie par le cadre théorique. Il s'agit de repérer les transformations et les déplacements qui se sont opérés dans le secteur de l'éducation au Rwanda et les enjeux ou intérêts qui leurs sont associés. Cette action de repérage a permis de reconstruire le processus de migration des instruments d'action publique vers la configuration que porte le discours normatif et l'impact de cette migration sur la dynamique du réseau d'acteurs.

L'action de repérage était construite autour de différentes dimensions : le processus d'émergence de l'instrument d'action publique ; son évolution au cours du temps ; le type d'acteurs ayant participé à chaque niveau du processus d'émergence et d'évolution instrumentale ainsi que le rôle qu'ils ont joué ; les dates-clés qui caractérisent ces processus ; les idées ou pratiques remplacées et celles intégrées durant l'évolution de chaque instrument ; la connexion entre les transformations instrumentales et le contexte socio-économico-politique qui prévalait au cours de ces transformations, le changement porté au réseau d'acteurs par la transformation de chaque instrument d'action publique. C'est en quelque sorte un suivi du fluide social qui accompagne l'évolution de chaque instrument d'action publique mobilisé dans le secteur de l'éducation pour appréhender son impact sur la dynamique du réseau d'acteurs.

PREMIERE PARTIE

LA DOCTRINE PROMUE PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LES POLITIQUES ÉDUCATIVES DES PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Chapitre 2

Schéma théorique pour la première partie

La matrice cognitive et le dispositif foucaldien

Dans les sociétés contemporaines qui vivent un contexte économique et politique mondialisé, les modèles migrent d'un pays à l'autre ou d'un système à l'autre. Ce phénomène n'est pas récent. Avant même la mondialisation, il n'était pas rare que les pratiques qui produisent des bons résultats dans une société ou dans un pays soient imitées par d'autres sociétés ou d'autres pays. Toutefois, ce phénomène a été accentué à partir de la décennie 1980. Durant cette décennie, les principes néolibéraux ont été adoptés dans plusieurs pays. Ils ont remplacé les idées à la mode depuis les années 1940 qui prônaient un modèle classique d'un État providence. Les phénomènes de mondialisation et d'internationalisation qui ont suivi ce remplacement ont accentué la transposition des pratiques d'un endroit à l'autre. Facilités par le développement des technologies de l'information et de communication, ces phénomènes ont multiplié les sources d'influence politique et économique qui s'étendent désormais au delà du cadre national. Ils ont également réduit la dominance de l'État en introduisant les logiques de marché, de privatisation, de participation, de dérégulation et de partenariat. La première partie de cette thèse s'intéresse à la manière dont les principes qui sont à la base de ces phénomènes ont émergé et se sont répandus dans différents endroits. C'est pour cette raison que ce chapitre s'intéresse à un schéma théorique qui fournit des outils d'analyse permettant d'expliquer et, si possible, d'interpréter la manière dont les idées se transforment en un modèle autour duquel sont construites les actions publiques. Ce chapitre s'intéresse également à la manière dont le dispositif qui porte ce mode de pensée le déploie d'un système à l'autre ou d'un pays à l'autre. L'approche institutionnelle et l'approche cognitive des politiques publiques ouvrent cette piste d'analyse. Elles sont complétées par le dispositif Foucaldien.

1. L'approche institutionnelle

Les auteurs qui traitent la question de migration des pratiques sont souvent tentés d'inscrire leurs recherches dans l'approche institutionnelle. Cette approche défend l'idée selon laquelle les structures et les pratiques adoptées par les organisations sont élaborées à partir des règles, des croyances et des conventions légitimées et rationalisées dans un environnement sociopolitique et économique (Meyer & Rowan, 1983 ; Meyer & Scott 1983). Cette idée incite les tenants de l'approche institutionnelle à expliquer les processus

de transmission des pratiques à travers une « grille culturaliste » (Hall et Taylor, 1997 : 482). Ils considèrent que les institutions ont tendance à transformer les pratiques ayant connu des succès ailleurs dans des « mythes » (Meyer et Rowan, 1977) qui acquièrent le statut de « modèle dominant » auquel souscrivent les acteurs (Meyer&Rowan, 1977 ; Meyer & Scott 1983 ; DiMaggio & Powell, 1983). L'adoption de nouvelles pratiques ne serait alors qu'un ajustement aux normes sociales, un phénomène que March et Olsen (2009) appellent la logique d'appropriation des normes et des règles rationalisées et institutionnalisées par la société. C'est en quelque sorte une forme de contagion structurelle qui se réalise à travers les trois types de pressions institutionnelles (Powell et DiMaggio, 1991): (i) le processus coercitif qui est exercé lorsque la pression à la conformité provient des règlements ou des lois ; (ii) le processus normatif qui est porté par les réseaux professionnels auxquels appartiennent les acteurs et qui normalisent leur comportements et enfin; (iii) le processus mimétique qui est caractérisé par les choix faits en situation d'incertitude par exemple dans le cas où il est difficile de connaître la « bonne solution », il semble légitime de copier ce que font les concurrents » (Damblin et al, 2005 :7).

Dans leur célèbre article « *La science politique et les trois néo-institutionnalismes* », Hall et Taylor (1997) désignent l'approche institutionnelle comme étant de nature normative. C'est-à-dire une approche qui considère que « les institutions influencent le comportement des acteurs ou des autres institutions qui travaillent sous leur influence, en fournissant des schémas, catégories et modèles cognitifs qui sont indispensables à l'action, l'une des raisons principales étant que sans eux, il serait impossible d'interpréter le monde et le comportement des autres acteurs » (Hall et Taylor, 1997 : 483).

La question qui se pose est de savoir comment les institutions parviennent à influencer le comportement des acteurs. Pour y répondre, les auteurs de l'approche institutionnelle introduisent les notions de champ institutionnel, de l'isomorphisme et de légitimité. Ils font remarquer que c'est à partir du champ institutionnel qu'on peut situer le lieu où se produit le cadre d'action collective. Le concept de champ signifie alors l'agrégation d'institutions qui partagent en commun des valeurs, des croyances, des règles et un sentiment d'appartenance (Pelletier, 2010). Dans cet ordre d'idées, les institutions jouent le rôle de cadres d'interprétation du monde qui poussent les acteurs à un ajustement continu par rapport aux normes de la société. Ce phénomène se traduit par l'homogénéisation (l'isomorphisme) des structures et des pratiques adoptées par ces acteurs. Néanmoins, cet isomorphisme n'est pas dénué d'enjeux. Il procure une légitimité institutionnelle et permet d'acquérir des ressources.

Certains auteurs mettent en évidence les limites de l'approche institutionnelle. Ils font remarquer qu'elle accorde beaucoup plus d'attention aux idéaux encastés dans le champ institutionnel mais qu'elle néglige les idées des acteurs et l'adhésion intentionnelle. Ils l'accusent également de ne pas tenir en compte l'adhésion aux actions publiques à travers le processus de bricolage, la contradiction, l'adhésion négociée ou l'adhésion partielle qui se réalise à travers les procédures d'argumentation (Bezes, 2000). Toutefois, une autre approche tente de dépasser ces limites. C'est l'approche cognitive des politiques publiques.

2. L'approche cognitive des politiques publiques

L'approche cognitive des politiques publiques a émergé en même temps que l'approche institutionnelle, durant les années 1980. Elle appréhende l'homogénéisation des structures et des pratiques à travers le processus de partage d'une même représentation cognitive (Muller, 2000 ; Bezes, 2000 ; Fouilleux, 2000 ; Surel, 2000). Contrairement à l'approche institutionnelle qui attribue une place privilégiée aux institutions, l'approche cognitive des politiques insiste sur les idées des acteurs. Elle a alors introduit la notion de référentiel cognitif (Muller, 2006). Un référentiel cognitif est une représentation, une image cognitive du monde autour de laquelle les acteurs des politiques publiques organisent leur perception des problèmes de leur société, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action. En d'autres termes, c'est une « représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et son rôle dans la société » (Jobert et Muller, 1987 :63). C'est donc un processus qui est à la fois cognitif (qui donne les éléments nécessaires pour rendre le réel intelligible) ; normatif (il définit les valeurs qui sous-tendent l'action à prendre et le processus de légitimation) et ; instrumental (il définit les principes d'action qui doivent orienter l'action par rapport aux valeurs et interprétations cognitives du monde) (Jobert, 2000).

Le référentiel cognitif s'appuie sur l'idée selon laquelle la conduite des politiques publiques s'exerce à travers un schéma d'interprétation du monde qui détermine la ligne de conduite des acteurs. Ces derniers interprètent et nomment les variations environnementales en vue de les transformer en faits significatifs (Jobert, 1992). Le référentiel cognitif influence un double mécanisme qui facilite la construction des politiques publiques: le mécanisme de mise en sens du réel (l'opération de décodage) et le mécanisme de construction des interprétations du réel et de définition des modèles normatifs d'action (l'opération de recodage) (Muller, 2000 ; Muller, 2006).

3. Le rapprochement entre l'approche institutionnelle et l'approche idéelle

Les deux approches, l'institutionnalisme et l'approche cognitive de l'action publique, partagent une variété de points communs. D'abord, elles ont émergé dans les années 1980 et semblent se concevoir en réaction à la perspective du « choix rationnel » dont elles se positionnent contre sa conception étroite des motivations de l'action humaine¹. Toutes les deux relèvent d'un constructivisme modéré (tout n'est pas construit) inspiré par l'œuvre classique *la construction sociale de la réalité* de Berger et Luckmann (1967). Ainsi, l'importance accordée aux cadres cognitifs de l'interprétation du réel constitue leur point de convergence. Ensuite, les auteurs montrent que certains concepts développés dans chacune de ces deux approches s'avèrent très similaires. Premièrement, le modèle de « référentiel » peut être rapproché de la notion néo-institutionnaliste d'« environnement institutionnel »

¹ L'approche rationnelle interprète le comportement humain dans le sens de calcul stratégique qui vise la maximisation de réussite par le biais des préférences de l'acteur.

(Draelants, 2006). Deuxièmement, le mécanisme d'isomorphisme est similaire au continuel ajustement mutuel du référentiel global (Bezes, 2000), au processus de construction des référentiels sectoriels (Fouilleux, 2000) ou à l'homogénéisation des pratiques par le partage d'un même cadre d'interprétation du monde (Muller, 2000). Troisièmement, l'approche cognitive et l'approche néo-institutionnelle s'attachent à dépasser le dilemme du déterminisme et du volontarisme en proposant une grille d'analyse qui combine une certaine forme de « déterminisme structurel » (les acteurs politiques ne sont pas totalement libres de leurs choix) et une certaine forme de « volontarisme » (les choix politiques ne sont pas totalement déterminés par les structures) (Muller et Surel, 1998 :53).

En matière des politiques publiques, le néo-institutionnalisme et l'approche cognitive des politiques publiques visent à dépasser les perspectives *a priori* et rationnelles qui considèrent l'État fort jugé à partir de ses « *outcomes* » (capable de résoudre des problèmes) ou l'État considéré comme une « entreprise de domination » qui impose une représentation politique globale et jugé à partir de ses « *incomes* » (imposition d'un ordre global). Elles envisagent un État dissocié des fonctions de construction d'un ordre politique légitime, confronté aux effets centrifuges associés à la contrainte externe (Jobert et al., 1987). C'est l'État parfois poussé « à se contenter d'assumer et de traduire, dans un cadre territorial, des représentations du monde définies au niveau transnational » (Muller, 2006 : 67). Ces deux approches considèrent que les images du monde et les valeurs des acteurs politiques (internes ou externes) participant au processus de définition, implantation et évaluation des actions publiques, sont continuellement soumises au processus d'ajustement aux normes de la société.

Les ressemblances remarquables n'empêchent pas les divergences significatives entre le néo-institutionnalisme et l'approche cognitive de l'action publique. Les auteurs du néo-institutionnalisme parlent d'un processus d'isomorphisme visant l'harmonisation des pratiques. Il implique l'influence que l'environnement exerce sur l'action collective (Meyer & Scott, 1983). Par contre, Simoulin (2000) montre que la notion de référentiel permet une vision plus large qui permet la description de l'influence mutuelle que l'environnement et l'action organisée exercent l'un sur l'autre, plutôt que le premier sur le second. Le néo-institutionnalisme s'inscrit dans une approche par les structures et tente de mettre en évidence les contraintes qu'elles engendrent. L'approche cognitive des politiques publiques s'inscrit dans une approche par les acteurs et met en évidence « l'autonomie des agents participant au processus d'élaboration des politiques publiques (Muller, 2005 : 158). Par conséquent, Muller et Surel (1998) font remarquer que, au moment où « les différents courants du néo-institutionnalisme tentent de saisir l'action publique par le prisme des institutions (au sens large) qui en déterminent le fonctionnement et l'évolution, l'approche cognitive repose quant à elle sur l'idée qu'une politique publique opère comme un vaste processus d'interprétation du monde, au cours duquel, peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée, puis reconnue comme vraie par la majorité des acteurs du secteur, parce qu'elle permet aux acteurs de comprendre les transformations de leur environnement, en leur offrant un ensemble de relations et d'interprétations causales qui leur permet de

décoder, de décrypter les événements auxquels ils sont confrontés » (Muller et Surel, 1998 :53).

4. Le dispositif foucaldien

Les auteurs des approches institutionnelles et cognitives évoquent l'idée d'une matrice cognitive. Celle-ci est composée d'un noyau dur et d'une ceinture protectrice. Le noyau dur correspond aux croyances-clés et aux principes d'ordre majeur alors que la ceinture protectrice correspond aux procédures d'action, aux programmes, aux méthodes de mise en œuvre, etc. (Kamuzinzi, 2010). Ces auteurs montrent les mécanismes par lesquels les matrices cognitives acquièrent le statut de modèle dominant, normatif et prescriptif. Néanmoins, cette perspective d'un modèle dominant insiste sur l'homogénéisation et la cohérence des pratiques, sans attirer l'attention sur la multiplicité, le contexte et les nuances locaux. Il ne permet pas d'appréhender le processus qui requiert une mobilisation de multiples éléments hétérogènes. Il ne permet pas également d'appréhender la manière dont les acteurs s'attellent à desserrer ou à resserrer ces éléments à travers les différentes actions de traduction et de négociation, la manière dont les alliances se forment, les nouvelles pratiques et les nouvelles procédures s'élaborent, mais aussi la manière dont les différents types de résistances prennent forme. Plutôt que d'analyser le phénomène sous forme d'un tout cohérent et homogène, la présente thèse tente de l'appréhender dans le sens de proximité des éléments hétérogènes, des nœuds resserrés, c'est-à-dire sous la forme d'un réseau établi entre différents éléments hétérogènes. Elle mobilise alors le concept de dispositif Foucaldien.

Le dispositif entendu au sens de Michel Foucault, est un réseau établi entre des éléments d'un ensemble hétérogène qui comporte « des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques... » (Foucault, 1994 : 299). Il englobe aussi bien les pratiques discursives que les pratiques non-discursives (idem). C'est un appareil formé de parties agencées entre elles de telle manière qu'elles influent sur le champ d'action en y introduisant certaines dispositions aux effets normatifs (Raffnsøe, 2008).

Un dispositif évolue en deux moments majeurs. D'abord, il est activé pour remplir une fonction stratégique dominante et répondre à une urgence. Ensuite, il peut survivre à l'intentionnalité et aux visions qui ont présidé à sa mise en place (Foucault, 1994 : 299). Dès que les entités qui le composent parviennent à s'agencer et à trouver leur place dans l'ensemble qui leur donne force, il s'adapte, change de forme et parvient à s'émanciper de l'emprise de son initiateur tout en provoquant la migration des objets (Charlier et Croche, 2013). Cette capacité de se maintenir au-delà de l'objectif stratégique initial repose sur un double processus: une « surdétermination fonctionnelle » et un « perpétuel remplissement stratégique » (Foucault, 1994). La surdétermination fonctionnelle implique que chaque effet engendré par le dispositif qu'il soit positif ou négatif, voulu ou non-voulu, entre en résonance ou en contradiction avec les autres et appelle à une reprise, à un réajustement,

des entités hétérogènes qui le composent en vue d'orienter les actions et les représentations. Le perpétuel remplissement suppose que le dispositif se retrouve remobilisé pour gérer les effets qu'il a lui-même produits (Foucault, 1994). Ainsi, pour maximiser sa puissance persuasive, le dispositif se renforce à partir des objets sociotechniques qu'il absorbe et qui « lui confèrent une crédibilité et à des règlements qui établissent un système de récompense et des sanctions en vue de donner une substance tangible aux messages prescriptifs » (Charlier et Croche, 2013 :3).

5. Articulation opérationnelle entre les références théoriques de la première partie de cette thèse

Le présent chapitre évoque les éléments qui orientent les comportements des acteurs vers des pratiques homogènes et isomorphes (le néo-institutionnalisme et l'approche cognitive des politiques publiques) d'une part et des connexions entre des ensembles complexes et hétérogènes (le dispositif foucauldien) d'autre part. Il suscite une question qui concerne le rapport qui existe entre ces deux perspectives. L'étude de Peeters et Charlier (1999) offre les éléments de réponse qui permettrait de faire une jonction entre ces deux perspectives. D'abord, ces deux auteurs attribuent au dispositif le caractère de figure intermédiaire entre l'homogénéité (approche totalisante) et l'hétérogénéité (approche rhizomatique). Ils remarquent l'existence d'une liaison entre le dispositif et la représentation cognitive des acteurs. Ils considèrent qu'un dispositif est toujours associé à « une certaine vision du monde » (Peeters et Charlier, 1999 : 20) qu'il porte et qu'il déploie dans différents systèmes ou dans différents pays. Le dispositif se conçoit en s'appuyant sur « les intentions cognitives des acteurs » (Peeters et Charlier, 1999 :18) qu'il cherche ensuite à articuler dans « une logique cohérente » (Charlier et Croché, 2013 :2). Usant de cette capacité d'influence sur les représentations cognitives et d'orientation des comportements, le dispositif participe à « la conception d'un modèle, d'un idéal de société » (Peeters et Charlier, 1999: 20). Il dispose alors d' « un certain caractère normatif » (ibid.).

La notion foucauldienne de « dispositif » présente des points communs avec la notion de « matrice cognitive » développée dans l'approche institutionnelle et l'approche cognitive. Ces deux notions suggèrent des systèmes socialement construits, partagés, anonymes et contraignants qui orientent la pensée et la conduite des gens. Elles présentent également des points de divergence. Le néo-institutionnalisme et l'approche cognitive des politiques publiques véhiculent l'idée d'un cadre d'interprétation du monde partagé. Celui-ci implique des « systèmes cohérents d'éléments cognitifs et normatifs qui définissent dans un champ donné des visions du monde, des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice » (Surel, 1995 : 162).

L'approche institutionnelle et l'approche cognitive des politiques publiques décrivent un système homogénéisé, policé et normé. L'approche par le dispositif foucauldien s'écarte de cette optique homogénéisante et hiérarchisante qui ne semble laisser place à aucune échappatoire en dehors des normes et prescriptions de la matrice cognitive. L'approche par

le dispositif considère alors l'existence d'une multitude de doctrines. Parmi ces doctrines, celle dont la logique est portée par un dispositif puissant affiche une grande visibilité par rapport aux autres. Chaque fois qu'une doctrine parvient à afficher une grande visibilité, elle est déployée par un dispositif global. Les acteurs le présentent alors comme objectif d'une réforme de grande envergure. Aussitôt, les nœuds qui composent ce dispositif bougent et les distances entre les éléments qu'il porte changent, certains se resserrent, d'autres se desserrent. Toutefois, ces éléments ne deviennent pas pour autant homogènes. Certes, ils opèrent en meute car considérés spécifiquement et individuellement, ils seraient insignifiants. Ils s'entrecroisent, se connectent les uns aux autres. Agissant en collectivité, ils font converger la conduite des acteurs. Mais, chaque élément garde une partie voire même la totalité de son essence, de sa nature et de ses caractéristiques. C'est donc une « autonomie dans l'hétéronomie » (Lemoine, 2015 :1). Dans cette optique analytique, la matrice cognitive n'est pas considérée comme un point central du processus d'élaboration et d'application des politiques publiques. Elle est plutôt considérée comme l'un des éléments essentiels intégrés dans un dispositif qui fournit les caractéristiques normatives régissant les politiques publiques. Elle fait partie de la logique que porte ce dispositif. Cette optique analytique permet d'appréhender les raisons qui font que les acteurs souscrivent à la même matrice cognitive, adoptent le même discours normatif et prescriptif, mobilisent les instruments identiques mais construisent des configurations locales différentes. Ce n'est pas alors la nature de l'élément qui compte. N'importe quel élément qui s'attache ou qui se détache du dispositif produit un mouvement d'autres éléments, ce qui fait que les liens qui les unissent se serrent ou se desserrent. Ce mouvement se traduit parfois par des changements des pratiques et par des reconfigurations institutionnelles.

Chapitre 3

Doctrine promue par les institutions internationales et les politiques éducatives africaines

Depuis les années 1980, les systèmes de gouvernance des pays d'Afrique subsaharienne ont été marqués par des vagues de transformations. Ces transformations sont attribuées aux différents facteurs dont le libéralisme, la mondialisation, l'internationalisation et le développement des technologies d'information et de communication. Comment ces facteurs qui constituent les fondements économiques de la société moderne façonnent-ils le comportement des acteurs éducatifs en Afrique subsaharienne? Répondre à cette question requiert un retour à l'évolution de la doctrine qui a eu lieu à la fin des années 1970 et aux événements qui ont suivi au cours des années 1980 et 1990. Ce chapitre montre la manière dont un modèle de gouvernance qui mêle le marché, les acteurs (privés et publics), les bailleurs de fonds et l'État, a émergé. Il montre également la manière dont le dispositif qui porte ce modèle a été activé, s'est déployé dans plusieurs systèmes et plusieurs pays. À la fin, ce chapitre montre la manière dont ce dispositif a transformé les opinions sur le rôle que jouent les acteurs des pays d'Afrique subsaharienne à travers les différentes logiques qu'il porte, principalement la logique de participation et d'appropriation.

1. Passage d'un modèle d'inspiration keynésienne au néolibéralisme

L'évolution de la doctrine des années 1970 est un résultat d'un enchaînement d'événements qui se sont succédé durant des décennies. L'objet du présent sous-chapitre n'est pas de reconstituer cet enchaînement historique. Beaucoup de travaux de recherche ont profondément étudié ce sujet. En revanche, ce sous-chapitre se propose de partir des éléments tirés de ces travaux - qui ont été réalisés principalement dans le domaine économique - en vue de montrer la manière dont les transformations des doctrines macroéconomiques s'imposent comme cadre d'action dans les systèmes scolaires des pays africains. Précisément, ce sous-chapitre analyse la manière dont la vision libérale a triomphé par rapport aux autres visions concurrentes. Il analyse également la manière dont le dispositif qui porte la vision libérale l'a étendu dans le secteur éducatif en Afrique.

1.1 L'approche keynésienne et la vision d'un État providence

Développée par un économiste britannique John Maynard Keynes dans sa théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie (Keynes, 1936), la doctrine keynésienne s'est imposée dans le système de gouvernance au cours des décennies suivant la deuxième guerre mondiale. Cette théorie, qui s'inscrit parmi les théories de l'emploi, est développée, d'après les termes de Keynes, pour « contraster les arguments et les conclusions » inspirées des théories économiques classiques incluses dans ce qu'on appelle l'« économie ricardienne ». Elle se positionne également contre des idées d'autres économistes qui s'inspirent de l'approche ricardienne tels que J.S. Mills, Marshall, Edgeworth et Pigou (Keynes, 1936 :3).

Quoique les courants qui s'inspirent du keynésianisme varient considérablement, ils disposent des points communs qui peuvent être résumés en trois caractéristiques générales : l'exécution des fonctions régaliennes par l'État qui agit sur la consommation et sur l'investissement principalement en temps de crise ; l'application des politiques publiques de redistribution et d'investissement et ; le capital comme moyen de financement des politiques publiques. Partant de ce trio de caractéristiques, le keynésianisme s'inspire du « principe multiplicateur d'emploi » de Richard Ferdinand Khann pour constituer un cercle vertueux à trois dimensions : l'État, le capital et l'investissement. C'est-à-dire un État-providence qui redistribue des richesses aux consommateurs en vue d'augmenter la demande. Cette dernière permet aux détenteurs du capital d'écouler leurs marchandises et par conséquent, encourage l'investissement qui, à son tour, génère le profit.

Keynes démontre ce cercle vertueux en soulignant la dépendance qui existe entre le revenu d'un individu et sa propension personnelle à consommer ou à investir. Pour renforcer ses arguments, Keynes s'appuie sur une conclusion apparemment banale mais qui ouvre la voie à des raisonnements complexes. Cette conclusion remarque que « la demande créée par la consommation et l'investissement d'un individu est la source du revenu des autres individus et [...] le revenu en général n'est pas indépendant, bien au contraire, de la propension des individus à dépenser et à investir » (Keynes, 1969 :6). Cette conclusion a poussé Keynes à prendre position contre la conception orthodoxe qui dominait l'économie politique en Angleterre. Il a alors affiché une autre vision sur les problèmes liés au chômage et au cycle économique. Par conséquent, la conception keynésienne se différencie de l'hypothèse fondamentale défendue par les économistes néoclassiques, tel que J.B. Say, qui stipule une corrélation positive dans la fluctuation de l'offre et la demande. Pour Keynes, ce n'est pas que l'offre qui crée la demande. Cette dernière proviendrait d'une juxtaposition entre le revenu dont dispose un individu et sa disposition personnelle à consommer. Plus le revenu des plus démunis augmente, plus la consommation augmente proportionnellement, ce qui se traduit automatiquement par l'augmentation de la demande et par la stimulation de la croissance économique. C'est un processus qui implique trois acteurs dont chacun dispose d'une fonction économique : l'État (fonction de gestion des dépenses publiques), les entrepreneurs (fonction d'investissement) et les ménages (fonction de consommation).

Le keynésianisme attribue à l'État un rôle principal, surtout en cas de crise économique. Contrairement à l'école classique (Adam Smith, David Ricardo, Carl Marx, etc.) qui défend un État-gendarme dont le rôle est limité aux fonctions régaliennes (justice, police, armée), l'approche keynésienne prône un État-providence dont le champ d'intervention est élargi aux domaines socioéconomiques. Keynes pense que cet élargissement du champ d'action étatique stimule la demande à travers des programmes de développement basés sur l'investissement massif, l'allègement de la fiscalité et la baisse du taux d'intérêt. Ce point de vue keynésien était basé sur deux principes majeurs : « l'interventionnisme étatique et un protectionnisme éducateur » (Nubukpo, 2013 : 80).

La perspective keynésienne fut critiquée de façon virulente, principalement par les auteurs qui s'inscrivent dans le courant économique classique dont Cassel, Pigou et Hayek. Dans son livre « La route de la servitude¹ », Friedrich Hayek montre que l'interventionnisme étatique fort risque de conduire au totalitarisme qui se traduit par la suppression de la liberté individuelle, désignée comme la « servitude du peuple » (Hayek, 1944). Malgré ces critiques, l'approche keynésienne a gagné un très vif intérêt chez de nombreux économistes influents, grâce à la solution plausible qu'elle offrait au problème du chômage qui hantait la société occidentale après la crise économique de 1929 (Diemer, 2012). La confrontation entre le bloc capitaliste et le bloc communiste a également favorisé l'adoption de l'approche keynésienne comme modèle référentiel dominant. La crise sociale et la pression politique qui ont caractérisé la société occidentale après la seconde Guerre mondiale exigeaient des concessions énormes en vue d'éviter des révoltes de la classe des ouvriers. Les États occidentaux ont souscrit à cette approche pour garder l'équilibre en termes de services sociaux, étant donné qu'elle favorisait la construction d'un système socio-démocrate qui offre des services publics presque similaires à ceux offerts par le système communiste et par conséquent permet de contrecarrer l'expansion de ce dernier dans le monde. Bénéficiant du soutien de personnalités influentes, l'approche keynésienne a gardé l'hégémonie sur les politiques économiques de nombreux pays entre la fin de la seconde Guerre mondiale et les années 1970.

Pour se renforcer, le keynésianisme s'est appuyé sur un dispositif qui intègre les courants politiques de gauche aux États-Unis et les courants politiques centristes d'Europe (Adams, 2001), les institutions académiques telle que l'Université d'Oxford, les communautés scientifiques tel que le groupe des chercheurs de Cambridge et les personnalités influentes telles que Woodrow Willson, Norman Angell, David Mitrany, etc. En incorporant les technologies d'exercice du pouvoir, ce dispositif a protégé la vision keynésianiste et a facilité son imposition par rapport à d'autres visions du monde concurrentes, principalement la vision libérale qui ne comptait à ce moment qu'une poignée d'adeptes. En s'appuyant sur un dispositif puissant, le keynésianisme a contribué à la création des institutions internationales de régulation autant politiques qu'économiques telles que l'ONU, le FMI ou la Banque mondiale.

¹ Le titre en anglais est « The road to serfdom ».

1.2 Du keynésianisme au libéralisme : l'émergence de thèmes de marché, de mondialisation, d'internationalisation et de bonne gouvernance

Jusqu'au début des années 1970, l'influence keynésienne qui prône le contrôle étatique était encore à son apogée. Néanmoins, au cours de la deuxième moitié de cette décennie, des bouleversements économiques conduiront à une alternance soldée par l'adoption du néolibéralisme dont les thèmes dominants sont la libéralisation, la privatisation, la commercialisation et la déréglementation. Dans quel registre théorique peut-on placer ce phénomène de transformation d'une vision du monde minoritaire et marginale en une vision du monde triomphante? La réponse est à chercher dans les trois perspectives qui servent de cadre théorique pour la première partie de la présente thèse. Le rôle attribué aux structures contraignantes constitue un des dénominateurs communs entre l'approche foucauldienne, le néo-institutionnalisme et l'approche cognitive des politiques publiques. Foucault fait remarquer que les discours produits, les schémas perceptifs, les échanges, les techniques, les valeurs, la hiérarchie des pratiques observées au sein d'une culture sont régis par des « codes fondamentaux » (Foucault, 1966 : 13). Le néo-institutionnalisme et l'approche cognitive des politiques publiques évoquent l'idée d'une « matrice cognitive » c'est-à-dire un cadre d'interprétation du monde socialement construit et partagé qui oriente le comportement des membres de la société.

Toutefois, les trois approches répondent différemment à la question de « discontinu » (Foucault, 2001a : 684), c'est-à-dire « le fait qu'en quelques années parfois une culture cesse de penser comme elle l'avait fait jusque-là, et se met à penser autre chose et autrement » (Foucault, 1966 : 64). Pour répondre à cette question, les trois approches se positionnent différemment. L'approche néo-institutionnelle parle de l'assujettissement de la pensée humaine à des « structures contraignantes ou des systèmes anonymes » (D'Angelo, 2013 : 92). Ils ne donnent pas la place aux sujets dans le processus de changement. Les théoriciens de l'approche cognitive des politiques publiques montrent que le processus de changement passe par une combinaison d'une approche par les structures qui met en évidence les contraintes, et d'une approche par les acteurs qui met en évidence la marge d'autonomie des sujets participant à ce processus (Muller, 2000 ; Surel, 2000). Dans la même optique analytique, Foucault fait référence au rôle du sujet à travers les concepts d'épistémè et de dispositif. Cette prise de position foucauldienne en faveur des sujets fut renforcée par les recherches récentes qui emploient le concept de dispositif en montrant le rôle des acteurs dans son activation (Charlier et Croché, 2013 ; D'Angelo, 2013). Cependant, cette prise en compte du rôle des acteurs ne fournit pas une réponse au questionnement sur les raisons qui poussent les membres d'une société à passer d'un système de pensée à un autre. Foucault a fait clairement savoir que ce questionnement n'a pas fait partie de ses préoccupations (D'Angelo, 2013) arguant que les explications de type causal posent un risque d'amenuisement du « champ d'exploitation » (Foucault, 2001a : 684). Toutefois, il reconnaît avoir décrit comment les relations se modifient entre elles sans parler de causalité, sans traiter la dimension verticale mais plutôt en traitant la dimension horizontale. Les éléments sont considérés au « même niveau » (Foucault, 2001a : 685).

Les auteurs de la théorie néo-institutionnelle offrent différentes solutions. Certains font remarquer que les changements surviennent après les contradictions internes observées dans le champ institutionnel (DiMaggio, 1988 : 13). D'autres avancent l'idée de la « décadence institutionnelle » (Zucker, 1988 : 44). Ils affirment que les pratiques qui ne sont plus régulièrement pratiquées tombent dans l'oubli et sont remplacées par d'autres pratiques. Néanmoins, ces deux positionnements ne répondent pas à deux questions posées par Leblebici et coll. (1991 : 357) : (i) dans quelles conditions les initiateurs de changement réalisent-ils la nécessité d'une réforme ? (ii) comment se fait-il que ceux qui occupent des positions de pouvoir acceptent le changement dans le système institutionnel qu'ils sont censés protéger? Après l'analyse de l'histoire de transmission radiophonique aux États-Unis, Leblebici et coll. (1991) ont introduit l'idée des accords entre les acteurs. Ils montrent que lorsque les institutions deviennent isomorphes, les ressources deviennent rares. La rareté des ressources crée une compétition intense entre les acteurs. Cette compétition redéfinit les acteurs dominants et les ressources critiques pour lesquelles ils sont en concurrence. Elle oblige également les acteurs à s'engager dans des transactions, ce qui se traduit par une interdépendance entre eux. Cette interdépendance implique des relations qui passent par des conventions entre les acteurs. Ainsi, les nouvelles pratiques qui parviennent à créer des transactions et des conventions entre les acteurs sont plus susceptibles d'être appliquées.

Les auteurs de l'approche cognitive des politiques publiques offrent une piste de réflexion orientant vers la notion de « dissonance cognitive », c'est-à-dire un décalage entre l'engagement dans la défense publique des idées et les représentations qui se construisent à l'égard de la réussite du processus d'implantation de ces mêmes idées (Bezes, 2000). Ces auteurs ont emprunté le concept de la dissonance cognitive des travaux de Léon Festinger (1957). Ce concept plus ancré dans le domaine psychologique stipule que lorsqu'une personne fait face à des cognitions (opinions, connaissances ou croyances) incompatibles entre elles, elle éprouve un état de tension inconfortable appelé « dissonance cognitive ». Par la suite, elle tend à mettre en œuvre des stratégies inconscientes visant à réduire cette tension et à restaurer un équilibre cognitif. Parmi ces stratégies, l'on cite la modification des croyances, les attitudes et les connaissances qui s'orientent dans le sens de la nouvelle cognition, etc. En d'autres termes, la dissonance cognitive implique que « les opinions, croyances et idéologies des individus sont sujets à un ajustement a posteriori au comportement que ces individus viennent de réaliser » (Festinger, 1957 :9).

Parlant d'une transformation d'un système de pensée, l'approche cognitive des politiques publiques s'inspire de la perspective de dissonance cognitive (Bezes, 2000). Elle montre qu'un acteur qui ressent un décalage entre l'idéal (un référentiel cognitif) et le réalisable (faisabilité de ce référentiel cognitif) cherchera à le réduire par deux processus distincts. Il peut tenter le découplage des pratiques ou par les réponses stratégiques (deux mécanismes préconisés par le courant néo-institutionnaliste). Il peut également tenter l'ajustement cognitif (redéfinition des ses croyances, modification de ses rationalisations, réduction de ses intentions en vue de créer la cohérence entre ces trois éléments et les moyens à sa disposition) et/ou la redéfinition de son rôle dans le processus de réforme

(idem.). En ce sens, Muller (2000) fait remarquer qu'une nouvelle représentation cognitive s'impose lorsque l'ancienne ne permet plus aux membres de la société ni d'appréhender leur relation par rapport au monde, ni d'agir sur leur environnement.

La révolution libérale des années 1970 peut être interprétée par les approches culturalistes dans cette optique de dissonance cognitive. Durant cette période, une multitude d'événements ont conduit au ralentissement voire à la stagnation économique : le choc pétrolier, la dévaluation du dollar, des dettes publiques insoutenables, la crise économique, l'affaiblissement du système communiste, etc. Le déséquilibre des rapports de force dans la configuration keynésienne s'est traduit par un sentiment profond d'une « dissonance cognitive » qui a conduit à la crise de l'État-providence. Pour rétablir l'équilibre, l'hégémonie keynésienne fut contrainte de laisser la place à un paradigme d'inspiration néo-classique dit « néolibéral » dans lequel s'inscrivent les politiques de développement élaborées dans de nombreux pays à partir des années 1980. Cette interprétation culturaliste voit le changement néolibéral sous forme d'une configuration cohérente, monolithique et linéaire. Par contre, vu sous l'angle du dispositif foucaldien, ce phénomène se complexifie davantage. Les principes néolibéraux composent avec des arrangements locaux et s'intègrent dans un même dispositif. La pensée, les procédures et les pratiques liées aux principes néolibéraux et à la logique de marché sont interprétées dans la logique d'un réseau qui se transforme dans le temps et dans l'espace en fonction du contexte et des nuances locaux. Dès lors, la révolution libérale des années 1970 est perçue comme l'acquisition de plus de visibilité de certains éléments par rapport aux autres, ce qui implique un resserrement de certains nœuds qui composent le réseau et le desserrement d'autres (Brady, 2014).

Il va sans dire que l'intérêt porté aux principes néolibéraux n'est pas un phénomène récent. Il est antérieur à la révolution libérale de la fin des années 1970. Depuis des siècles, différents courants de pensées réclamaient un respect des droits fondamentaux humains en opposition au totalitarisme appliqué par des souverains. Ces courants de pensée défendaient des perspectives selon lesquelles l'être humain, en sa qualité de créature de Dieu, dispose des droits fondamentaux que les souverains sont tenus de respecter. Il s'agit des perspectives développées notamment par les philosophes scolastiques et les philosophes des lumières. La révolution française de 1792 en fut un aboutissement spectaculaire qui changea profondément la vision du monde (Adams, 2001). À partir des années 1800, différentes perspectives socioéconomiques, regroupées dans ce qui est communément appelé le libéralisme classique, s'inscrivirent dans cette optique en prônant la réduction des pouvoirs d'un autre type de « souverain », c'est-à-dire l'État. C'est le cas par exemple de J.B. Say, Ricardo, James Mill, John Stuart Mills, Jeremy Bentham, Adam Smith, etc. Leur dénominateur commun était l'intérêt porté au libre choix de chaque individu au détriment des limitations imposées par le pouvoir étatique. Cette vision attribue un rôle dominant aux fluctuations entre le marché et la demande. Elle défend l'idée selon laquelle « une main invisible du marché règlera tous les problèmes » (Brouillette et Fortin, 2004 : 8). Elle ne lègue à l'État qu'un rôle de « gendarme » qui assure les fonctions régaliennes. Après la seconde Guerre mondiale, ce courant de pensée fut dominé par les idéologies dites socio-

libérales, surtout le keynésianisme. Dès lors, la représentation d'un État-gendarme régulateur fut supplantée par une vision d'un État-providence distributeur.

La remontée en puissance des principes libéraux fut communément appelée « la révolution libérale ». Elle fut observée au cours des années 1970, véhiculée par différentes perspectives : l'approche monétariste de Milton Friedman (Nubukpo, 2013), la théorie de la monnaie et des fluctuations économiques et l'analyse de l'interdépendance des phénomènes économiques, sociaux et institutionnels de Friedrich Hayek (Lundberg, 1974), etc. À travers ces perspectives, un nouveau libéralisme dit « néolibéral » a acquis une grande visibilité, faisant de l'ombre à la pensée keynésienne. C'est une révolution économique conservatrice qui repose sur la conception d'un monde entièrement régi par les échanges privés. Elle propose une limite, voire une suppression de l'interventionnisme étatique substitué par « un marché mondial unique et unifié » (Azoulay, 2002 : 210).

1.3 Resserrement des liens d'un dispositif qui porte les principes néolibéraux

Au début des années 1980, les institutions de Bretton Woods et les grandes personnalités politiques, telles que Margaret Thatcher en Angleterre (Thatcher, 1995) et Ronald Reagan aux États-Unis, ont développé des programmes associés au capitalisme de libre marché inspirés en grande partie par les idées néolibérales. Reagan et Thatcher étaient des « fidèles apôtres du néolibéralisme [qui] prônaient tous deux une diminution radicale du rôle de l'État et avaient une confiance aveugle envers la main invisible du marché » (Brouillette et Fortin, 2004 : 8). Thatcher poussait la balle plus loin, elle « prônait une forme de darwinisme social : les règles du libre marché permettent aux meilleurs de gagner, tandis que les plus faibles sont faits pour perdre » (ibid.)

Le « consensus de Washington » de John Williamson fut l'un des éléments importants qui ont contribué à l'intégration de différents programmes des pays en voie de développement dans un réseau néolibéral. Ce consensus portait « dix commandements » (Williamson, 2014 : 3) qui définissent une « bonne politique » ancrée dans le néolibéralisme et dans la logique de marché : 1. L'orthodoxie budgétaire ; 2. La réorientation des dépenses publiques vers les domaines négligés avec une forte possibilité de répartition des revenus ; 3. La réorientation des dépenses publiques vers les domaines négligés avec une forte possibilité de répartition des revenus ; 4. Les réformes fiscales ; 5. La libéralisation financière visant l'intégration de la logique marchande ; 6. Un taux de change suffisamment compétitif en vue de stimuler une croissance rapide ; 7. La libéralisation commerciale ; 8. L'attractivité des investissements externes ; 9. La privatisation des entreprises publiques ; 10. L'abolition des règlements qui entravent l'entrée de nouvelles entreprises ou qui restreignent la concurrence ; 10. Le respect des droits de propriété (Williamson, 1999).

Plus tard, le dispositif néolibéral s'enrichit à travers une stratégie qui consiste à « se nourrir de tout ce qui lui est adressé et d'en faire une matière propre à orienter les actions et les représentations » (Charlier et Croche, 2013 :3). Il s'est renforcé au cours de la deuxième

moitié de la décennie 1980, en incorporant les critiques qui lui étaient adressées. L'absence d'une dimension sociale constituait un talon d'Achille qui attirait la plus de critiques adressées au dispositif néolibéral des années 1980. Ces critiques se transformèrent dans un mouvement de changement observé dans la réflexion sur le développement international dès l'année 1985. C'est un mouvement qui défendait la perspective selon laquelle le développement concerne l'amélioration des conditions humaines, des capacités des organisations sociales et des institutions plutôt qu'un accroissement des produits commerciaux et des technologies (Caillods et *al.*, 2004). Il a atteint son point culminant en 1987, après que l'UNICEF ait fait la lumière sur les effets sociaux de l'ajustement structurel, à travers le rapport sur la façon dont les stratégies adoptées affectent les groupes vulnérables (Cornia et *al.*, 1987a). En publiant ce rapport l'UNICEF s'est positionnée en figure de proue pour ceux qui critiquaient l'absence de la dimension sociale dans les politiques d'ajustement.

L'évaluation sévère de l'UNICEF a servi de source d'inspiration dans le cadre de l'assistance internationale des dernières années de la décennie de 1980. L'onde de choc qu'elle a créée s'est fait remarquer à travers la modification de la réflexion et des pratiques de la Banque mondiale observée à partir de l'année 1987. Dès lors, « on inventa l'ajustement structurel à visage humain censé combiner l'austérité exigée par les institutions de Bretton Woods et les préoccupations humanitaires de l'UNICEF » (Rist, 2007 : 303). Une dimension qui met en évidence l'impact social des stratégies adoptées fut intégrée dans les programmes d'ajustement. Le programme social d'ajustement développé à cet effet a commencé en 1987 et a pris fin en 1992. Il avait comme objectif d'assister les pays à intégrer les préoccupations sociales à travers quatre composantes : l'amélioration des politiques macro-économiques et sectorielles ; le renforcement des systèmes d'information nationaux ; les programmes d'actions sociales et ; la mise en place d'un processus de formation et des institutions (World bank, 1992).

Plus tard, d'autres voix intervinrent pour témoigner, avec des indicateurs quantitatifs à l'appui, de la dégradation des conditions humaines. Une fois de plus, le dispositif néolibéral eut recours à sa capacité d'absorber les critiques et de les intégrer. Conséquemment, en plus des doctrines axées sur les économies ouvertes associées au marché et à la compétitivité, le dispositif s'est enrichi en intégrant d'autres caractéristiques normatives et prescriptives : la démocratisation et l'amélioration de la situation des droits de l'homme. Au cours de l'année 1989, la Banque mondiale a introduit le concept de « *good governance* » (World Bank, 1989 : 60) qui fut également intégré dans le dispositif. Ainsi, l'introduction de ces trois nouvelles caractéristiques normatives – la démocratisation, les droits de l'homme et la bonne gouvernance - a engendré une reconfiguration du dispositif.

Au début des années 1990, la chute du mur de Berlin et la dislocation du bloc soviétique ont redessiné la carte géopolitique du monde. Dés lors, le phénomène de mondialisation qui implique la concurrence transnationale a émergé. Parallèlement, a émergé le phénomène d'internationalisation qui met l'accent sur la coopération entre les nations. Le dispositif néolibéral en est sorti renforcé. Désormais, le monde a convergé vers une même doctrine inspirée des principes néolibéraux et de la logique de marché. De nouveaux éléments

normatifs ont été intégrés et font désormais partie de ce dispositif : une bonne administration, une fonction publique efficace, un système judiciaire fiable, un débat public et une presse libre (Charlier et *al.*, 2004). Chaque élément intégré a fait bouger les autres éléments qui composent le dispositif. Ce mouvement s'est traduit par des transformations institutionnelles qui nécessitent la mobilisation des ressources financières, surtout dans les pays qui dépendent de l'aide internationale. Pour appuyer ces transformations et les réformes sous-jacentes entreprises par ces pays dépendants, en 1996, fut lancée l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE). Cette initiative était destinée à encourager les politiques sociales visant la réduction de la pauvreté. Les bailleurs de fonds, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en tête, se sont engagés à réduire la dette des pays qui entameraient des politiques sociales dites « crédibles »², c'est-à-dire qui seraient légitimées par ces mêmes bailleurs de fonds. Néanmoins, cette initiative rencontra peu d'enthousiasme chez les pays candidats. En outre, de nombreuses organisations non gouvernementales firent pression sur les institutions de Bretton Woods pour réexaminer les conditions d'éligibilité requises pour être éligible dans cette initiative (Altinok, 2007).

Pour remédier à ce handicap, une nouvelle initiative fut lancée à Cologne en 1999. Elle a été appelée la « PPTE renforcée ». Cette fois-ci, les pays du G7 (Allemagne, Canada, USA, Japon, France, Royaume-Uni, Italie) entrèrent dans le jeu. Ils se mirent d'accord pour concéder une plus grande réduction de dettes à un plus grand nombre de pays. Pour atteindre cet objectif, ils décidèrent d'alléger les critères d'endettement et d'opérer une classification entre les dettes des pays pauvres. Cette fois-ci, au lieu de s'engager à adopter un plan développé par le Fonds monétaire international (FMI), les pays concernés devaient développer leurs propres politiques sociales « crédibles » en contrepartie de l'allègement de dette. Conséquemment, tous les pays à bas revenu désireux de bénéficier de l'initiative PPTE furent appelés à préparer des plans stratégiques de réduction de la pauvreté (PSRP). L'ensemble de la communauté internationale s'est inscrite dans cette approche. Conséquemment les instruments d'assistance de la plupart de bailleurs de fonds³ furent ajustés au cadre générique de la disposition PSRP-PPTE (Cling et *al.*, 2003). L'un des apports majeurs des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté a été la place privilégiée attribuée à la population locale dans le processus de définition et d'exécution des politiques publiques. Pour y arriver, les organisations internationales ont introduit deux logiques : la participation et l'appropriation.

2. Éléments du cadre conceptuel : participation et appropriation

Les notions de participation et d'appropriation ont émergé dans les politiques publiques des pays d'Afrique subsaharienne au début des années 1990. C'est suite à l'introduction par la Banque mondiale, d'un concept de *good governance* pour remédier à la « la crise de la

² Cette crédibilité est mesurée à partir des indices macroéconomiques élaborés par les instances internationales de financement plutôt qu'à partir des aspirations des populations concernées.

³ Hibou montre que les bailleurs de fonds ne se sont pas engagés de la même façon dans le dispositif DSRP/PPTE.

bonne gouvernance » observée dans la plupart des pays qui dépendent de l'aide internationale (World bank, 1989 :60). En introduisant ce concept, la Banque mondiale a établi une relation entre le caractère itératif des problèmes de développement en Afrique subsaharienne et « une crise structurelle de gouvernance » (Charlier et al, 2004). Elle déplorait ainsi l'absence de « contre-pouvoir » qui se traduit par l'attitude des gouvernants locaux qui poursuivent leurs intérêts personnels au détriment des intérêts publics sans s'inquiéter d'être tenus responsables de leurs actes (World bank, 1989 :61). Par conséquent, les institutions de Bretton Woods exigèrent un renouveau politique en vue de renforcer la bonne gouvernance. En plus de l'élargissement des initiatives privées et des mécanismes de marché, d'autres logiques furent incorporées dans le dispositif en vue de le renforcer. Elles incluent la participation, l'appropriation (*ownership*), l'écoute de la société civile (*empowerment*), la responsabilité démocratique (*accountability*), etc.

Ces logiques sont apparues dans le discours des institutions de *Bretton Woods* autour des années 1990. Elles furent renforcées en 2001, dans un document intitulé « *PRSP sourcebook* » ou un « Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté » préparé par les experts de la Banque mondiale (World bank, 2002b). Ce document définit un cadre complet et détaillé sur le processus de définition et d'opérationnalisation des stratégies de réduction de la pauvreté. Il traite des pratiques, des mesures, des indicateurs et des cibles des plans stratégiques en insistant sur le respect des nouvelles logiques des institutions de *Bretton Woods*. Certains de ces éléments ont été incorporés dans le dispositif sans que l'ambiguïté qui les entoure soit levée. Pourtant, cette ambiguïté s'est révélée d'une utilité inattendue. Elle permet la flexibilité lorsqu'il s'agit d'adapter et d'intégrer d'autres éléments ou lorsqu'il s'agit d'enrichir le dispositif en absorbant les critiques qui lui sont adressées. Les éléments restent présents, les autres s'intègrent et leur proximité s'affirme aussi bien dans le discours que dans la pratique.

2.1 Participation

La littérature sur la mobilisation de la population dans l'élaboration et dans l'application des politiques publiques emploie la notion de « participation » (World bank, 2002b ; Cling et al, 2003) ou celle de « partenariat » (Altinok, 2007 ; Lange, 2003). Ce sous-chapitre ne cherche pas à tracer une démarcation sémantique entre ces deux concepts qui, par ailleurs sont étroitement liés. D'abord, si la participation désigne un processus multi niveau qui inclut les procédures, les démarches et les tentatives faites pour donner un rôle aux individus dans le processus de prise de décisions affectant l'environnement dont ils font partie, les auteurs qui traitent la question de participation placent le partenariat parmi les niveaux supérieurs du processus de participation (Arnstein, 1969 ; Santé Canada, 2000). Ensuite, l'analyse de la littérature sur l'assistance internationale montre que l'implication attendue de la population locale ne se limite pas à un simple partage d'information ou une simple consultation populaire, mais plutôt il implique une responsabilisation à part entière, c'est-à-dire un partenariat entre les parties impliquées dans l'action publique. En outre, la définition de la notion de « participation » fournie par la Banque mondiale insiste sur deux dimensions : l'apport des parties prenantes dans l'élaboration des initiatives de

développement qui les affectent et le rôle joué par ces parties prenantes dans le contrôle du processus de mise en œuvre de ces initiatives (World bank, 2002b). Les auteurs qui emploient le concept de « partenariat » ne font que souligner cette association des partenaires placés sur pied d'égalité.

L'idée de participation n'est pas récente dans les discours de la Banque mondiale. Déjà, en 1995, elle était évoquée par l'ancien président de la Banque mondiale, James D. Wolfensohn, quand il louait le « pouvoir des partenariats » observés en Chine et au Mexique. (Wolfensohn, 1995). Cette idée apparaît également de façon récurrente dans ses discours ultérieurs tenus souvent devant l'Assemblée générale de la Banque mondiale, où Wolfensohn parle de l'importance de partenariat pour le soutien local des actions entreprises (Wolfenson, 1996a ; 1996b). Une liaison entre le partenariat et l'appropriation locale s'est également fait remarquer dans son discours de 1998 (Wolfenson, 1998).

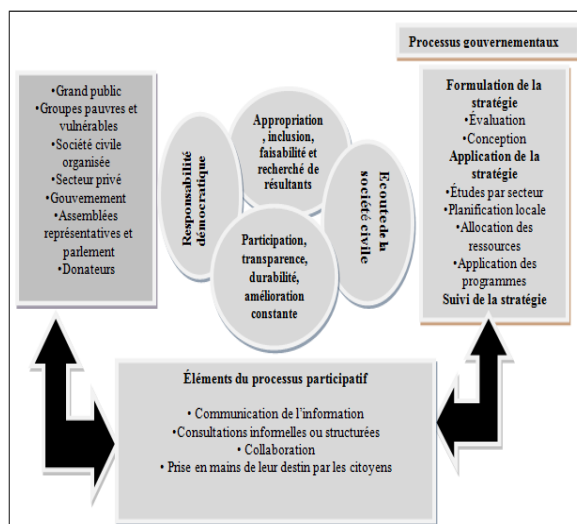
Le discours le plus marquant est celui de Prague, prononcé le 26 Septembre 2000. Cette fois-ci, il insiste sur le « *home-grown, home-own development* » qui constitue le socle des stratégies de réduction de la pauvreté (Wolfensohn, 2000). Dès lors, un accent explicite a été mis sur le rôle des gouvernements et de la population locale dans le processus de définition et de mise en œuvre des actions de développement. Après l'adoption en 2000 de huit objectifs du millénaire pour le développement par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies, différentes conférences ultérieures ont repris le thème de l'efficacité de l'aide au développement à travers la participation locale. Ainsi, la conférence de Monterrey de 2002 a souligné le besoin de concrétiser l'engagement international en matière d'efficacité de l'aide au développement. (UN, 2002). La déclaration de Rome de 2003 insiste sur l'harmonisation de l'aide. La déclaration de Paris de 2005 inaugure le processus de suivi et de mise en œuvre des modalités d'octroi et de gestion de l'aide au développement en insistant sur l'efficacité renforcée par l'harmonisation de l'aide au développement et la participation locale. Le forum d'Accra de 2008 vise l'accélération et l'amplification de l'application des mesures contenues dans la déclaration de Paris. Le point commun entre ces déclarations et forums réside dans l'intérêt qu'ils portent sur l'efficacité de l'aide au développement à travers la dynamique partenariale, le soutien local et l'appropriation locale.

L'analyse du corpus documentaire des organisations internationales montre que quoique celles-ci se gardent de proposer des plans-types sur le processus de partenariat et d'appropriation locale, les orientations et les éléments soulignés dans leurs documents-sources ne sont pas dénués d'un caractère prescriptif. Dans cette optique, le document de référence de la Banque mondiale, le « *sourcebook* » définit le processus participatif comme un « processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, ainsi que les décisions et les ressources qui les affectent, et en partagent le contrôle » (Edgerton et al., 2002 : 2). Le *sourcebook* présente les quatre niveaux du processus de participation. Le premier niveau implique la communication de l'information réalisée sous forme unidirectionnelle, de l'autorité gouvernementale vers le public. Le deuxième niveau présente une consultation dans laquelle le flux de l'information suit un schéma bidirectionnel entre les coordinateurs de la consultation et le public. Le troisième niveau est

constitué autour de la collaboration qui implique le partage du contrôle des décisions entre la population et l'État. Le quatrième niveau suppose la prise en mains de leur destin par les citoyens eux-mêmes. En outre, la Banque mondiale considère que le processus de participation est un moyen de stimuler l'engagement local et l'appropriation sous-jacente. Pour cela, chaque pays détermine les méthodes particulières à utiliser à chaque niveau du processus de participation, en fonction de sa conjoncture socioéconomique et de ses structures administratives (World Bank, 2002).

Le processus de participation défini dans le *sourcebook* implique deux dimensions : la dimension élargie qui se situe au niveau national et local ainsi que la dimension communautaire. Au niveau national et local, les pauvres, les groupes vulnérables, le grand public, la société civile organisée, l'État, les assemblées représentatives et les bailleurs de fonds sont partie prenante. Ils participent dans les processus gouvernementaux d'« élaboration des politiques de l'État et la mise en œuvre des programmes, au niveau national comme au niveau local » (Edgerton et al, 2002 :3).

La Banque mondiale souligne que l'intégration de ces parties prenantes s'appuie sur « les structures politiques et de gestion publique existantes, tels les parlements et les assemblées représentatives qui renforcent la représentation des pauvres dans les processus existants, à travers l'amélioration de la responsabilisation locale, de la transparence et de l'efficacité de ces structures (idem.). Différents principes directeurs guident le processus de participation présenté dans le « *sourcebook* », dont la « transparence, l'inclusion, l'appropriation, la faisabilité, la durabilité, l'amélioration constante et la recherche de résultats précis » (World Bank, 2002 : 5). Ces principes permettent d'atteindre un niveau de participation satisfaisant en fonction de la réalité politique et socioéconomique de chaque pays.



Source : Adapté d'Edgerton et al, 2002

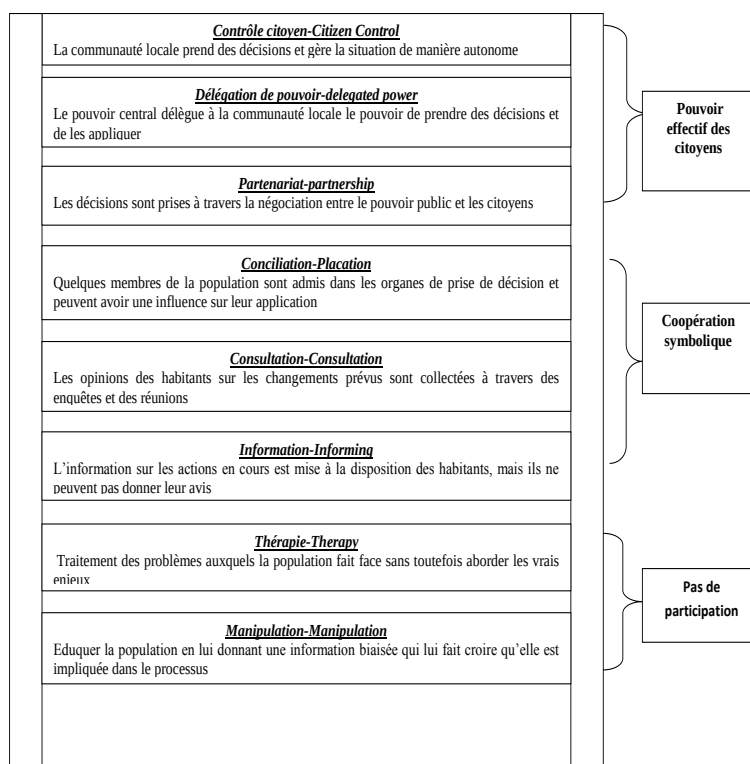
Figure 1. Intégration des parties prenantes dans les processus gouvernementaux selon la Banque mondiale

2.2 Niveaux de participation

La dynamique participative « n'est pas un processus uniforme, mais plutôt, « un continuum de méthodes qui vont de la diffusion de l'information, la collaboration, la coordination, la consultation et la représentation politique jusqu'à la recherche de type participatif » (Edgerton et *al.*, 2002 : 1). Les perspectives sur ces niveaux du processus de participation ont évolué depuis les années 1960 : des approches basées sur le degré d'engagement des années 1960 (Arnstein, 1969) aux récentes approches basées sur l'orientation de la communication (Santé Canada, 2000).

2.2.1 Niveaux de participation selon le degré d'engagement des acteurs

En 1969, une consultante américaine, Sherry R. Arnstein, publia une « échelle de la participation » basée sur le degré d'engagement des parties prenantes (Arnstein, 1969). Cette échelle présente huit niveaux de participation de parties prenantes regroupées au sein de trois dimensions. C'est un continuum qui va de la manipulation (« *manipulation* ») jusqu'au contrôle citoyen (« *citizen control* »).



Source : Adapté d'Arnstein, 1969

Figure 2. Échelle de participation en fonction du degré d'engagement des acteurs

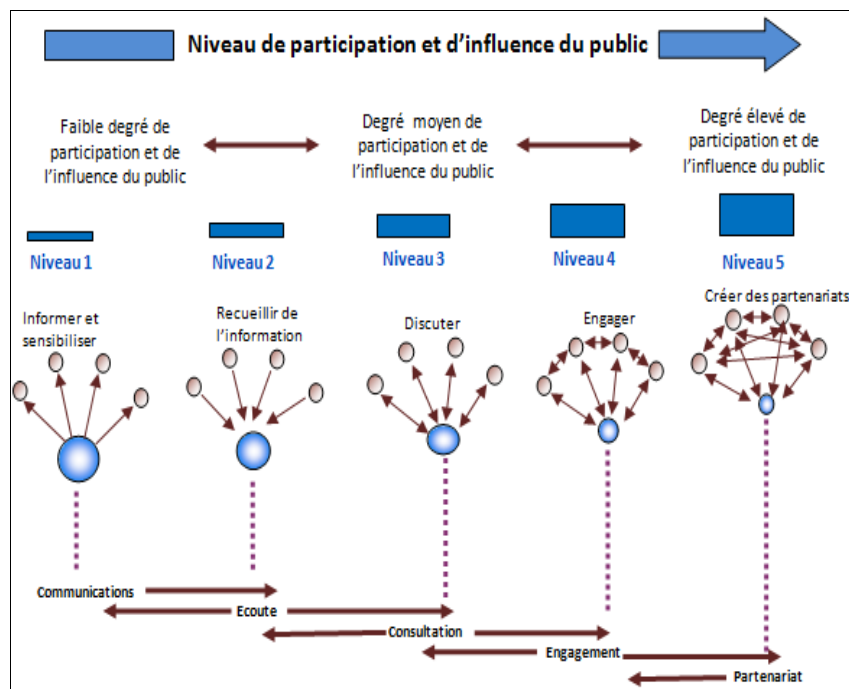
Plusieurs auteurs se sont inspirés de ce modèle. Certains s'en sont servi pour analyser la manière dont le pouvoir public informe la population ou pour analyser la manière dont ce pouvoir permet à la population de participer au processus de prise de décisions. D'autres l'ont utilisé comme une base à partir de laquelle ils proposent leurs propres modèles. Biggs (1989) a résumé cette « échelle de participation » à quatre niveaux : le niveau contractuel, le niveau consultatif, le niveau collaboratif et le niveau collégial.

Partant de l'idée que les niveaux supérieurs de l'échelle de participation seraient préférables aux niveaux inférieurs, Farrington (1998) n'a retenu que trois niveaux : « *consultative* », « *functional* » et « *empowering* ». Certains auteurs tel que Richard et *al* (2004), Tippet et *al* (2007) et Davidson (1998) ; ont poussé plus loin en suggérant que chaque « niveau » de participation serait approprié de façon autonome en fonction des objectifs qui poussent le pouvoir public à la consultation de la population. Pour renforcer cette perspective d'autonomie des niveaux, Davidson (1998) a proposé une métaphore de la « roue de l'insertion » (« *Wheel of empowerment* ») qui implique que chaque niveau occupe une place indépendante des autres tout en s'incorporant dans l'ensemble.

2.2.2 Niveaux de participation en fonction de l'orientation de la communication

Plutôt que de définir les niveaux de la participation publique en fonction d'un degré d'engagement, certains auteurs préfèrent étudier la direction dans laquelle la communication s'oriente. Ainsi, certains niveaux sont présentés sous forme « unidirectionnelle » alors que d'autres sont « pluridirectionnels ». S'inscrivant dans cette perspective, Rowe et Frewer (2000) dégagent les trois niveaux du processus participatif : la « communication » ou la transmission de l'information vers les intéressés ; la « consultation » c'est-à-dire la collecte de l'information à partir des parties prenantes et ; la « participation » qui implique un dialogue entre les parties prenantes et les organisateurs.

Dans une perspective analogue, le Secrétariat de la consultation ministérielle de la « Santé Canada » a révisé et adapté un modèle développé initialement par Patterson Kirk Wallace (Santé Canada, 2000). Repris plus tard par plusieurs auteurs, ce modèle constitue une récente illustration d'un processus participatif basé sur la direction du processus de communication. Il présente un continuum à cinq niveaux : la communication, l'écoute, la consultation, la concertation (ou l'engagement) et le partenariat. Les deux premiers niveaux sont unidirectionnels. Les deux niveaux suivants sont à double direction. Le cinquième niveau est multidirectionnel.



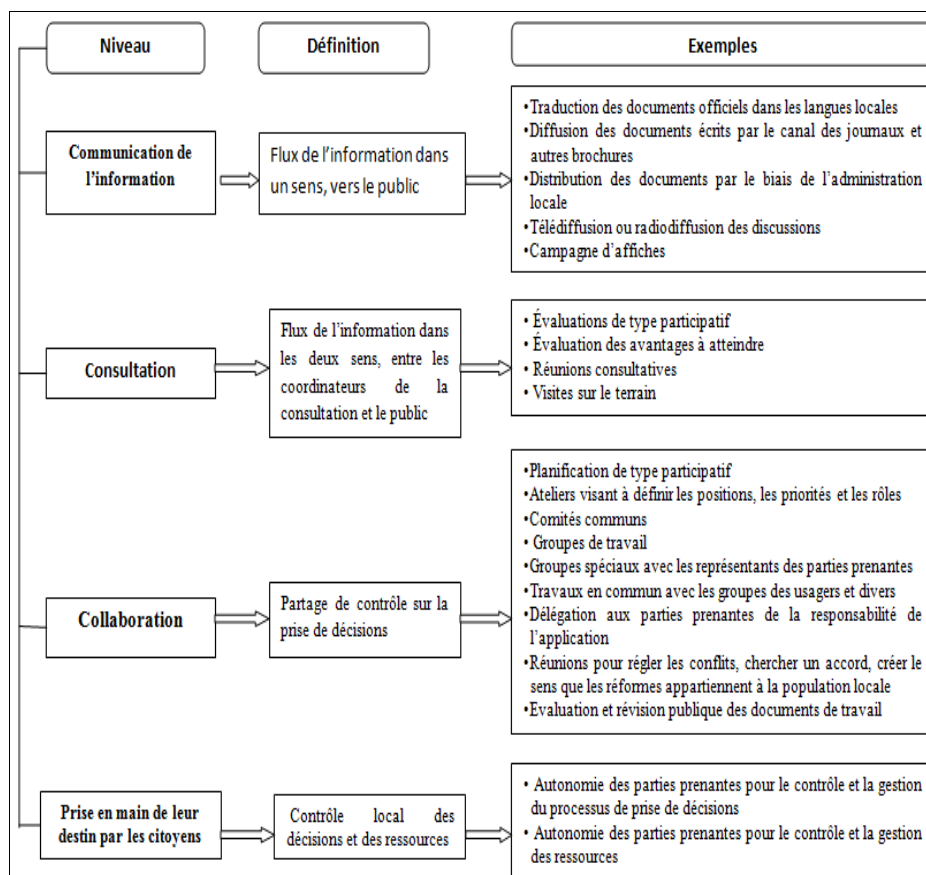
Source: Adapté de Santé Canada (2000 : 14)

Figure 3. Niveaux du processus de participation en fonction de l'orientation de la communication

L'analyse des documents de la Banque mondiale montre que son approche participative souscrit parallèlement à la perspective qui souligne l'orientation de la communication et à celle qui souligne le degré d'engagement des acteurs. Conséquemment, la perspective participative de la Banque mondiale recoupe le modèle de Santé Canada (2000) ci-avant présenté. La seule différence est remarquée au niveau supérieur. À la place du « partenariat » présenté par la Santé Canada (2000) comme niveau supérieur du processus de participation, la Banque mondiale a repris le « contrôle des citoyens » présenté dans l'« échelle de la participation » d'Arnstein (1969). En outre, le modèle de la Banque mondiale présente une ambiguïté qui laisse supposer qu'il s'inscrit parallèlement à la perspective de l'orientation de la communication ou aux approches basées sur l'engagement des acteurs. Aux niveaux inférieurs, la Banque mondiale parle de « flux d'information » alors qu'aux niveaux supérieurs, elle évoque le « degré d'engagement local » dans la prise de décisions et dans la gestion des ressources (World bank, 2002b).

Le document de référence de la Banque mondiale, le *sourcebook*, présente un processus de participation qui vise à accorder une place importante à la population locale en privilégiant ceux qui semblent exclus, c'est-à-dire les pauvres. Ainsi, la Banque mondiale part d'une hypothèse selon laquelle l'intégration de la population locale dans le processus de prise de décisions permettrait d'arriver à la bonne gestion, au soutien local et à l'appropriation locale des actions de développement. Il va sans dire que le modèle de participation de la Banque mondiale présente quatre niveaux distincts : la communication

de l'information, la consultation, la collaboration et la prise en main de leur destin par les citoyens.



Source : adapté de World Bank, 2002b

Figure 4. Modèle de participation dans la perspective de la Banque Mondiale

2.3 Partenariat

Le dictionnaire Larousse définit le partenariat comme un « système associant des partenaires sociaux ou économiques, et qui vise à établir des relations d'étroite collaboration ». Cette définition insiste sur les interrelations qui se nouent entre les partenaires. Partant de cette définition, Corinne Mérini fait remarquer que le mot « partenaire » est une traduction de l'anglais *partner*, défini comme une « personne associée dans » (Mérini, 2001 :1). Elle rappelle également que la notion *partner* dérive des mots de la langue française employés au XVIII^e siècle dont *parcuner*, *part*, *parcener*. Ces termes « renvoient aux notions de propriétaire indivis, de co-partageant » (ibid. p.2). Cela implique que « les décisions sont prises dans un rapport d'égalité, la parole de l'un valant la

parole de l'autre indépendamment de la quantité de biens apportée par l'un ou par l'autre » (ibid.).

Dans une perspective analogue, Zay (1994) note qu'étymologiquement, la notion de partenariat dérive d'une racine latine *partitio*, *partitionis* dont le sens renvoie à la fois au partage, à la séparation et à la division. Cette dichotomie de « partage-séparation » conduit à la distinction entre la notion de « partenariat » et la notion d'« harmonie ». Les partenaires travaillent dans une « association » mais ils tentent d'éviter le risque de la confusion identitaire que peut créer ce travail communautaire en marquant leurs convictions. Certains auteurs, tel que Mérini (2001) se sont appuyés sur cette idée de « partage-séparation » pour montrer que l'action partenariale est menée simultanément « avec et contre l'autre ». Cette position est remarquée également dans les logiques de la Banque mondiale, quand elle soutient que le gouvernement peut mobiliser et maintenir un soutien politique suffisant pour adopter et mettre en œuvre les programmes et les politiques souhaités, même en présence d'une certaine « opposition » (World bank, 2008).

Empiriquement, différents travaux de recherche ont voulu préciser la notion de partenariat. Celui-ci est analysé à partir de quatre dimensions : la négociation, l'équité, la forme et la durée. Premièrement, les travaux sur le partenariat essaient de marquer la différence entre celui-ci et la sous-traitance, la délégation et le sponsoring, en mettant la « négociation de l'action » au cœur du processus partenarial (Zay et Gonnin-Bolo, 1995). Ils font remarquer que dans le partenariat, l'action est négociée plutôt que commanditée, déléguée ou simplement financée. Deuxièmement, ils insistent sur l'idée d'une « relation équitable » qui construit des rapports entre les partenaires aux identités diversifiées. Cette fois-ci, le partenariat ne se situe ni dans les dogmes, ni dans les convictions, ni dans les doctrines que portent les acteurs mais plutôt dans une action commune et négociée. Par conséquent, le processus partenarial implique une reconnaissance d'un problème et la construction d'un « système d'action » commun et négocié visant à agir sur ce problème en gardant la diversité des intérêts, les objectifs et les convictions des acteurs en présence. Troisièmement, les travaux de recherche s'intéressent à la forme du partenariat qui peut être formel ou non formel. Quatrièmement, la durée de partenariat peut s'étendre sur une période longue ou courte.

La littérature sur le partenariat s'intéresse également à la comparaison entre la notion de partenariat et une constellation de notions qui tournent autour d'elle, entre autres la collaboration, la coopération, la coordination et le réseau. Dans une perspective analogue, certains auteurs associent le processus de partenariat au processus d'appropriation locale des actions publiques entreprises (Wolfensohn, 2000, World Bank, 2002b). Ils partent d'une hypothèse qui suppose l'existence d'une corrélation positive entre le niveau de participation locale et le niveau d'appropriation locale. C'est dans cette perspective que les institutions internationales de financement pensent que le processus de partenariat peut générer le soutien et l'appropriation locale des actions de développement. Par conséquent, les pays bénéficiaires de l'aide sont appelés à élaborer leurs propres stratégies d'actions dont les priorités sont fixées de commun accord avec tous les acteurs concernés. Ces priorités sont définies en fonction des trois logiques émises par les Institutions de Bretton

Woods (IBW) dont l'appropriation (*ownership*), l'insertion (*empowerment*) et la responsabilité démocratique (*accountability*).

2.4 Appropriation

L'appropriation est l'une des trois logiques de la Banque mondiale⁴ qui guident le processus d'élaboration, de suivi et de mise en œuvre des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRPs). Elle fait également partie de cinq grands thèmes de la « Déclaration de Paris » de 2005. Ces thèmes incluent l'appropriation locale des plans stratégiques développés ; l'alignement des bailleurs de fonds sur les priorités définies par les acteurs locaux ; l'intégration des bailleurs de fonds dans les mécanismes de gestion du pays bénéficiaire d'aide ; l'harmonisation de l'assistance aux pays bénéficiaires et ; le partage de responsabilité entre les bailleurs de fonds et les acteurs locaux. La notion d'appropriation revient également parmi les thèmes du forum sur l'efficacité de l'aide organisé à Accra-Ghana en 2008. Toutefois, l'appropriation n'est pas un néologisme fortuit des institutions de financement international. Avant son utilisation par les institutions internationales de financement, ce concept - dont l'usage sociologique originel est hérité de l'école marxiste (Serfaty-Garzon, 2003) - était généralement adopté en philosophie, en psychologie générale, en psychologie environnementale, en sociologie puis et surtout, en marketing (Brunel, Gallen et Roux, 2009).

2.4.1 Définition de l'appropriation

L'anthropologie de Marx inscrit l'appropriation dans sa conception du travail comme « l'impulsion motrice primordiale » (Serfaty-Garzon, 2003 :27). Elle implique qu'un individu qui est « confronté à ses actions sur la nature et à des objets produits par lui, mais dotés d'une existence autonome et qui lui sont devenus étrangers, [cet individu] se les approprie à travers l'intériorisation des savoirs, des savoir-faire, et de capacités dont cette production a été l'occasion [...] Cette intériorisation constitue « le cœur de l'appropriation » (ibid.). Cette intériorisation est évoquée dans la philosophie de Sartre (1943) sous forme de « désir de posséder », qui est en fait une sorte d'élargissement de « soi ». Cette philosophie considère que « posséder », est s'unir avec l'objet possédé car la seule façon de savoir ce qu'est un individu, c'est d'observer ce qu'il possède. Cette union individu-objet constitue l'un des moyens de « construction de soi ». La logique de Sartre considère que l'appropriation des objets permet la construction de l'être à travers une relation récursive entre le sujet et l'objet (Brunel et Roux, 2006). Une perspective analogue fut adoptée dans plusieurs domaines. Les socioconstructivistes et les psychologues cognitivistes interprètent l'appropriation comme un processus de construction des connaissances à partir de sources sociales et culturelles et leur intégration dans des schémas préexistants (Billett, 1998 ; Johnson et coll., 2003). C'est donc un processus de développement ou d'accomplissement intérieur à travers l'intégration des actions socialement formulées (Cook et coll., 2002 ; Grossman et coll. 1999). Les approches ci-

⁴ Ces logiques incluent l'appropriation (*Ownership*), l'insertion (*Empowerment*) et la responsabilité ou redevabilité démocratique (*Accountability*).

dessus considèrent l'appropriation comme une action réciproque entre le sujet et l'objet (Brunel et Roux, 2006) dans laquelle les objets possédés étendraient le « soi » de l'individu qui les possède dans la mesure où ils lui permettent de faire des choses différentes ou de penser qu'il est une autre personne (Belk, 1988).

Par contre, d'autres approches considèrent l'appropriation comme une action du sujet sur l'objet (Brunel et Roux, 2006) qui se manifeste sous forme d'exercice d'une autorité, d'un contrôle, d'un pouvoir sur l'objet (Caru et Cova, 2003). Souscrivant à cette perspective, la psychologie de l'environnement, notamment le domaine de l'habitat, a introduit une constellation de concepts qui s'apparentent à la notion d'appropriation, tels que⁵ la territorialité, le privé et le concept d'espace défendable. Dans cette perspective, l'appropriation est interprétée dans le sens d'un processus psychologique d'action et d'intervention sur un objet pour le transformer et le personnaliser. C'est un système d'emprise sur les objets dont les formes et les types d'intervention se traduisent en relations de « possession » et d'« attachement » (Fischer, 1992).

En général, la notion d'appropriation véhicule deux idées dominantes : l'adaptation de quelque chose à un usage défini ou à une destination précise et l'action visant à rendre propre quelque chose. Cela implique que « l'appropriation n'est possible qu'en relation à quelque chose qui peut être attribué et qui, en tant que tel, peut à la fois servir de support à l'intervention humaine et être possédé » (Serfaty-Garsony, 2003 : 27). Ce type de possession vise le but de rendre propre quelque chose, de l'adapter à « soi » et par conséquent, de le transformer en un support d'expression de « soi ». L'appropriation est ainsi à la fois une saisie de l'objet matériel ou social et une dynamique d'action sur lui dans une intention de « construction du sujet » (ibid.). Le sujet qui s'approprie un objet construit une identité que l'objet en question permet d'exprimer et d'extérioriser (idem.).

2.4.2 Appropriation des stratégies de réduction de la pauvreté

L'« appropriation » a été reconnue par les organisations internationales comme un concept clé pour l'aide au développement à la fin des années 1990, après que le comité du développement et de l'assistance de l'Organisation pour la coopération économique et de développement économiques (OCDE) ait appelé à une approche inclusive qui respecte les particularités locales (OECD-DAC, 1996).

Appliquée dans le cadre de réduction de la pauvreté (DSRPs), l'« appropriation » est un terme d'origine française adopté pour traduire la notion anglaise d'*ownership*. Employé dans différents domaines, ce mot *ownership* est sujet à différentes interprétations. En guise d'exemple, en gestion, il désigne l'ensemble des techniques de cooptation et de contrôle visant à favoriser la participation des employés et à influencer leurs systèmes de valeur afin de susciter leur adhésion aux objectifs de la firme et leur sentiment de responsabilité personnelle, et d'augmenter ainsi leur productivité (Cooke, 2003 : 51-52). En droit, *ownership* renvoie au droit de propriété (Bergamaschi, 2011) tel que stipulé dans le « Webster's new world law dictionary » (2010) :

⁵ Voir Garzon (4).

The total body of rights to use and enjoy a property, to pass it to someone else as an inheritance, or to convey it by sale. Ownership implies the right to possess property, regardless of whether or not the owner personally makes constructive use of it.

Le principe d'appropriation, tel que perçu par les institutions de Bretton Woods, implique « l'engagement et l'autorité du gouvernement ainsi que le sentiment général de la population que les réformes lui appartiennent » (World bank, 2002b : 5). Dans cette optique, la Banque mondiale définit l'appropriation comme l'existence d'un soutien local suffisant pour mettre en œuvre les stratégies, y compris les projets, les programmes et toutes autres politiques pour lesquelles les partenaires externes fournissent une assistance (Banque mondiale, 2008). En ce sens, la Banque mondiale note que l'appropriation exige que le gouvernement mobilise un soutien des parties prenantes au sein et à l'extérieur du gouvernement (idem.). Cela inclut probablement les ministères chargés de coordonner les actions en cours, le parlement, les collectivités territoriales, les organisations de la société civile et des groupes du secteur privé. Cette hétérogénéité locale implique que les processus participatifs nécessaires pour renforcer l'appropriation du pays sont spécifiques à la culture et aux circonstances politiques de chaque pays.

Parlant des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRPs), la Banque mondiale (2008) rappelle que leur appropriation locale exige que le pays dispose de capacités institutionnelles suffisantes pour définir et mettre en œuvre une stratégie nationale de développement. Cela signifie que les processus de prise de décision sur les DSRPs sont intégrés dans ceux de l'exécutif, du parlement, des collectivités locales, et des parties prenantes du pays. Interprétée dans ce contexte des stratégies de réduction de la pauvreté, la traduction du mot *ownership*, de l'anglais vers d'autres langues engendre souvent des ambiguïtés sémantiques. Le cas de la langue française (France), du Kinyarwanda (Rwanda) et du Bambara (Mali) peuvent servir d'exemples qui illustrent ce phénomène. Ainsi, le mot « appropriation » proposé comme traduction en français signifie acquisition, conquête, occupation, usurpation, s'emparer, faire sien.

Les propositions de traduction en Kinyarwanda (la langue nationale utilisée au Rwanda), sous-entendent une action de « faire sien ce qui vient de l'extérieur ». N'ayant pas un mot spécifique qui correspond exactement à la notion d'*ownership*, deux phrases sont fréquemment utilisées dans les discours politiques prononcés à cet effet : *Kugira uruhare mu bikorwa* et *kubigira ibyabo*. La première phrase sous-entend un conflit sémantique quant à la différenciation entre la notion d'« appropriation » et celle de « participation ». En substance, *Kugira uruhare mu bikorwa* signifie « être impliqué dans des activités ». Ce qui n'est pas tout à fait similaire à « l'appropriation » interprétée dans le sens de « possession ». On peut participer à une activité sans pour autant devenir son propriétaire. Néanmoins, cette phrase est utilisée à tort et à travers, pour exprimer aussi bien la participation locale que l'appropriation locale. La deuxième phrase, *Kubigira ibyabo* est une juxtaposition d'un verbe *Kugira* qui a deux significations « avoir » ou « transformer » et ; l'adjectif possessif *ibyabo* qui signifie « les leurs ». Dans ce contexte, cette phrase signifie la confiscation de quelque chose – par force ou par consensus - et puis le faire sien.

Dès lors, on sous-entend l'adaptation d'un élément qui vient du dehors aux conditions d'existence de son acquéreur.

Cette confusion sémantique est observée lors de l'attribution de sens aux mécanismes d'appropriation locale dans le secteur de l'éducation. En guise d'exemple, lors des entretiens avec les directeurs des écoles et les chargés de l'éducation au niveau des secteurs et districts, conduites en décembre 2006, dans le cadre d'une étude sur la mise en œuvre de la « décentralisation » dans les écoles de la ville de Kigali (Imaniriho, 2008 ; Imaniriho, 2011), un glissement de sens de la notion « décentralisation » fut constaté⁶. Il s'est avéré que ce processus n'était pas perçu comme un mécanisme destiné à faciliter l'appropriation des actions menées dans l'entité territoriale des interviewés, mais plutôt comme un mécanisme dont le but est la réduction de la distance physique entre les bureaux administratifs et leur lieu de résidence. La déclaration faite par une directrice de l'une des écoles libres-subsidiées interviewée, pour faire comprendre ce qu'elle entend par la notion de « décentralisation », est une illustration pertinente :

... avant la décentralisation, les enseignants allaient réclamer leurs arriérés salariaux au bureau de l'inspecteur de l'éducation au niveau de la province et parfois même au ministère de l'Éducation à Kigali. Ils faisaient un long trajet, surtout pour ceux qui viennent du milieu rural. Souvent, ils ne recevaient pas la réponse le même jour et ils étaient obligés d'attendre, parfois plusieurs jours voire même des semaines. Actuellement, avec la décentralisation, les réclamations se font au niveau des districts et on ne fait plus le long trajet...

Curieusement, la majorité des interviewés ont utilisé cette illustration pour exprimer le sens qu'ils attribuent à la notion de « décentralisation ». Ils n'ont fait aucune référence ni à l'action d'appropriation locale, ni au processus de partenariat. Pourtant, quoique l'application de la décentralisation en éducation au niveau micro ne soit rendue complètement effective qu'en janvier 2006, les « comités des parents » et le « conseil général », deux entités supposées faciliter la prise de responsabilité des acteurs locaux, sont théoriquement opérationnelles dans certains Districts depuis le début des années 2000.

Le rapport d'une étude sur l'appropriation et lutte contre la pauvreté au Mali (Bergamisch 2011) présente les mêmes difficultés quant à la traduction du mot *ownership* en Bambara, une langue utilisée au Mali. Les significations données oscillent entre *tigiya tali*, c'est à dire « s'emparer de », et *Ka ki yèrè tayé*, c'est-à-dire « prendre quelque chose comme si cela venait de soi-même ». La même étude montre que d'une façon analogue, certaines institutions internationales ont du mal à attribuer un sens à ce concept. En guise d'exemple, Bergamisch (2011) décrit les difficultés rencontrées par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) pour attribuer un sens à ce concept. En fait, étant donné que la notion *ownership* se traduit en français par « droit de propriété » ou par « possession » et, sachant que être « propriétaire d'une politique » ne fait pas de sens, ce terme *ownership* a été traduit par « appropriation » pour signifier le fait de devenir

⁶ La décentralisation est un des mécanismes mis en œuvre pour renforcer le partenariat et l'appropriation locale dans les pays bénéficiaires des financements des Institutions de Bretton Woods.

le propriétaire de quelque chose, de le faire sien, au sens d' « acquisition », mais aussi de rendre une chose appropriée pour un usage, au sens d' « adaptation » (ibid.).

2.4.3 Appropriation-contrôle et l'appropriation-engagement

L'ambiguïté sémantique qui entoure la notion d'« appropriation » se remarque également dans le cadre d'action de l'assistance internationale. Elle renvoie tantôt à la capacité des autorités locales à définir leurs « propres » valeurs-cibles et les actions à mener, tantôt à l'engagement de « faire leurs » les modes d'agir légitimés par les instances internationales de financement. Partant de ce contexte, l'étude de Whitfield et al (2010) dégage deux perspectives: la perspective de « contrôle » du processus de définition des valeurs-cibles et la perspective d'« engagement » envers les « bonnes actions » légitimées par les instances internationales de financement.

La perspective de contrôle implique que l'appropriation est vue sous l'angle du degré de la maîtrise – exercée par les acteurs locaux – face au processus d'élaboration et d'opérationnalisation des politiques publiques. En d'autres termes, la définition des valeurs-cibles constituant la matrice centrale des politiques, le choix des priorités et actions à entreprendre, la définition des modalités d'institutionnalisation sont sous la responsabilité des acteurs. Les acteurs locaux identifient leurs propres priorités, établissent leur propre système pour coordonner et harmoniser les actions.

En revanche, la perspective d'engagement implique que l'appropriation est vue dans l'optique d'une adhésion des acteurs locaux (en l'occurrence les gouvernements et la société civile des pays bénéficiaires) aux valeurs-cibles précises et prédéfinies. Ces acteurs acceptent l'obligation de prendre toute la responsabilité de mettre en œuvre des valeurs-cibles *a priori* définies après une analyse minutieuse de leur pertinence et de leur utilité. Néanmoins, dans certains cas l'engagement envers des valeurs-cibles prédéfinies est le résultat, non pas du choix libre et rationnel mais plutôt d'une stratégie visant à assurer la stabilité, la légitimité institutionnelle et les ressources sous-jacentes. Dans ce cas, les valeurs-cibles sont adoptées de façon symbolique et rituelle, d'où l'appropriation locale est mise en jeu.

2.4.4 Appropriation structurelle et appropriation décisionnelle

Quant à l'emploi de la notion d'« appropriation » dans le secteur éducatif, l'étude sur l'appropriation de la décentralisation et de la régulation des systèmes éducatifs au Bénin et au Sénégal, (Tchimou, 2008 : 30) apporte une nouvelle contribution sémantique. D'abord, elle définit une « appropriation structurelle » qui se rapporte à l'instauration des structures et d'espaces locaux et intermédiaires qui servent comme des canaux dans lesquels passent les idées et aspirations des acteurs locaux. Ensuite, elle définit une « appropriation décisionnelle » qui, en substance, est une garantie d'autonomie et de responsabilisation des acteurs locaux qui interviennent dans ces espaces démocratiques.

Toutefois, différentes études empiriques montrent la difficulté de faire coexister ces deux types d'appropriation : l'appropriation structurelle et l'appropriation décisionnelle. Quoique la garantie et la responsabilisation des acteurs locaux passent par des structures et des procédures préétablies, l'expérience montre que les procédures et les structures requises pour la mobilisation locale ne garantissent nécessairement ni l'autonomie de décision ni la responsabilisation effective des acteurs locaux. L'égalité des chances de participer dans les structures de prises de décisions ne signifie pas nécessairement l'égalité d'autonomie de prise de décision.

Cette dichotomie structuro-décisionnelle ambiguë permet d'appréhender le renouveau intellectuel que connaît le dispositif global néolibéral qui tente de se renforcer à partir des critiques qui lui ont été adressées au cours du 21^e siècle. Faisant face aux contestataires qui pointent du doigt son manque de respect vis-à-vis des citoyens (la faiblesse de la dimension humaine) et son ékonomisme (la prédominance de l'expertise), le dispositif global néolibéral tente de se transformer et d'incorporer des approches qui parlent de la justice et de l'égalité telles que l'approche institutionnelle de John Rawls (Rawls, 1972) et l'approche des « capacités » de Amartya Sen (Sen, 2008 ; Sen, 2010). Dans sa théorie sur la justice sociale, John Rawls défend une perspective qui prône l'attribution équitable des moyens ou des biens sociaux (Rawls, 1972). Depuis les années 1980, le point de vue de John Rawls sur la question d'inégalité semble avoir été incorporé comme une ligne de pensée par les grandes institutions internationales (Cling et *al.*, 2003). Ces institutions internationales croyaient qu'assurer l'égalité des chances d'accéder aux instances où les décisions politiques sont élaborées et adoptées contribue à la construction d'un système juste et facilite l'appropriation locale des actions de développement. Néanmoins, Amartya Sen montre qu'il y a des probabilités que la même quantité de moyens attribuée à deux individus disposant de capacités différentes produise des résultats distincts. Par conséquent, ils proposent une autre perspective qui met en évidence les différences dans les besoins des individus. Ils font appel à la notion de « capacité » pour désigner la possibilité effective dont dispose l'individu et qui lui permet de se choisir diverses stratégies de fonctionnement (Sen, 2010 ; Sen, 2008). Charlier et Pierrard (2001) parlent de l'autonomie et la possibilité dont disposent les acteurs locaux qui leur permettent de remettre en cause les fondements du cadre normatif et de l'interpréter à travers la relecture locale.

3. Évolution de la doctrine promue par les institutions internationales et les politiques éducatives des pays d'Afrique subsaharienne

Durant la période coloniale, le développement du système éducatif n'était pas la priorité des gouvernements coloniaux. Ces derniers « pensaient l'école en termes de coût » (Lange, 1991 : 108, Erny 1981a : 155), d'où leur tendance à freiner la demande scolaire pour que le coût de l'enseignement n'excède pas leurs possibilités budgétaires. En plus les

colonisateurs ont toujours perçu la première élite⁷ africaine comme un « instrument à la fois indispensable et dangereux » (Erny 1981a : xix). Ils ont instauré un système scolaire en vue d'assurer la pérennité de leur système administratif tout en fournissant des efforts considérables pour le rendre inoffensif en vue d'éviter toute révolte et opposition de la part de cette élite africaine. Malgré ces contraintes, les intellectuels africains de premier plan issus de ce système éducatif colonial ont formé la figure de proue de la contestation contre les effets négatifs qu'ils attribuaient à l'administration coloniale en général et au système scolaire colonial dit « moderne » en particulier.

C'est pour cette raison que les années postindépendance ont été caractérisées par une euphorie remarquable dans les pays colonisés. Par ailleurs, la période d'après les indépendances a été caractérisée par l'émergence d'un courant qui prônait la transmission de « l'enseignement authentiquement africain ». Celui-ci était accompagné d'un appel pour l'appropriation de l'histoire africaine par les Africains. Conséquemment, la vision éducative du colonisateur basée sur la production d'une élite inoffensive et sur la limitation du coût de l'enseignement fut supplantée par le postulat posé par les autorités africaines selon lequel l'éducation était source de richesse économique.

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives africaines postcoloniales furent soumises à un dilemme entre deux options : prendre en main la destinée des systèmes éducatifs en fonction de réalités conjoncturelle historico-politico-socio-économique interne des pays africains ou se laisser entraîner dans des visions du monde promues par les organisations internationales et les grandes personnalités politiques. Les tentatives furent entreprises en faveur de la première option en prônant l'authenticité africaine, mais en vain. Finalement, le dispositif qui porte la vision du monde triomphante prit le dessus en absorbant les stratégies, les contradictions et les résistances liées à la logique d'authenticité africaine.

En Afrique, les transformations engendrées par l'alternance des visions du monde se répartissent sur trois périodes successives : le temps du volontarisme, le temps de la gestion dans l'économie du développement et le temps du pragmatisme (Nubukpo, 2013). Ces temps correspondent aux politiques budgétaires expansives (1960-1980) ; les politiques d'ajustement structurel (1980-1993) et les politiques de lutte contre la pauvreté (1993 à nos jours) (Altinok et *al.*, 2007).

3.1 La perspective d'un État providence dans le système éducatif africain

Durant la période des années 1950 aux années 1970, les pays d'Afrique subsaharienne ont cherché à structurer leurs actions publiques autour d'un État centralisateur, puissant,

⁷ La scolarisation initiale des indigènes africains était orientée vers le changement des mentalités d'une fraction de la population pour en faire des auxiliaires dans le système administratif colonial. Néanmoins, au fur et à mesure que le besoin d'un personnel plus qualifié se faisait sentir, un enseignement plus utilitaire fut instauré en vue de produire une « élite » composée par une classe sociale intermédiaire entre la population autochtone et les européens et connue sous le terme d'« évolués » ce qui veut dire « les africains ayant un mode de vie occidentalisé ».

producteur et régulateur d'ordre. Ils s'étaient aussi fixé comme objectif prioritaire la modernisation des systèmes politiques et la diversification de l'économie (Rugengande, 2007). C'était donc la période du volontarisme (Nubukpo, 2013) et des politiques budgétaires expansives (Altinok et al., 2007). Un grand nombre d'intellectuels et politiciens invitaient les Africains à s'approprier leur histoire et à promouvoir l'identité authentique africaine (Ki-Zerbo, 1972). C'est dans cette optique panafricaniste que la conférence d'Accra de 1958 avait comme slogan « l'Afrique aux Africains ».

Toutefois, ce discours d'authenticité africaine contraste avec les pratiques politiques parallèlement entreprises. La littérature scientifique montre que les défenseurs les plus virulents de l'authenticité africaine n'ont pas hésité à s'inscrire dans la perspective d'un État-fort qui prévalait durant cette période. Quiconque jette un coup d'œil sur les politiques de développement élaborées en Afrique dans les années 1960 et 1970 ne peut qu'être surpris par leur niveau d'encastrement dans le paradigme keynésien. La plupart des pays africains ont tenté des « politiques développementalistes » avec une grande partie de leur budget national allouée aux domaines sociaux (santé et éducation). Parallèlement, les institutions onusiennes avaient commencé à donner une place importante au « développement du capital humain » par le biais du développement des secteurs de l'éducation et de santé. Cette harmonie entre les perspectives des États et des institutions onusiennes se traduit par une aide financière aussi importante que discrète octroyée aux gouvernements africains.

En matière éducative, les États africains étaient considérés comme les institutions productrices et coordinatrices de l'ordre éducatif. Dans ce contexte, les années de 1950 à 1970 furent caractérisées par un enthousiasme économique et une fièvre de scolarisation. Ces deux phénomènes étaient le résultat de la conjoncture politico-économique telle que présentée par Lange, (1991 :109) à savoir : la volonté acharnée affichée par les politiciens africains de poser les bases d'un système scolaire en rupture avec l'école coloniale ; l'effet conjugué d'une volonté d'indépendance politique et économique basée sur une « politique culturelle autonome » et enfin ; les économies de traite florissantes qui permettaient de créer les enveloppes budgétaires nécessaires au financement des projets éducatifs. La conjoncture politique des années 1960 hostile à l'expansion de l'hégémonie occidentale a beaucoup influencé les décisions éducatives adoptées dans cette période. Pour Faure (1972), à la fin de la période coloniale, les pays du tiers-monde « se sont lancés avec enthousiasme dans la lutte contre l'ignorance, qu'ils ont conçue d'ailleurs à juste titre comme la condition par excellence d'une libération durable et d'une promotion réelle. ».

Malgré l'appel à l'autosuffisance africaine, les indicateurs des systèmes éducatifs hérités de l'administration coloniale étaient très alarmants. Le taux brut de scolarisation dans l'ensemble de l'Afrique ne dépassait pas 16% pour l'ensemble des enfants en âge de fréquenter l'école primaire ou l'école secondaire ; il variait selon les pays entre 2% et près de 60%, mais dans la majorité des cas, il était inférieur à 20% de la population d'âge scolaire (UNESCO, 1961 : 3). La plupart des pays africains comme la Gambie, la Côte d'Ivoire et le Sénégal en Afrique de l'Ouest, ou la Tanzanie et la Somalie en Afrique de l'Est, affichaient un taux d'alphabétisation en dessous de 10% (World Bank, 1988). Dans

de telles conditions, ceux qui prêchaient le panafricanisme savaient bien qu'il était presque impossible de l'atteindre tant que la population africaine n'était pas éduquée. C'est dans ce cadre qu'une première tentative d'appropriation locale des actions éducatives a eu lieu lors de la conférence d'Addis-Abeba de 1961.

Le plan d'Addis-Abeba (mai 1961) était axé sur la dotation de nouveaux États africains de cadres de différents niveaux capables de prendre en mains le destin de leurs pays respectifs. Pour y parvenir, l'objectif d'un enseignement primaire universel gratuit et obligatoire, appuyé par l'enseignement du second degré et l'enseignement supérieur, fut défini comme prioritaire. Les États africains ont fixé les indicateurs de cet objectif en termes de pourcentages par rapport à la population des groupes d'âge correspondants qui devraient être atteints dans un délai de vingt ans (1960-1980).

Selon le rapport final de la conférence d'Addis Abeba, les membres délégués des États membres ont constaté que les programmes d'extension de l'enseignement primaire, secondaire, technique et supérieur exigeaient des pays intéressés, des charges financières de plus en plus lourdes⁸ au titre de la rémunération du personnel enseignant, des constructions scolaires, et de la production de manuels et d'auxiliaires de l'enseignement. La conférence a recommandé aux États de développer des plans nationaux d'éducation selon les modèles approuvés lors de cette conférence. L'UNESCO s'est engagé à négocier avec les institutions internationales pour le financement de ces programmes.

Tableau 3. Plan de l'éducation à long terme (1960-1980)

	Dimension	1960-1961	1965-1966	1970-1971	1980-1981
Inscriptions en pourcentage de l'effectif de groupes d'âge	Enseignement du premier degré	40%	51%	71%	100%
	Enseignement du second degré	3%	9%	15%	23%
	Enseignement supérieur	0.2%	0.2%	0.4%	2%
Inscriptions en milliers	Enseignement du premier degré	11.586,0	15.279,0	20.378,0	32.808,0
	Enseignement du second degré	903,7	1.833,5	3.390,0	5.905,4
	Enseignement supérieur	25,5	30,3	55,0	328,0
Dépenses en millions	Enseignement du premier degré	283,4	398,7	537,0	730,3
	Enseignement du second degré	235,7	252,0	949,0	1.177,2
	Enseignement supérieur	37,5	48,7	306,0	562,4
	Autres	27,8	55,0	89,6	123,5
	Total	584,4	1.154,4	1.881,6	2.593,4

Source : UNESCO, 1961 :89

⁸ Le document produit comme rapport final de la conférence d'Addis-Abeba montre que presque tous les États africains consacraient déjà une forte proportion (entre 19 et 23%) de leurs budgets nationaux au financement du développement de l'éducation.

Malgré ces difficultés financières, les années 1960-1980 ont été caractérisées par une forte implication des États africains dans la gestion des systèmes scolaires. L'omniprésence étatique dans le secteur de l'éducation était reflétée par la nationalisation de l'ensemble des écoles privées, l'accroissement du nombre d'établissements publics et l'omniprésence de l'État au détriment des autres acteurs des systèmes éducatifs⁹.

Ceci s'est traduit par la croissance aiguë des écoles publiques au détriment des écoles privées. Ce phénomène est observé à travers les indications des effectifs des élèves de l'enseignement privé par rapport à ceux de l'enseignement public présentées par Kitaev (1999) cité par Rugengande (2007) : « en Afrique de l'est, les élèves de l'enseignement primaire privé sont passés de 53% du total des élèves du primaire en 1965 à 43% en 1975 et à 20% en 1985. En Afrique de l'ouest, ils sont passés de 26% en 1965 à 18% en 1975 et à 16% en 1985. Pour l'enseignement secondaire, en Afrique de l'est le pourcentage du privé a augmenté. Il est passé de 36% en 1965 à 45% en 1975 et à 48% en 1985. En Afrique de l'ouest, la proportion du privé a diminué. Il est passé de 41% en 1965 à 30% en 1975 et à 28% en 1980 ».

3.2 Le retrait de l'État et l'intervention des institutions internationales dans les systèmes éducatifs des pays africains

Pour évaluer les réalisations des années 1960 à 1980, une conférence des ministres de l'éducation et des ministres chargés de la planification économique des États d'Afrique a été organisée à Harare du 21 juin au 3 juillet 1982. Elle s'était fixé un double objectif : établir un bilan des résultats obtenus à l'issue d'une période de vingt ans fixée dans le plan de la conférence d'Addis-Abeba et éclairer la voie à suivre pour de nouveaux progrès. L'analyse de la littérature montre une divergence considérable dans l'appréciation du bilan présenté lors de la conférence de Harare. D'après la déclaration de Harare (UNESCO, 1982b), les conférenciers ont constaté les progrès remarquables accomplis de 1960 à 1980, du fait qu'aucune autre région n'a connu un rythme de croissance des effectifs scolaires aussi élevé que l'Afrique. En guise d'exemples, ils affirment que le taux annuel de progression prévu dans le plan d'Addis-Abeba pour l'enseignement primaire a été dépassé, le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire a quadruplé et les effectifs de l'enseignement supérieur ont été multipliés par huit. En plus, le rapport présenté lors de cette conférence montre que quinze pays avaient déjà atteint un taux brut de scolarisation supérieur à 75%. Toutefois, ils reconnaissent que l'universalisation de l'enseignement primaire prévue par le plan d'Addis-Abeba pour 1980 n'a pas été réalisée.

⁹ Pendant les années 1960-1980, l'État était omniprésent dans les systèmes éducatifs à tel point que le rôle des autres acteurs, en l'occurrence les associations des parents d'élèves et les ONG était insignifiant. En outre, jusqu'en 1980, le rôle et l'influence des bailleurs de fonds dans l'élaboration des politiques scolaires et le financement des réformes, restait modéré.

Malgré la reconnaissance des progrès très remarquables¹⁰ en matière de scolarisation en Afrique par rapport aux autres régions du monde, nombreux sont les spécialistes de l'éducation qui affichent un sentiment de déception face aux progrès réalisés au cours de la période de 1960-1980 (Ki-Zerbo, 1990 ; Lange, 2003 ; Nyamba, 2005). Par exemple, Lange (1991 :106) affirme que le taux brut de scolarisation de 62% (accompagné par de fortes disparités selon les pays) au lieu d'un taux brut de 100% initialement prévu est un élément pour confirmer « la non-réalisation des objectifs fixés ». En plus, le rapport présenté lors de la conférence de Harare affiche « des taux de scolarisation anormalement élevés qui recèlent un manque de comparabilité entre les statistiques scolaires et les données démographiques disponibles » (UNESCO, 1982a :17-21). Les estimations de l'UNESCO montrent que la réduction importante du taux d'analphabétisme des années 1960-1970 (de 70,6% en 1970 à 60,6% en 1980) masque l'augmentation continue du nombre d'analphabètes qui, selon les mêmes estimations, a augmenté de 139 millions en 1970 à 156 millions en 1980 (ibid.).

La raison évoquée par les membres de la conférence de Harare pour justifier la non-réalisation de l'objectif du plan d'Addis-Abeba est « le taux de croissance démographique plus élevé que celui qui était escompté » (UNESCO, 1982b). Cette raison est nuancée par Lange (1991 :106). Elle montre que « même si le facteur démographique a constitué un handicap certain, on ne peut qu'être étonné de ce constat, attendu que la plupart des pays africains se sont refusés à adopter des politiques de population tendant à limiter la croissance démographique ». Toutefois, le fait d'imputer cet échec spectaculaire à la seule explosion démographique est une stratégie adoptée pour dissimuler une multitude de facteurs évoqués par des nombreux spécialistes de l'éducation tels que présentés dans les lignes qui suivent.

- (1) Les conditions relativement favorables qui prévalaient dans les années 1960 ont encouragé les autorités africaines à adopter des réformes scolaires à caractère superficiel et précipité sans consentir aux préparations nécessaires (Lange 1991 :109). En guise d'exemple, d'après l'UNESCO (1982a) les projections démographiques utilisées sous-estimaient grandement l'importante numérique des populations de l'époque et surtout la croissance qu'elles allaient connaître dans les deux décennies à venir. Pour ce qui est de l'accroissement des effectifs de l'enseignement primaire, il a été, en réalité, de 1960 à 1980 pour l'ensemble de l'Afrique, plus rapide (6,2 % par an) que la progression qui avait été prévue en 1961 sans toutefois atteindre l'objectif visé au délai fixé en raison notamment de la sous-estimation initiale de l'accroissement démographique. L'inventaire des besoins a été très mal défini dans chaque pays, faute de recherches approfondies (Pauvert 1961). Les objectifs et les finalités qui ont été définis étaient imprécis, parfois douteux et souvent incompréhensibles à la grande majorité des populations (Nyamba, 2005 :61).

¹⁰ En Afrique, la scolarisation a augmenté à tel point que de 1960 à 1980 il a été question d'une « explosion scolaire ».

- (2) Les spécialistes de l'éducation et les économistes ont précisé la relation entre la croissance économique et l'effort éducatif, mais « les facteurs spécifiquement économiques de la croissance semblent avoir attiré beaucoup plus l'attention des participants que certains aspects sociaux et culturels dont il faut tenir compte dans cette même croissance, et donc dans la planification ». Ainsi donc, les grandes lignes du plan de développement de l'éducation élaborées à Addis-Abeba étaient orientées dans « une perspective économique, à l'intérieur même de laquelle toutes les implications du développement économique n'ont pas été suffisamment prises en considération » (Pauvert 1961). Aveuglés par l'enthousiasme post-indépendance, les planificateurs de l'éducation ont surestimé les capacités des pays africains en matière de gestion des politiques d'éducation. Selon Faure (1972), « ils ont cru qu'il suffisait, en quelque sorte, d'arracher des mains des colonisateurs l'instrument de la supériorité (domination) technique [...]. Leurs investissements éducatifs sont devenus incompatibles avec leurs moyens financiers ».
- (3) Les intellectuels et politiciens africains prônaient l'éveil politique, social et économique africain. Ils affirmaient l'impossibilité d'adapter les systèmes éducatifs occidentaux aux univers culturels et sociaux en Afrique (Ki-Zerbo, 1972 ; Faure, 1972 ; Anta Diop, 1954 ; Erny, 1981a). Par contre, les objectifs éducatifs étaient toujours évalués par rapport au niveau d'éducation dans les pays les plus développés (Pauvert, 1961). Également, les divers systèmes de scolarisation et de formation ont continué à se calquer sur des modèles venus d'ailleurs sans considérer ni la modification des objectifs ni l'ajustement des finalités au contexte africain (Nyamba, 2005). La perspective de l'enseignement authentiquement africain et le slogan de l'Afrique aux Africains se sont avérés n'être que des rhétoriques stériles destinées à dissimuler l'approche mimétique et assimilationniste adoptée dans les systèmes éducatifs africains.

La conférence de Harare de 1982 s'est soldée par une réaffirmation de l'objectif éducatif du plan d'Addis-Abeba de 1962, c'est-à-dire la scolarisation primaire universelle. Néanmoins, l'omission d'un délai de réalisation de cet objectif renouvelé a amené Lange (1991 :107) à conclure que cette fois-ci, « les responsables africains étaient conscients des difficultés, alors même que celles-ci restaient encore dissimulées ». Par ailleurs, cette conférence a eu lieu au moment où les pays africains traversaient une période difficile marquée par une crise économique qui avait commencé au milieu des années 1970.

Face à cette crise, les États africains se retrouvèrent dans une situation inconfortable dans laquelle ils perdirent leur statut d'« États forts » producteurs de l'ordre. En matière éducative, l'introduction de l'approche néolibérale eut un impact sur la perception des États africains. Leur rôle fut limité à l'élaboration des règlements et à une coordination minimale du système éducatif. Parallèlement, les bailleurs de fonds se sont retrouvés dans une position dominante. L'entrée en jeu des institutions internationales de financement fut accompagnée par l'application des conditionnalités dont la politique de privatisation, la politique de décentralisation, la politique de réduction des dépenses publiques. Conséquemment, au cours des années 1990, différentes réformes éducatives furent imposées: classes multigrades, double vacation, diminution des taux de redoublement, allègement des programmes scolaires, priorité affichée en faveur de la scolarisation des

filles, perte du statut de fonctionnaire et salaires en baisse pour les enseignants, diminution du niveau académique des nouveaux enseignants recrutés, la priorité de financement à l'enseignement primaire au détriment de l'enseignement supérieur et la réduction de coûts de l'éducation (Rugengande, 2007 ; Lange, 2003: 150 ; Rugengande, 2010 ; Henaff, 2003). C'est à partir de cette période qu'on a observé un retour progressif des autres partenaires, notamment à travers la privatisation de l'enseignement (Rugengande, 2010).

Les progrès insuffisants de la scolarisation des années 1980 ont poussé la plupart des pays du monde à réaffirmer – lors de la conférence de Jomtien du 5 au 9 mars 1990 – leur engagement pour le développement de « l'Éducation pour tous » (EPT). Les quatre organisations onusiennes - le PNUD, l'UNESCO, l'UNICEF et la Banque Mondiale - ont parrainé cette conférence en vue de lancer l'initiative qu'elles avaient antérieurement conclue, celle de « convier le monde à un objectif éducatif commun ». Conséquemment, trois objectifs furent assignés à cette conférence (UNESCO, 1990) : mettre en relief l'importance et l'impact d'une éducation de base pour tous et susciter l'engagement international afin de l'étendre à l'ensemble de tous les pays ; obtenir un consensus international afin d'établir un cadre d'action devant servir de référence pour tous les pays et ; créer un forum de discussion et d'échanges d'expériences et des résultats d'études en vue de renforcer les programmes nationaux.

Les participants à la conférence réalisèrent que malgré la déclaration des droits universels adoptée par les nations du monde quarante années auparavant, les progrès jusque-là réalisés étaient décevants. Cette déclaration stipule que « toute personne a droit à l'éducation ». Néanmoins, l'UNESCO (1990 : 4) affirme que la réalité « se montrait sous une autre facette que celle escomptée » (ibid.). Plus de 100 millions d'enfants, dont au moins 60 millions de filles, n'avaient pas accès à l'enseignement primaire. Plus de 960 millions d'adultes, dont deux tiers de femmes, sont analphabètes, et tous les pays, tant industrialisés qu'en développement, connaissent un grave problème d'analphabétisme fonctionnel. Plus du tiers des adultes du monde n'ont pas accès au savoir imprimé, aux nouveaux savoir-faire et aux technologies qui pourraient améliorer la qualité de leur vie et les aider à façonner le changement social et culturel et à s'y adapter. Plus de 100 millions d'enfants et d'innombrables adultes n'achèvent pas le cycle éducatif de base qu'ils ont entamé, des millions d'autres le poursuivent jusqu'à son terme sans acquérir le niveau de connaissances et de compétences indispensable.

Dans cette optique, 155 représentants des pays et 150 délégués des organisations internationales se mirent d'accord pour un objectif commun d'universaliser l'enseignement primaire et de réduire radicalement l'analphabétisme avant la fin de la décennie 1990. Tous les pays participant à cette conférence se sont engagés à mettre l'accent sur l'enseignement de base en vue d'assurer l'accès et l'accessibilité au système éducatif. Néanmoins, cet engagement a été adopté dans un climat de contraintes : les conséquences néfastes de la crise économique des années 1980 et des programmes d'ajustement structurel ont fait que la plupart des gouvernements africains n'étaient pas encore en mesure de respecter les engagements pris à Jomtien. Certes, les dix années après la conférence de Jomtien, ont été marquées par un essor de scolarisation dans quelques pays africains. Néanmoins, dans un

grand nombre de pays, le taux de scolarisation s'est avéré notoirement insuffisant. D'ailleurs, Henaff (2003) fait remarquer que dans certains cas, on a plutôt enregistré des mouvements de déscolarisation.

La littérature scientifique a établi que les efforts de soutien aux programmes d'enseignement de base et aux réformes des politiques éducatives fournis après la conférence de Jomtien ont été souvent compromis par différentes difficultés. L'ADEA (2003 :17) en énumère quelques unes : l'accent mis sur l'élargissement de l'accès, le relatif manque d'intérêt face à la nécessité d'améliorer les résultats d'apprentissage, la poursuite d'objectifs trop ambitieux, une sous estimation des contraintes de capacités, l'absence d'un cadre de financement viable et la fragmentation de l'aide extérieure.

3.3 Instauration d'un État fort mais minimal qui opère en collaboration avec la société civile et le marché dans les systèmes éducatifs des pays africains

À la fin de la conférence de Jomtien, un consortium international a été mis en place sous le nom de « Forum sur l'éducation pour tous ». Il était chargé de trois tâches : assurer le suivi de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien ; créer un forum de consultation permanente et ; encourager la coopération entre les gouvernements et leurs partenaires. En 2000, ce forum fut accueilli par le gouvernement sénégalais sous l'appellation de « forum de Dakar ».

La tenue de ce forum a été précédée par une évaluation des progrès de chaque pays par rapport aux engagements de Jomtien. Ainsi, une revue à mi-parcours des progrès réalisés depuis Jomtien fut réalisée au cours de la conférence d'Amman qui a eu lieu en 1995 (Bauchet et *al*, 2003). Dans une perspective analogue, six autres conférences régionales furent tenues entre 1999 et 2000 (UNESCO, 2000 : 3) : (i) la conférence de l'Afrique subsaharienne sur l'éducation pour tous (Johannesburg - Afrique du Sud, 6-10 décembre 1999) ; (ii) la conférence régionale sur l'éducation pour tous pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok-Thaïlande, 17-20 janvier 2000) ; (iii) la conférence régionale des pays arabes sur l'éducation pour tous, (Caire-Égypte, 24-27 janvier 2000) ; (iv) la réunion des ministres des neuf pays à forte population (Recife-Brésil, 31 janvier-2 février 2000) ; (v) la conférence régionale sur l'éducation pour tous pour l'Europe et l'Amérique du Nord (Varsovie-Pologne, 6-8 février 2000) ; (vi) la conférence régionale sur l'éducation pour tous pour les Amériques, (Saint Domingue-République dominicaine, 10-12 février 2000).

La particularité du « Forum de Dakar » est qu'il s'est tenu dans un contexte de déclin des politiques d'ajustement structurel et de montée en puissance des stratégies de réduction de la pauvreté. Conséquemment, il a été décidé de renouveler et d'élargir les engagements pris à Jomtien, lesquels s'inscrivent désormais dans les objectifs du développement international définis dans la Déclaration du millénaire, faite lors de l'assemblée générale des Nations Unies de septembre 2000 (UN, 2000). Les décisions de Dakar s'inscrivent également dans les engagements pris par la communauté internationale au cours des années

1990 - en particulier l'approche de l'éducation basée sur la notion de droit fondamental, soutenue par la Déclaration universelle des droits de l'homme (UNESCO, 2000 : 3).

Les 164 gouvernements participant à cette conférence ont plaidé en faveur de l'Éducation pour tous et ont identifié six objectifs à atteindre dans une période allant de 2000 à 2015 et présentés dans le « cadre d'action de Dakar » : (1) développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés ; (2) faire en sorte que, d'ici à 2015, tous les enfants, en particulier les filles, les enfants en difficulté et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit, de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ; (3) répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante ; (4) améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente ; (5) éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite ; (6) améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence, de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante

Le Cadre d'action de Dakar a mis fin au mandat du forum sur l'éducation pour tous en chargeant l'UNESCO de coordonner les partenaires éducatifs, en coopération avec les quatre autres organisateurs du Forum de Dakar (PNUD, FNUAP, UNICEF et Banque mondiale). En tant qu'agence chef de file, l'UNESCO s'est focalisé sur cinq domaines clés : dialogue politique, suivi des progrès, plaidoyer, mobilisation des fonds et renforcement des capacités. Pour renforcer leur mise en application, la communauté internationale a déclaré « qu'aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'Éducation pour tous ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources » (Article 10, Cadre d'Action de Dakar). Cette déclaration a marqué le début d'une ère pragmatique dans le secteur éducatif. En juin 2002, le programme d'éducation pour tous décidé à Dakar fut intégré dans les stratégies de réduction de la pauvreté sous forme de « EFA *fast track initiative* » (World bank, 2004 ; World bank 2006). Aussitôt, le statut d'« État minimal » fut transformé en statut d'« État petit mais fort » (Azoulay, 2002). L'esprit pragmatique qui prévaut durant cette période a provoqué une révision des concepts principaux d'efficacité, d'intervention économique, de protection sociale et de régulation de marché (World Bank, 1997 ; Altinok et *al*, 2007).

Le programme de Dakar prévoit un partenariat tripartite État-société civile-bailleurs de fonds qui facilite l'intégration de la population locale dans l'application de l'initiative « Éducation pour tous ». Les deux premiers sont censés cibler les priorités éducatives, définir les actions à entreprendre, élaborer les plans éducatifs et mobiliser les fonds internes

pour leur exécution (appropriation des politiques éducatives). Quant aux bailleurs de fonds, ils sont censés mobiliser les fonds externes nécessaires pour appuyer le financement des plans éducatifs élaborés au niveau national. Désormais, la participation locale et l'appropriation furent inscrites parmi les critères d'évaluation de la « crédibilité » des politiques éducatives africaines (World bank, 2002b). Pour optimiser l'« efficacité » des systèmes d'enseignement, l'approche par secteur fut adoptée dans certains pays au détriment de l'approche par projet, en vue de mieux harmoniser et mieux coordonner les actions éducatives (Caillauds et Hallaks, 2004).

Concernant ces changements éducatifs spectaculaires, Altinok et *al* (2007 :11) remarquent que les trois logiques émises par la Banque Mondiale dans le cadre de réduction de la pauvreté (*Ownership*, *Empowerment* et *Accountability*) sont censées permettre une meilleure organisation des systèmes éducatifs. L'*empowerment* est censé permettre la prise en compte des aspirations éducatives de la population locale. Ceci devrait générer de nouveaux espaces de débat démocratique (*accountability*) et accroître la participation de la « société civile » dans les actions éducatives. D'ailleurs, en laissant les États construire eux-mêmes leurs stratégies éducatives, la notion d'« appropriation locale» (*country ownership*) devrait permettre d'augmenter l'efficacité dans les politiques et de limiter les cas de non application des décisions prises.

Conclusion de la première partie

La première partie de cette thèse s'est intéressée aux mécanismes par lesquels les doctrines se répandent et orientent la conduite et la réflexion des acteurs. Elle a analysé les facteurs qui facilitent la propagation des doctrines d'un système à un autre ou d'un pays à un autre sans être apparemment freinée par des frontières culturelles et géographiques. Pour comprendre ce phénomène, cette partie s'est appuyée sur un schéma théorique qui combine l'approche institutionnelle, l'approche cognitive des politiques publiques et la notion foucauldienne de dispositif.

Cette partie a rappelé que la diversité des doctrines n'est pas un phénomène récent. Depuis des siècles, les êtres humains disposent de doctrines diverses qui façonnent leurs façons d'agir et de réagir, leur éducation, leur style de vie, leurs besoins communautaires, etc. Elle a noté que le néo-institutionnalisme et l'approche cognitive des politiques publiques s'intéressent à la manière dont certaines idées parviennent à se transformer en matrices cognitives qui s'imposent aux individus et homogénéisent leurs pratiques. Toutefois, en s'inspirant de la pensée foucauldienne, cette partie se démarque de cette perspective homogénéisante. Elle défend fermement l'hypothèse selon laquelle les individus sont libres de leurs choix, ce qui n'est en rien contradictoire, que du contraire, avec le constat qu'il existe des éléments hétérogènes qui orientent leurs préférences vers des points de convergence. Cette partie souligne qu'aucun de ces éléments ne serait capable d'orienter la conduite des individus s'il agissait isolément. Pour trouver leur force, ils ont besoin qu'un dispositif les porte et fasse converger le potentiel de puissance de chacun dans la même direction. Le dispositif n'a dès lors pas que la force qui équivaldrait à la somme des forces de chacun de ses éléments, mais bien une force qui équivaut à la combinaison de ces éléments. Ceux-ci ne sont pas statiques. Ils bougent parce que les acteurs les déplacent, luttent pour modifier leurs associations et leur mouvement engendre le resserrement ou le relâchement des liens qui les unissent. Suite à ce processus de resserrement-relâchement, les idées qui sont convaincantes à un moment donné peuvent apparaître désuètes et inutiles à un autre, ce qui n'empêche pas leur réapparition à une période ultérieure avec une nouvelle vigueur (Adams, 2001). Un dispositif devient insignifiant et est dépassé s'il ne parvient pas à se transformer au cours du temps pour absorber les objets sociotechniques d'exercice du pouvoir et pour leur attribuer ses propres caractéristiques prescriptives et normatives.

Pour étayer ce raisonnement, la première partie de la thèse s'est basée sur des données empiriques montrant la transformation des fondements économiques et leur impact sur les systèmes scolaires des pays d'Afrique subsaharienne. Elle s'est efforcée de montrer que les réformes éducatives observées ces dernières décennies dans ces pays sont le résultat d'un souci d'y aligner l'enseignement sur des normes et des prescriptions attachées aux doctrines des organisations internationales. Comment ces normes et prescriptions façonnent-elles les processus managériaux des systèmes scolaires en Afrique subsaharienne ? Pour répondre à

cette question, la première partie de la thèse fait un retour sur l'évolution des fondements de l'économie à partir des années 1970. Elle rappelle que le schéma théorique keynésien a dominé le système de gouvernance pendant plusieurs décennies, à partir des années 1940. Il prônait un État-providence qui assumait toute les responsabilités régaliennes. Il a été ébranlé par l'épisode de la stagflation et la crise économique des années 1970. La vision néolibérale qui à ce moment était marginale et minoritaire, a aussitôt acquis une grande visibilité grâce au dispositif puissant qui l'a portée et qui intégrait des thèmes tels que la libéralisation économique, la privatisation, la dérégulation, la logique de marché, etc. Ce dispositif a été renforcé au début des années 1990, lorsque la chute du mur de Berlin et la dislocation du bloc soviétique ont redessiné les cartes géopolitiques du monde. Dès lors, les temps étaient à la mondialisation, qui implique la concurrence transnationale. Elle allait de pair avec l'internationalisation, qui met l'accent sur la coopération entre les nations. D'autres thèmes, tels que la bonne gouvernance, la lutte contre la pauvreté ont été progressivement intégrés à ce dispositif. Ces thèmes ont amené de nouvelles logiques telles que la participation locale, la redevabilité démocratique, l'insertion locale, l'appropriation locale, etc.

Ces nouvelles logiques ont mis en question le style d'administration des institutions éducatives. Elles ont prôné un mode d'administration multipolaire dans lequel les décisions devaient être prises par l'intermédiaire d'un processus partenarial qui implique tous les partenaires de l'établissement. Dans ce cas, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives, la construction des structures organisationnelles du système scolaire, la production et la légitimation du savoir, l'évaluation du système scolaire ne sont plus l'apanage de l'État, mais sont le produit d'un processus qui implique l'orientation des multiples attentes et aspirations vers un objectif commun. Dans cette configuration, la question de la participation et de l'appropriation locale est cruciale : l'implication de la population dans l'élaboration et l'exécution des politiques éducatives devient un enjeu stratégique. Il n'est possible de réussir un changement dans le système scolaire qu'en tenant compte du jeu, des rôles et des stratégies des acteurs. La doctrine portée par le dispositif préconise que le processus d'élaboration et d'exécution des politiques éducatives passe par une négociation sur l'adhésion et la participation de toutes les parties prenantes de l'enseignement.

Reste la question qui concerne la manière dont ce dispositif transforme les instruments mobilisés dans des systèmes d'enseignements, reconfigure les institutions éducatives qui en découlent et oriente la conduite des acteurs impliqués dans la conception et l'exécution des politiques éducatives. Cette question fait l'objet de la seconde partie de cette thèse qui analyse la manière dont les instruments mobilisés dans le système d'enseignement rwandais sont transformés pour faciliter la participation de la population locale et la manière dont cette population réagit face à cette transformation.

DEUXIÈME PARTIE

L'INFLUENCE DU DISPOSITIF SUR LES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE MOBILISÉS DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION AU RWANDA

Chapitre 4

Cadre théorique pour la seconde partie

L'approche instrumentale

La première partie de cette thèse s'intéresse au processus par lequel une vision du monde affiche une plus grande visibilité par rapport aux autres visions concurrentes. Elle s'intéresse également sur la manière dont un dispositif puissant propage cette vision du monde d'un système à l'autre. La question qui se pose dans la seconde partie de cette thèse concerne la manière dont ce dispositif oriente la conduite des acteurs. Elle s'intéresse à la manière dont les instruments d'action publique mobilisés dans le secteur de l'éducation se placent dans ce dispositif pour pouvoir façonner la conduite des acteurs. Cette question concerne également la manière par laquelle ces instruments, dont certains font partie intégrante de l'héritage culturel local, acquièrent les caractéristiques prescriptives et normatives attribuées par ce dispositif, sans lesquelles ils ne pourraient pas orienter la conduite et la réflexion des acteurs. Cette transformation instrumentale fait l'objet de la seconde partie de cette thèse qui s'intéresse sur la façon dont les instruments d'action publique facilitent ou limitent les possibilités de coopération entre les acteurs au Rwanda. Cette partie s'intéresse également sur les contradictions et sur les résistances créées au sein d'un réseau d'acteurs lorsque certaines particularités locales refusent d'être facilement absorbées par le dispositif au sein duquel sont intégrés les instruments d'action publique.

1. Rencontre entre les particularités locales et les normes que porte le dispositif : la complexité des idiosyncrasies locales

Les chapitres précédents rendent compte des mécanismes macroéconomiques qui facilitent l'émergence d'une vision du monde et son déploiement local. Différentes études ont analysé le processus par lequel ce déploiement se déroule au Rwanda :

- (1) En guise d'exemple, Kamuzinzi Masengesho a fait remarquer que les réformes entreprises dans le cadre de l'éducation pour tous au Rwanda, en Uganda et au Sénégal sont fortement influencées par les matrices cognitives élaborées à partir de l'étranger, symboliquement institutionnalisées dans les systèmes éducatifs de ces trois pays et transformées en critères d'évaluation de ces réformes. Conséquemment, l'autonomie de décision des acteurs est fortement réduite par les inquiétudes que la non-conformité à ces critères, aussi minime soit-elle, ne fût-ce que l'échéancier de projection par exemple, cause préjudice au processus d'endossement du plan national et à la perte de légitimité institutionnelle ou à la perte des ressources sous-jacentes (Kamuzinzi, 2007 ; Kamuzinzi et al., 2009 ; Kamuzinzi, 2010). Il a observé qu'en matière de politiques

d'éducation pour tous, les prescriptions des institutions détentrices des ressources ont été intégrées avec une certaine ruse et ritualisme, d'où l'incohérence des discours et des actions à entreprendre. Conséquemment, les planificateurs éducatifs nationaux se sont retrouvés confrontés à une double nécessité : d'une part, leur préoccupation orientée vers la légitimité institutionnelle et la mobilisation des ressources les a poussés à une manœuvre destinée à convaincre les bailleurs de fonds que la politique implantée était guidée par des normes internationalement partagées et, d'autre part, la recherche de la légitimité interne les a obligés à instaurer des mécanismes destinés à persuader les acteurs des services d'exécution qu'ils collaboraient à une politique définie nationalement (Kamuzinzi, 2007).

- (2) Dans son étude sur le développement de l'enseignement privé au Rwanda, Rugengande (2007) montre l'influence de la matrice cognitive véhiculée par les Institutions de Bretton Woods (le FMI et la Banque Mondiale) sur les initiatives observées à partir des années 1980. Il montre que la multiplication des écoles privées au Rwanda a été en grande partie favorisée par les représentations macro-économiques affichées par ces institutions durant les années 1980.
- (3) Whitfield et Fraser (2010) ont analysé les facteurs qui expliquent le pouvoir des gouvernements dans les négociations de l'aide dans huit pays africains : le Ghana, le Mali, le Mozambique, le Rwanda, la Tanzanie, la Zambie, l'Éthiopie et le Botswana¹. Ils classent ces pays en deux catégories : ceux qui parviennent à garder le contrôle relatif sur les politiques publiques menées et ceux qui sont fortement assujettis aux conditionnalités des bailleurs de fonds.

Ces études témoignent de l'apport des perspectives proches du culturalisme dans la compréhension du processus de transfert des pratiques en Afrique et au Rwanda en particulier. Elles montrent que les gouvernements désireux de mobiliser les ressources externes adaptent stratégiquement les représentations du monde véhiculées par les bailleurs de fonds. Jusque-là, ces études empiriques semblent se limiter au niveau macrosociologique, en tentant de déceler des accords tacites et des réponses stratégiques susceptibles d'entraver l'innovation préconisée, sans s'aventurer au-delà du « volontarisme politique » pour mettre en évidence l'application de ce qui est présenté comme « la volonté politique »¹. Conséquemment, les esprits non avisés risquent de s'empressement de tirer des conclusions aussi hâtives que simplistes - telles que « *c'est simple, celui qui dispose des moyens impose directement et facilement sa vision du monde* » ou « *la main qui reçoit est toujours en dessous* » - en oubliant que la situation de l'assistance étrangère peut s'avérer plus complexe et diversifiée, dès qu'on aborde la question des mécanismes d'application des pratiques transférées au niveau local.

Parlant de la complexité de la propagation d'une vision du monde portée par le dispositif, les études comparatives montrent qu'au niveau local, divers facteurs entrent en jeux et parfois créent des effets non escomptés et des divergences, aussi minimes soient-ils,

¹ Dans leur nouvel ouvrage « *Sociologie de l'action publique* » (2012), Lascoumes et Le Galès suggèrent un passage d'une sociologie « des politiques publiques » à une sociologie « de l'action publique », c'est-à-dire s'attacher à ce que les acteurs font (la volonté politique) et non plus à ce qu'ils disent qu'ils font (volontarisme politique).

dans la manière dont les pays se placent dans le dispositif qui véhicule une certaine vision du monde. Trois cas documentés sont sélectionnés pour illustrer cette complexité.

En premier lieu, la littérature sur le Rwanda est remplie d'illustrations qui prouvent que ce pays a toujours été réticent face à l'intrusion étrangère :

- (1) Parlant du colonialisme et de l'ajustement structurel, différents auteurs ont souligné la résistance farouche rwandaise face à l'entrée des arabes et européens dans le pays (Linden, 1999), et la résistance face à l'application des plans d'ajustement structurels au moment où la majorité des pays africains s'y étaient déjà résignés (Marrysse et *al.*, 1994 ; Rugengande, 2010). En conséquence, le Rwanda a été parmi les rares pays africains qui n'ont pas été très affectés par l'esclavagisme et parmi les pays africains qui ont accueilli tardivement les colonisateurs et les missionnaires européens. Dans le même ordre d'idées, on remarque que les stratégies d'ajustement structurel y ont été adoptées avec un retard de dix ans par rapport aux autres pays africains.
- (2) Quant aux stratégies de réduction de la pauvreté, une étude de Twagiramungu (2014) a montré la façon dont les deux pays, le Rwanda et le Burundi, disposant de tellement de similitudes qu'ils sont considérés comme des « pays-jumeaux », se présentent d'une façon ostentatoirement différente en face des bailleurs de fonds et en face de la communauté internationale. Cette étude montre que la façon dont ces pays se comportent en face des modèles imposés de l'extérieur est nettement différenciée : l'un s'inscrivant dans le dynamisme actif, l'autre se renfermant dans la conformité passive. L'auteur de cette étude montre que ces évolutions divergentes sont non seulement conjoncturelles des facteurs singuliers socio-économiques - tels que la guerre, le génocide, la préférence des bailleurs, les dirigeants visionnaires - mais aussi qu'elles sont influencées par d'autres facteurs sociopolitiques ancrés dans la tradition culturelle, dans l'histoire et même dans la variation des systèmes de gouvernance instaurés dans ces deux pays depuis des siècles. Ainsi, l'étude s'intéresse à l'histoire politique rwandaise et burundaise. En ce sens, elle montre qu'à partir des années 1600, sous le règne de Ruganzu II Ndoli, le Rwanda s'est transformé en un pays fortement militarisé et centralisé, avec une structure sociale entièrement soumise aux règles de la clientèle, facilitant ainsi le contrôle très rapproché et la solidarité de la population. Par contre, elle montre que dès le règne de Ntare I Rushatsi (16^{ème} siècle), le Burundi a adopté un système construit autour de réseaux complexes qui impliquent des liens d'échange entre une multitude de princes semi-autonomes. Ce phénomène se traduit par une centralisation obsessionnelle du pouvoir au Rwanda et une fragmentation ostensible du pouvoir au Burundi, avec une répercussion considérable sur la relation qu'entretiennent chacun de ces deux pays avec les bailleurs de fonds.

En second lieu, l'étude d'Erny (1978) montre comment une coalition d'acteurs locaux, dont les valeurs fondamentales sont localement partagées, peut influencer les politiques publiques même celles qui s'appuient sur l'assistance étrangère. L'auteur affirme qu'à l'aube de la deuxième république au Rwanda, le gouvernement a voulu résoudre la question de l'inadaptation de l'enseignement. C'est grâce à la recommandation de l'UNESCO qu'une requête pour une étude sur le système éducatif rwandais censée conduire à des propositions concrètes, fut faite au ministère fédéral allemand de la Coopération économique. Aussitôt, les chercheurs du « Bergstraesser-Institut de Fribourg-en-Brisgau »,

parmi lesquels Theodor Hanf, Patrick V. Dias, Wolfgang Mann et J.H. Wolff, furent désignés pour accomplir cette tâche qui a débouché sur un document présenté en 1973 surnommé le «Rapport Hanf». Le récit qu'a fait Pierre Erny – pour décrire comment les idées contenues dans ce rapport ont été discutées dans les espaces de débat public – est une illustration pertinente d'un processus de participation et d'appropriation très bien structuré et organisé mais raté par le défaut d'intégration de la société civile et par le manque de légitimité interne sous-jacente:

En automne 1973 on commençait à parler très fort de réforme de l'enseignement primaire, et par une circulaire datée du 4 décembre 1973 le ministre de l'Éducation Nationale, M. Thaddée Bagaragaza, soumettait à l'opinion rwandaise un projet qui, dans ses grandes lignes, reprenait les idées du rapport Hanf. Les responsables de "différents secteurs de la nation" étaient invités à réfléchir plus profondément sur le problème de l'éducation, à contribuer à la réussite du projet, et à adresser au ministre suggestions et observations constructives "en vue de faire aboutir sans heurts cette importante réforme". Des réunions furent tenues dans tout le pays et à tous les échelons pour discuter le texte ; et le ministre vint lui-même donner des éclaircissements et répondre aux objections. C'est donc un très large débat public qui s'est instauré et s'est prolongé plusieurs mois dans lequel toutes les opinions pouvaient très démocratiquement s'exprimer. Le projet n'était nullement présenté comme une élaboration d'experts n'engageant pas la responsabilité du gouvernement, mais comme un ensemble de propositions que le Ministre reprenait pleinement sur son compte [...] (Erny, 1978 : 300)

Le défaut fondamental du «Rapport Hanf» réside dans le manque de considération des aspirations de la population locale. Ces chercheurs qui, semble-t-il, ignoraient la situation socio-économique rwandaise, avaient proposé l'instauration d'une scolarisation de masse en sous-estimant la présence au Rwanda, d'une bourgeoisie urbaine et administrative qui ne pouvait accepter pour ses enfants une école aussi égalitaire :

[...] Le Ministre espérait, en soumettant le projet au public compétent, recueillir des suggestions et des observations constructives, mais il récolta surtout des critiques. Les réactions de l'opinion rwandaise, qui s'exprimèrent oralement et par écrit dans un climat de liberté qui fit l'honneur du nouveau régime, furent presque unanimement hostiles au projet. On ne percevait manifestement que le côté négatif du plan, et comme on savait que différentes assistances étrangères s'intéressaient à la réforme et se montraient disposées à en assumer une part de financement, on présentait parfois le projet comme une sorte de machination extérieure dont le gouvernement lui-même était victime, l'aide matérielle étant liée à la mise en place de tel type d'institution. Les premières réactions des milieux ruraux semblent avoir été plutôt favorables, mais par leur contre-propagande les fonctionnaires ont réussi à retourner l'opinion de la grande masse sans peine » (Erny, 1978 : 304).

L'élite rwandaise y opposa donc une résistance farouche à tel point que l'année scolaire 1973-1974 se déroula dans l'incertitude totale. Le ministre Bagaragaza, qui lors de ces discussions avait apparemment affiché une conviction intellectuelle atypique, fut remplacé en 1975. Le point positif – qui n'est pas dérisoire – retenu de cet événement fut l'instauration effective d'un espace et de structures de débat des idées politiques libres et démocratiques.

En troisième lieu, les conclusions d'une étude de Whitfield et Fraser (2010) illustrent bien les divergences locales, lors de l'opérationnalisation des stratégies de partenariat dans différents pays. Au moment où le Mali, la Tanzanie, le Ghana et le Mozambique sont classés parmi les pays qui sont fortement assujettis aux conditionnalités des bailleurs de fonds et qui présentent un niveau d'appropriation nationale faible^{le Rwanda} et l'Éthiopie sont classés parmi ceux qui parviennent à garder le contrôle sur les politiques publiques menées et par conséquent, affichent un contrôle relativement fort sur les réformes entreprises. Par contre, la situation au Botswana constitue un cas spécial. Selon Whitfield et Fraser (2010 : 351), ce pays a démontré le plus fort degré de contrôle de la période africaine contemporaine. Ses gouvernements successifs sont parvenus à hisser leur niveau de contrôle du processus de définition des priorités et actions à entreprendre au-delà de la situation habituelle des pays vivant sous la dépendance étrangère. Ils l'ont fait à travers une stratégie élaborée par le Parti démocratique du Botswana (BDP) aussitôt après sa prise du pouvoir dès l'indépendance. C'est une stratégie qui a été conçue pour assurer l'intégrité de la planification nationale, le contrôle démocratique et la prévention de la dépendance institutionnelle et financière. Son élément central consiste à conditionner toute aide étrangère au respect des aspirations nationales exprimées dans le plan national préexistant au Botswana. Le gouvernement négocie avec les donateurs individuels en leur demandant de sélectionner les projets à appuyer au sein de ce plan national préparé par les acteurs. Il n'accepte les projets initiés par les bailleurs de fonds qu'après un examen minutieux de leur adéquation avec les aspirations incluses dans les plans nationaux. Il refuse des projets dont les coûts récurrents ne peuvent pas être supportés par le pays après la cessation éventuelle de l'aide étrangère. De même, il insiste pour que tous les projets et tout leur personnel soient intégrés au sein des ministères, résistant à la création d'enclaves de projets dirigés par des bailleurs de fonds. Par conséquent, le Botswana affiche actuellement un niveau très élevé d'appropriation locale aussi structurelle que décisionnelle Whitfield et Fraser (2010).

2. Analyse de l'intégration des particularités locales dans le dispositif : pourquoi une approche par les instruments?

Les illustrations citées montrent que divers facteurs interviennent et affectent l'opération de « réinterprétation » et de « réappropriation » des pratiques transférées en fonction des réalités locales. Néanmoins, étant analysés à travers des approches macrosociologiques, leurs effets prescriptifs sont souvent saisis dans une optique réductrice, fonctionnaliste et technique. Leur complexité - qui va au delà des explications fournies par les perspectives proches du culturalisme - n'est pas appréciée à sa juste valeur. D'ailleurs, cette lacune est mentionnée dans certaines études jusque-là réalisées et qui recommandent d'entreprendre des recherches à travers des approches « micro » en vue de mieux saisir la manière dont la population locale réagit face aux exigences liées à l'assistance internationale (Hayman, 2006 ; Kamuzinzi, 2007). En ce sens, Alain Faure rappelle que la qualité des outils d'analyse fournis par les approches cognitives et institutionnelles s'apprécie avant tout à travers leurs performances heuristiques (Faure et al.

1995 :11). Ils sont plus performants dans « la dialectique entre politiques globales et sectorielles » (ibid.). Cependant, ils « demandent des réaménagements ou des assouplissements si l'on veut analyser des politiques locales fortement auto-référencées, en particulier sur la base de rhétoriques territoriales » (ibid.). Ils ne permettent pas d'appréhender la manière dont une décision politique est localement transformée en actions.

La deuxième partie de cette thèse souscrit à l'approche par les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2004) pour mieux appréhender les nuances locales. Cette orientation théorique s'appuie sur l'idée selon laquelle les instruments d'action publique constituent un chaînon intermédiaire entre une décision politique et sa transformation en effets (Schultz, 2014). L'analyse d'un contexte politique et socioéconomique dans lequel les instruments d'action publique sont mobilisés permet d'appréhender la manière dont l'ensemble des structures et des pratiques se transforment et migrent vers le dispositif qui porte une certaine vision du monde. Cette fois-ci, la question n'est pas de savoir pourquoi les organisations souscrivent à un modèle référentiel dominant. Elle concerne plutôt la manière dont les instruments d'action publique se transforment et s'incorporent dans un dispositif qui leur attribue des caractéristiques prescriptives et normatives, et la manière dont ces caractéristiques orientent la conduite des acteurs.

3. Approche par les instruments d'action publique. Une vue panoramique

Le concept d'instrument a souvent été employé dans l'analyse des politiques publiques pour désigner « un ensemble relativement hétérogène d'objets » (Zittoun, 2011 : 1). Il inclut « des moyens d'action, des moyens de connaissance, des procédures, des techniques, des outils, des budgets, des lois, des tarifs, des modalités de négociation, etc. » (Ibid.). La récente version sociologique des instruments considère ceux-ci comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2005 : 13). Cette version souscrit à une perspective qui appréhende l'innovation, non pas dans le sens de matérialisation d'une idée initiale mais comme un produit des interactions créées par la combinaison des facteurs hétérogènes, c'est-à-dire « une dynamique souvent chaotique de mise en convergence d'informations, d'adaptation à des contraintes et d'arbitrage entre des voies de développement divergentes » (ibid.).

Dans sa communication, lors d'un colloque international ayant comme thème « les nouveaux instruments d'action publique : mise en discussion théorique », Zittoun a montré la difficulté à cerner le concept « instrument » et à le différencier d'autres concepts. Cet auteur remarque que bien que de nombreux auteurs utilisent le concept d'instrument, « rares sont ceux qui s'engagent dans un processus définitionnel et qui n'utilisent pas alternativement d'autres termes comme outils, actions publiques, décisions, output, voire même politiques publiques pour désigner un objet relativement similaire. » (Zittoun, 2011 :

1). Cette difficulté s'explique en partie par l'évolution historique de l'instrument d'action publique.

Les récentes études de Lascoumes et Simard (2011) montrent que des travaux anglo-saxons entretiennent depuis des décennies une réflexion continue sur le sujet des instruments d'action publique sans toutefois sortir du regard fonctionnaliste et utilitariste porté sur les instruments. Souscrivant à une perspective analogue, Zittoun (2011) trace l'évolution du questionnement sur les instruments. Il montre qu'initialement, l'intérêt a été spécifiquement porté sur les problèmes. Différents « *social scientists* » de l'école de Chicago des années 1915 comme Merriam Charles Edward et ses collaborateurs ont tenté d'aider la société à penser les problèmes auxquels elle fait face. Dans la même optique, les œuvres de Laswell Harold suggèrent de développer ce qu'il appelle « *policy sciences* » dont la base serait l'investissement dans la production des savoirs en direction des problèmes. Zittoun (2011) montre qu'au moment où certains auteurs travaillaient sur les problèmes, d'autres ont poussé leurs travaux au-delà en s'intéressant au processus de fabrication des problèmes. C'est le cas par exemple d'Arthur Brentley qui en 1908, a montré qu'un problème ne peut prendre forme s'il n'est pas porté par des groupes en concurrence. John Dewey a tenté un rapprochement entre un processus qui fait naître un problème et les conséquences non voulues des interactions humaines.

Quelques années après, certains auteurs introduisirent la notion de « subjectivité » dans la sélection des problèmes (Dahl, 1967 ; Truman, 1951 ; Easton, 1965). Pour ces auteurs, les problèmes, même ceux qui disposent d'une base objective, ne s'imposent jamais par eux-mêmes. Ils passent par « un processus subjectif de transformation d'un phénomène en problème pris en compte » (Zittoun, 2011). Ce processus est désigné sous la « métaphore d'agenda ». Certains auteurs comme Easton (1974) ont poussé plus loin en montrant que le phénomène de mise à l'agenda dispose de deux dimensions : (i) la dimension cognitive associée aux « exigences » d'un problème à résoudre (c'est-à-dire le savoir qui rend possible sa construction) et ; (ii) la dimension subjective liée aux « soutiens » (c'est-à-dire au nombre de sujets qui portent ce problème). Cette fois-ci, le concept d'« instrument » (qui n'était d'ailleurs pas encore employé comme tel dans les politiques publiques) renvoie aux dispositifs techniques employés pour construire un savoir sur les problèmes.

Malgré cette réflexion sur le savoir des problèmes, le mérite d'une première avancée décisive sur les instruments d'action publique revient à Dahl et Lindblom. En 1953, ces deux auteurs ont souligné l'importance des techniques d'intervention publique à travers la démonstration que le grand clivage idéologique capitalisme-socialisme était subordonné au choix entre les multiples techniques politico-économiques de conduite des programmes gouvernementaux appelés les moyens d'action (Lascoumes et Simard, 2011). Le but visé par ces auteurs était de montrer une distinction entre les moyens d'action et les grandes théories ou valeurs. Pour eux, les différents systèmes de pensée antagonistes (par exemple le capitalisme et le socialisme) qui font face à un problème semblable peuvent utiliser des moyens d'action (ou instruments) semblables (Zittoun, 2011).

Plus tard, Simon (1957) a développé une idée de rationalité limitée (*bounded rationality*). Celle-ci stipule que suite aux limites cognitives de traitement de l'information et au caractère évolutif de cette information, les acteurs ne bénéficient pas de tous les éléments nécessaires pour une anticipation efficace des problèmes. Ils ne peuvent pas les résoudre rationnellement. Par conséquent, ils bricolent des solutions en faisant appel à des «raccourcis procéduraux» pour opérer leurs choix. Ils choisissent donc un instrument ayant des ressemblances avec celui qui est en place. Partant de cette idée, Charles Lindblom a développé une autre perspective appelée «l'incrémentalisme» (Lindblom et Cohen, 1979) qui insiste sur la possibilité d'ajustement des plans initialement conçus, en fonction des aléas de l'environnement. Ainsi, Lindblom (1979) montre que les «moyens d'action» (les instruments) constituent des dispositifs avec lesquels les acteurs sont obligés de «bricoler» faute de pouvoir les maîtriser.

Il a fallu attendre les débats des années 1960 et 1970 sur les thèmes de «gouvernabilité» des «démocraties» et de «la crise de l'État-providence» (Duran, 1996 : 10) pour qu'apparaisse –dans le monde anglo-saxon –un projet d'une *policy analysis* (Draelants et Maroy, 2007 : 1). Celui-ci était considéré comme «un ensemble de dispositifs de recherche ayant pour ambition de fournir les recettes du «bon gouvernement» (Muller et Surel, 1998). Plusieurs courants se sont penchés sur ce domaine (Knoepfel, Larrue et Vérone, 2001). Certains préconisaient l'analyse des politiques publiques sous l'angle de leurs instruments constituant ainsi les premières réflexions approfondies sur les instruments d'action publique.

Dominées au départ par l'approche de l'économie politique, ces premières réflexions approfondies se sont focalisées sur les outils de l'intervention publique et les modes d'action publique au regard de leur efficacité «macro-économique» et «micro-économique» (Knoepfel et al., 2001). Leur place était considérée comme allant de soi. Ils n'étaient étudiés que dans une perspective fonctionnaliste ou technique. Ainsi, les premières perspectives instrumentales ne préconisaient que l'existence des «instruments prêts à l'emploi, mobilisés en fonction des buts que se donne un gouvernement ou des problèmes sur lesquels il décide d'agir» (Lascoumes et Simard, 2011). L'objectif des études menées dans cette optique était de trouver «la meilleure adéquation entre les finalités des programmes d'intervention publique et les techniques de régulation utilisées» (Leron, 2010). Le questionnement n'allait que rarement et selon l'occasion, «de la mise en œuvre de l'instrument jusqu'à sa capacité normative et son efficience économique» (Lascoumes et Simard, 2011). C'est dans cet esprit que les perspectives fonctionnalistes de *public management* anglo-saxons se sont penchées sur la question des instruments. Déjà, Lascoumes et Simard (2011) notent que les auteurs canadiens comme Bruce Doern, Seymour Wilson, Richard Simeon et Michael J. Trebilcock furent parmi les pionniers qui ont fait un ensemble d'investigations sur le sujet. Leur réflexion souscrit à la perspective classique de «*policy analysis*» américaine qui préconise la recherche d'une meilleure efficacité de l'État. Ils s'inscrivaient ainsi dans l'approche de recherche d'une rationalité de type économique (Lascoumes et Simard, 2011).

La littérature sur les instruments remarque que plus tard, la notion d'« instrument d'action publique » a évolué différemment en fonction de la localisation spatiale des auteurs. Dans l'espace anglo-saxon, les travaux de Christopher Hood, de Staffan Linder et B. Guy Peters, de Michael Howlett, de M. Ramesh et d'autres, montrent l'importance décisive de la question des instruments dans la définition de *policy design*. Ils mettent l'accent sur la dimension cognitive des instruments ainsi que leur impact sur la mise en œuvre des politiques publiques (Lascoumes, 2007). Quant à la tradition française, différents auteurs ont évoqué, d'une façon ou d'une autre, leur conception sur la notion d'instrument. En guise d'exemple, Lascoumes et Le Galès (2004) notent que l'analyse de l'action gouvernementale dans la perspective de domination entreprise par Michel Foucault considère les instruments dans une optique d'outils mobilisés par l'État en vue de se concrétiser dans la société. Dans le domaine de management, Alaux (2011) note que les travaux de Karl Weick publiés en 1979 servent d'inspiration pour les études souscrivant à l'analyse des outils de gestion. Lascoumes et Le Galès (2004) rappellent également qu'une version sociologique des instruments d'action publique a récemment été développée en France. Elle est inspirée par les études de Max Weber sur le fonctionnement de la bureaucratie, par les travaux de Michel Foucault sur la matérialisation de l'État dans la société et par la théorie de l'acteur-réseau à travers sa dénaturalisation des objets.

Soulignons en passant que la notion d'instrument recouvre différentes terminologies en fonction de ces deux localisations géo-spatiales. Lascoumes et Simard (2011) font remarquer que dans les travaux anglo-saxons, la réflexion sur les instruments est tenue depuis plus de quarante ans. En 1951, Laswell désignait les instruments comme « outils » (*tools*), « décisions » (*decisions*), « output » (Zittoun, 2005). Ils apparaissent comme les « moyens techniques » (*technical means*) dans les travaux de Dahl et Lindblom (1950). Anderson, (1975) les présente comme des « actions publiques » (*policy actions*). Les travaux de Christophe Hood les évoquent sous forme d'« outils du gouvernement » (*the tools of government*) (Hood, 1983 ; Hood, 2007). Les récentes études de Michael Howlett et de M. Ramesh présentent les instruments comme des « outils de politique publique » (*policy tools*), des « instruments de politique publique » (*policy instruments*), ou « instruments de gouvernement » (*governing instruments*) (Howlett et Ramesh, 2003 ; Howlett, 2011). Dans l'espace francophone où la recrudescence des travaux sur les instruments est récemment observée, on parle d'« outils de l'État », des procédures techniques du pouvoir, d'« instruments d'action publique » ou de « technologies du gouvernement » (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lascoumes et Simard, 2011).

Ces terminologies expriment les différentes perspectives conformément à l'approche à laquelle les auteurs souscrivent. Ceux qui s'inscrivent en continuité avec la tradition fonctionnaliste et technique soutenue par l'approche rationnelle de type économique, voient dans les instruments les « composants matériel[s] et neutre[s] d'une politique publique dissociés des valeurs et des enjeux » (Zittoun, 2005 :1). Dans cette optique, les instruments sont donc considérés comme des moyens et techniques réels que les gouvernements ont à leur disposition pour mettre en œuvre des politiques publiques et parmi lesquels ils doivent opérer des choix pour élaborer la politique (Howlett et Ramesh, 2003). Cette perspective

présente les instruments comme « des outils disposant d'une neutralité axiologique parfaite et indifféremment disponibles » (Lascoumes, 2010 :326). En revanche, la perspective sociologique des instruments considère ceux-ci comme des éléments d'action publique « porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et des conceptions précises du mode de régulation envisagé. Ils sont aussi producteurs d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent et induisent une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où ils hiérarchisent les variables et peuvent aller jusqu'à impliquer un système explicatif » (ibid.).

Quant à la confusion sémantique créée par les approches instrumentales classiques qui emploient indistinctement les notions d'« instrument » et d'« outils » (Hood, 2007) elle a été supprimée par l'introduction d'une nouvelle perspective véhiculée par l'approche sociologique des instruments. Celle-ci considère que les instruments, en tant qu'institutions sociales, sont opérationnalisés par des « techniques » qui en substance, sont des « dispositifs concrets ». A leur tour, ces techniques sont objectivées par des micro-dispositifs appelés des « outils » (Lascoumes et Le Galès, 2004 :14). L'exemple présenté dans l'ouvrage *Gouverner par les instruments* (ibid.) illustre bien cette différenciation. Si on considère par exemple le recensement ou la réglementation comme des instruments, la nomenclature statistique et les types de lois seront considérés comme des techniques opérationnalisant ces instruments. La catégorie statistique et le type d'obligation prévu par un texte seront considérés comme les outils au sein de ces techniques.

4. Typologie des instruments d'action publique

Dès les années 1950 différentes classifications des instruments des politiques publiques ont été tentées. La littérature sur ce sujet montre qu'elles sont subdivisées en différentes catégories. Par exemple, Alaux (2011) parle des typologies génériques traditionnelles et des typologies qui portent sur les effets des instruments de politiques publiques. Les travaux de Christophe Hood évoquent deux types d'instruments : les instruments « effecteurs » et les instruments « détecteurs » (Hood, 1983). Toutefois, Alaux (2011) note que aucune de ces typologies ne semble dominer ni obtenir un consensus nécessaire pour opérationnaliser le concept d'instrument des politiques publiques.

Malgré cette absence d'un modèle de typologie dominant, les approches typologiques des instruments présentent un double avantage pour notre travail de recherche. D'abord, à travers le « cadre conceptuel » qu'elles fournissent, elles permettent une analyse de l'impact des instruments sur le comportement des acteurs impliqués dans les politiques publiques. Ensuite, elles fournissent des « hypothèses comportementales » sur les raisons du choix des instruments d'action publique. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette sous-section s'inspire davantage de la dichotomie générique-effets (Alaux, 2011) pour présenter une brève description de quelques-unes des classifications instrumentales.

4.1 Typologies génériques traditionnelles

Les typologies génériques traditionnelles présentées dans cette section proposent trois approches : les approches pionnières de classification des instruments d'action publique ou les instruments économiques (Dahl et Lindbloom, 1953 ; Kirschen et *al.*, 1964), les approches fondées sur le degré de coercition des instruments (Lowi, 1972 ; Doern, 1981) et les approches fondées sur le degré d'influence dont dispose le gouvernement (Etzioni, 1964 ; Lindbloom, 1977 ; Vendung, 1998).

4.1.1 *Les moyens d'action à la disposition du gouvernement, l'approche incrémentale*

Les pionniers de la classification instrumentale, Robert A. Dahl et Charles E. Lindblom (1953) ont construit un « continuum des moyens d'action politico-économique » à cinq degrés : i) les moyens d'action impliqués dans les entreprises publiques ou privées et des agences, ii) les moyens d'action persuasifs et obligatoires, iii) les moyens d'action impliqués directement ou indirectement dans le contrôle des dépenses, iv) les moyens d'action impliqués dans les systèmes organisationnels volontaires ou obligatoires et, v) les moyens d'action qui donnent aux agences gouvernementales une autonomie ou une responsabilité directe envers les législateurs et les membres de l'exécutif. Les limites de la typologie de Dahl et Lindbloom (1953) résident dans le fait qu'ils n'ont pas poussé leur investigation plus loin pour savoir à partir de quels critères le gouvernement choisit ces moyens d'action (Howlett, 2011). En outre, ils se focalisent trop sur les politiques économiques, ce qui les enferme dans un style positiviste excessif (Hood, 2007).

4.1.2 *Les instruments économiques à la disposition du gouvernement*

Un autre inventaire des instruments économiques fut développé dans les années 1960 par Kirschen et *al.* (1964). Il était basé sur un argument qui stipule que le déterminant clé de choix et de définition des politiques publiques se trouve dans les objectifs économiques poursuivis juxtaposés à la structure et au contexte conjoncturel de ce choix. De là, ils ont développé une classification des outils disponibles pour les politiques économiques ou la typologie des « instruments économiques » (Howlett, 2011 : 48). Cette typologie s'appuie sur l'intérêt qui pousse les économistes à la sélection d'un tel instrument considéré comme « optimal » et sur la capacité normative associée à cet instrument (Linder et Peters, 1989). Au total, plus ou moins 64 types d'instruments furent énumérés et regroupés au sein de cinq grandes « familles » en fonction des ressources gouvernementales qu'ils utilisent : les finances publiques, l'argent et les crédits, le taux de change, le contrôle direct et le changement dans le cadre institutionnel (Kirschen et *al.*, 1964).

Différentes critiques ont été adressées à cette typologie. En premier lieu, elles font remarquer qu'elle est spécifiquement orientée vers le secteur économique et que de ce fait, elle ne porte que sur la question des moyens et sur les mécanismes de réalisation des objectifs économiques (Howlett, 2011). En second lieu, elles montrent qu'une étude qui se limite à l'inventaire des instruments ne constitue qu'un exercice de construction d'une

« check-list » qui énumère les « outils économiques » disponibles plutôt qu'un développement d'une taxonomie de ces outils ou une analyse approfondie des effets que chaque outil pourrait générer (Linder et Peter, 1989). Toutefois, différents auteurs reconnaissent le fait que l'inventaire de Kirschen et al. (1964) a longtemps constitué une norme pour une analyse instrumentale relativement exhaustive. En outre, cet inventaire a ultérieurement fourni une liste de référence permettant de comparer tout autre type de classification des instruments.

4.1.3 Classification fondée sur le degré d'influence de l'instrument

C'est une classification qui trouve son origine dans la perspective de la sociologie des organisations des années 1960. Celle-ci distingue une classification tripartite des moyens de contrôle appliqués par les organisations (Etzioni, 1964 : 59) : les moyens physiques (*physical means*), les moyens matériels (*material means*) et les moyens symboliques (*symbolical means*). Chaque moyen est lié à un type de pouvoir. Les moyens physiques (les sanctions physiques incluses) qui affectent le corps du sujet sont liés au « pouvoir coercitif » (*coercive powers*). Les récompenses sous forme « matérielle » (biens et services) sont liées à la catégorie de pouvoir utilitaire (*utilitarian power*). Cette catégorie de pouvoir utilitaire inclut également l'attribution des symboles qui permettent au récepteur d'acquérir, d'une façon ou d'une autre, des biens et des services. Les « symboles purs » qui ne constituent ni une menace physique ni un moyen d'acquisition des biens et des services, sont liés à la catégorie de normative-social ou pouvoir social (*social power*).

Différents auteurs ont adapté cette classification tripartite au domaine des politiques publiques. D'abord, Lindblom (1977) a distingué les trois types de contrôle social à la disposition du gouvernement : la persuasion, l'autorité et l'échange. Ensuite, Vedung (1998) a adapté la classification tripartite aux instruments de politique publique (*public policy instruments*) qu'il considère comme des techniques par lesquelles les autorités gouvernementales exercent leur pouvoir en vue d'assurer le soutien et l'effet ou empêcher le changement social. Dans ce cas, il distingue trois outils des politiques (*policy tools*) : *economic instruments* (instruments économiques ou carottes), *regulatory instruments* (instruments régulateurs ou bâton) et, *information instruments* (information ou sermon).

Du point de vue empirique, différentes recherches ont souscrit à cette « classification trichotomique ». C'est dans cet esprit que Rothschild (1999) montre comment les trois catégories d'instruments à la disposition du pouvoir public - l'éducation (informer et persuader), la loi (sanction d'un comportement non-conforme) et le marketing (incitations renforcées et création d'un environnement favorable à un échange volontaire) - influencent les comportements dans le domaine de la santé publique et des affaires sociales. Colins et al. (2003) et Goldberg (2009) souscrivent à une perspective analogue. Le premier analyse les politiques environnementales et le second conduit son analyse sur les politiques publiques sociales et de la santé.

4.1.4 Classification fondée sur le degré de coercition dont dispose le gouvernement

Dans son article intitulé *Four Systems of Policy Politics and Choice*, Théodore Lowi (1972) a élaboré une typologie des politiques publiques. Parallèlement, il a définis le type d'instruments mobilisés pour chaque type de politique. Ceux-ci se déclinent autour de la capacité coercitive dont dispose le gouvernement (idem. p.299). Cette capacité coercitive est mesurée à travers une « dimension binaire » (Alaux, 2011 : 60) : l'applicabilité de la coercition (modification des comportements individuels des acteurs ou de l'environnement des acteurs) et la probabilité de coercition qui peut être soit directe, soit indirecte. En faisant le croisement de ces deux dimensions, Lowi (1972 : 300) a développé quatre types de politiques publiques comprenant chacune des instruments divers : les politiques réglementaires appliquées individuellement à travers des instruments à coercition directe ; les politiques distributives appliquées aux comportements individuels à travers les instruments à caractère coercitif indirect ; les politiques redistributives qui concernent le collectif à travers les instruments à caractère coercitif indirect et ; les politiques constitutives qui ont pour objet la mise en place des dispositifs institutionnels.

Bien que l'objectif principal poursuivi par Lowi (1972) était d'élaborer une typologie des politiques publiques plutôt que de classifier les instruments d'action publique, sa matrice à double dimension a été reprise par un groupe d'auteurs canadiens dont Bruce Doern, Richard Phebb, Seymour Willson, Tupper et les autres, qui ont publié des articles sur un continuum des instruments des politiques publiques basé sur la capacité de coercition dont dispose le gouvernement. Au début, Doern (1981) a placé quatre types d'instruments sur ce continuum : l'autorégulation, exhortation, subsides, et régulation. Ensuite, Tupper et Doern (1981) ont ajouté deux catégories : la taxation et l'appropriation publique. Ce continuum fut enfin finalisé par Phidd et Doern (1983) qui l'ont rendu plus subtil à partir d'une réorganisation de chaque catégorie qui le compose. Il faut souligner que la notion d'instrument a été formellement introduite pour la première fois dans l'ouvrage intitulé *Issues in canadian public policy* publié en 1974 et édité par B. Doern et V.S. Wilson. Cet ouvrage a eu le mérite de structurer un questionnement sur la dimension privée ou publique des instruments et sur l'adéquation entre ceux-ci et les bénéficiaires des politiques publiques (Lascoumes et Simard, 2011 ; Woodside, 1986) Néanmoins, Howlett (2011) montre que les auteurs canadiens ont développé une taxonomie instrumentale qui se limite sur une perspective d'utilisation « mono-instrumentale ». Ils ne se sont pas intéressés à la question de l'utilisation des instruments multiples mixés dans une même action politique.

4.2 Typologies qui portent sur les effets des instruments d'action publique

Les classifications traditionnelles qui sont apparues dans les années 1960-1970 portaient uniquement sur le degré de contrainte des instruments. Elles avaient pour seul but de contribuer à l'efficacité des politiques publiques par l'élaboration des « classifications parcimonieuses et compréhensives, qualifiées de générique, afin d'autoriser les comparaisons à travers le temps, l'espace et les domaines des politiques publiques » (Hood,

2007 : 129). Elles souscrivent à une approche utilitaire et fonctionnaliste des instruments (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ces caractéristiques utilitaristes et fonctionnalistes présentent un inconvénient. Les travaux qui s'en inspirent ne tiennent pas compte de la réalité politique selon laquelle l'opérationnalisation de l'instrument des politiques publiques requiert un processus législatif et décisionnel comme un préalable (Alaux 2011). Ainsi, les classifications traditionnelles « se concentrent uniquement sur une approche technologique de l'action gouvernementale » (idem, p.58). L'aspect sociologique et les effets des instruments sont laissés à côté. Pour remédier à cette lacune, d'autres perspectives qui mettent l'accent sur les effets produits par les instruments ont été développées.

Au cours des années 1980, l'intérêt pour l'étude des instruments d'action publique s'est renouvelé. Trois raisons sont avancées pour expliquer ce phénomène : (i) le développement d'un nouveau *public management* fondé sur les modèles néolibéraux et managériaux qui s'inspirent des régulations par le marché (Hood, 2007) ; (ii) l'émergence des nouveaux enjeux sociaux comme l'environnement et l'urbanisation ou la réorientation des plus anciens comme la sécurité et la santé et ; (iii) le développement des nouvelles technologies de la connaissance ou *information-age technology* (Hood, 2006 ; Hood, 2007). L

Les nouveaux modes de gouvernance ont engendré une perte d'intérêt pour les formes classiques de gouvernement (*command and control*). La nouvelle perspective de *new governance* (Lascoumes et Simard, 2011) a transformé le rôle de l'État. Elle incite au recours à des instruments plus sophistiqués, qui privilégient les interactions entre multiples acteurs hétérogènes. Ce sont des instruments qui prennent en compte un vaste réseau d'acteurs et des enjeux aussi multiples que multidimensionnels.

La combinaison entre le changement d'opinions sur le système de gouvernance, l'évolution de la technologie et l'émergence de l'intérêt pour les enjeux multidimensionnels a débouché sur le développement de trois approches des instruments d'action publique (Hood, 2007 :133) : l'approche basée sur les formes organisationnelles (*institutions-as-tools approach*), l'approche basée sur les processus cognitifs et politiques qui guident le choix des instruments (*politics-of-instruments approach*) et, l'approche basée sur la diversification constante de formes de description et de catégorisation des instruments ainsi que les problèmes de coordination qui en découlent. Ces trois approches tentent de dépasser les limites de l'approche de Hood sur trois dimensions (idem.: 131): (i) l'étude des instruments d'action publique à travers les différentes institutions et différentes technologies, (ii) l'analyse des instruments de contrôle aussi bien à l'intérieur du gouvernement qu'entre le gouvernement et ses citoyens et, (iii) l'analyse de toutes les composantes du système de contrôle tel que l'établissement des normes, la collecte de l'information et le changement de comportement.

4.2.1 L'approche basée sur les formes de description et de catégorisation des instruments

Malgré les critiques virulentes adressées aux typologies instrumentales classiques, celles-ci n'ont pour autant perdu leur pertinence. Elles apparaissent, d'une façon ou d'une autre, dans des typologies instrumentales récentes. Néanmoins, la transformation du rôle de

l'État et le changement du mode de gouvernance incitent au développement des typologies instrumentales « plus procédurales que substantives » (Lascoumes et Simard, 2011 :15) qui présentent un État dont le rôle est d'orienter plutôt que de commander.

Dans son livre « The tools of government » (1983)², Christopher Hood a développé une typologie fondée sur l'interface gouvernement-société et les ressources du gouvernement (NATO). La typologie de Hood (1983) est basée sur deux catégories principales : les instruments destinés à la collecte de l'information et les instruments destinés à la modification du comportement. De là, il a identifié quatre types de ressources centrales mobilisées par le gouvernement pour collecter l'information et changer le comportement de ses citoyens: i) la *nodality*, c'est-à-dire la capacité des gouvernements à opérer comme un « noyau » (*node*), placé au centre de toutes sortes de réseaux d'information. Le gouvernement agit comme un point central de contact ; ii) l'« autorité » (*authority*), c'est-à-dire la capacité de coercition et de légitimité dont dispose le gouvernement. Celle-ci inclut le pouvoir légal et les autres ressources de légitimité dont dispose le gouvernement ; iii) les ressources financières (*tresory*), qui incluent les actifs et les ressources financières que le gouvernement mobilise pour inciter économiquement à l'adaptation de certains types de comportements et enfin, iv) l'organisation (*organization*), c'est-à-dire la capacité d'action directe des institutions publiques qui opèrent sous l'autorité du gouvernement, entre autres l'armée, la police, la bureaucratie, etc.

Quoique la typologie de Hood (1983) serve de point de repère pour les approches instrumentales contemporaines, elle fait face à trois critiques importantes. Premièrement, elle insiste sur l'utilité des instruments (collecter l'information et modifier les comportements). Elle a intentionnellement laissé à côté leur aspect institutionnel et technologique. Hood justifie cette omission par un argument selon lequel pour mieux analyser un phénomène, « il est préférable de ne pas opérer une variation simultanée de plusieurs éléments » (Hood, 2007 : 130). Deuxièmement, il a délibérément porté peu d'attention sur les activités intermédiaires et les instruments qui y sont associés comme par exemple les outils d'« auto contrôle » dont dispose le gouvernement. Troisièmement, l'analyse de Hood (Hood, 1983 ; Hood, 2007 : 130) s'inspire de composants analytiques développés dans les systèmes de contrôle cybernétiques à savoir : les moyens de direction (*director*) dont le rôle est d'établir des normes à respecter ou des cibles à atteindre ; les moyens de détection (*detectors*) qui servent à mesurer l'état d'avancement des systèmes établis par rapport aux buts à atteindre ; les moyens « effecteurs » (*effectors*) dont la vocation première est de rétablir l'ordre au cas où le système oscille hors des limites établies. Toutefois, l'analyse de Hood (1983) ne se rapporte que partiellement à ces composants du système de contrôle. Elle traite les actions de collecte de l'information (*detectors*) et les actions de changement de comportement entreprises par les gouvernements. Elle ne traite que très rarement des questions concernant les normes et les buts (Hood, 2007 : 130). L'argument avancé pour justifier cette omission des buts et des normes est que les normes à suivre et les cibles à atteindre sont établies tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement alors que l'analyse de Hood (1983) se focalise

² Ce livre constitue le point de référence des travaux contemporains sur les instruments.

exclusivement sur l'interface gouvernement-société. En 2007, deux études corrigèrent la vision qu'affichait Christophe Hood à l'égard des buts et des normes. L'étude de Philippe Bezes (Bezes, 2007) sur le contrôle de la bureaucratie publique française et l'étude d'Olivier Borraz (Borraz, 2007) sur le processus d'établissement des normes en France et dans l'Union européenne. Dès lors, Hood finit par admettre l'importance que revêt l'analyse du processus d'établissement des normes (Hood, 2007 :131) en tant qu'outils de rétablissement de l'ordre (*effectors*).

L'approche typologique des instruments d'action publique fut également développée et améliorée dans d'autres travaux récents. Ces travaux insistent sur « les moyens utilisés pour cadrer le comportement des acteurs cibles des programmes publics » (Lascoumes et Simard, 2011). Ils mettent l'accent sur la classification tripartite développée dans les années 1960 et 1970 (Etzioni, 1961 ; Lindblom, 1977), c'est-à-dire la persuasion, la contrainte et l'intéressement financier. Les plus connues sont les *sticks*, *carrots* et *sermons* (Bemelmans-Videc et *al.*, 1998). Néanmoins, les transformations du rôle de l'État et des modes de gouvernance n'empêchent que les travaux récents qui s'intéressent à la typologie des instruments s'inscrivent dans la perspective fonctionnaliste qui privilégie la recherche de l'efficacité et de l'efficacité.

4.2.2 L'approche basée sur des processus cognitifs et des processus politiques qui guident le choix des instruments

Cette approche est illustrée dans les travaux de Linder et Peters (1989) et dans les travaux de de Hawlett et Ramesh (2003). Les travaux de Linder et Peters (1989) portent sur les perceptions subjectives et les processus politiques qui guident le choix des instruments. Hawlett et Ramesh (2003) insistent sur la dichotomie substantielle-procédurale ; c'est-à-dire la complexité de la cible définie (le problème et les acteurs qui y sont liés) et la capacité d'intervention de l'État dans le domaine.

Linder et Peters (1989) ne visaient pas à faire l'inventaire et la classification des instruments (évaluation normative des instruments). Ces deux dimensions étaient déjà largement développées dans des approches instrumentales basées sur la classification des instruments. Par contre, Linder et Peters visaient la compréhension de la nature et l'utilisation de différents types d'instruments (interprétation subjectiviste) à travers deux éléments : le sens attribué aux instruments par les « décideurs politiques » qui les utilisent et par des « experts » qui les désignent et le processus par lequel certains instruments sont favorisés par rapport aux autres (Linder et Peters, 1989 : 35). Ainsi, ces deux auteurs ont exploré les liens fonctionnels, aussi bien idéologiques que techniques, entre le choix des instruments et les objectifs poursuivis, les problèmes politiques, l'impact social et les types d'organisations dans lesquelles ils sont mobilisés (Hawlett, 2010). Leur intérêt s'est concentré sur le sens que les acteurs à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement attribuent aux instruments et les critères d'évaluation utilisés pour mesurer la pertinence de ces instruments face aux problèmes des politiques publiques (Linder et Peters, 1989). Ils avancent l'argument selon lequel « pour comprendre les facteurs de désignation et de choix

d'un instrument, il est important de comprendre ce que les décideurs politiques espèrent obtenir du choix de cet instrument plutôt que d'un autre » (idem. p.37)

Cette analyse des instruments à travers le point de vue de leurs utilisateurs complète les limites des démarches classificatrices génériques³ antérieures. Elle définit des attributs qui « permettent de cerner le système d'action concret ou l'économie politique d'un instrument » (Alaux, 2011 :59). Ces attributs sont subdivisés en quatre dimensions générales (Linder et Peters, 1989 : 47) : i) l'intensité des ressources requises par l'instrument incluant les coûts administratifs de sa mise en œuvre et sa simplicité opérationnelle ; ii) le risque politique lié à la mobilisation de cet instrument. Ce risque inclut les attributs de soutien ou d'opposition telle que la visibilité publique. Linder et Peters (1989) font remarquer qu'« un instrument plus visible semble représenter la grande opportunité et le grand risque pour les demandeurs de soutien politique » (ibid.) ; iii) la qualité de ciblage telles que la précision (le manque de tranchant d'un instrument peut accroître sa visibilité publique et parallèlement, accroître son opposition publique) et la sélectivité (sur- ou sous-inclusion instrumentale) et ; iv) le degré de contrainte tel que le niveau de coercition dont dispose un instrument et ses principes idéologiques qui limitent l'action de l'État.

Une analyse plus poussée a été présentée plus tard, quand Linder et Peters, (1998) ont distingué les quatre approches pour la compréhension des instruments politiques à savoir: *instrumentalist approach*, *proceduralist approach*, *contingentist approach*, et *constitutivist approach*. Ils insistent sur l'évolution de leur conception des instruments d'action publique qui va d'*instrumentalist approach* et *contingentist approach* au *constitutivist approach*. Ce changement est justifié par le fait que ces deux auteurs perçoivent l'opération de sélection des instruments comme un processus intellectuel de construction de la réalité plutôt qu'un simple exercice mécanique de transposition des solutions bien définies aux problèmes aussi bien définis (ibid.). Toutefois, Hood (2007 :137) remarque une ressemblance entre le *constitutivist approach* et certaines théories culturalistes qui considèrent que les croyances particulières et les représentations du monde influencent la préférence d'un type particulier d'instrument par rapport aux autres. Néanmoins, cette ressemblance ne constitue pas une réfutation des classifications instrumentales antérieures. Elle introduit un autre type de questions qui n'étaient pas posées jusque-là. Les approches antérieures s'intéressent aux questions du « comment ? ». L'approche subjectiviste de Linder et Peters (1998) introduit les questions du « pourquoi ? ».

³ Selon Linder et Peters (1989) les perspectives antérieures attribuaient les critères de choix des instruments aux tendances générales de leur utilisation (la familiarité des instruments) ou à la définition fonctionnelle des politiques publiques (la tradition des politiques publiques) sans prêter beaucoup d'attention aux facteurs cognitifs et politiques qui sont à la base de ce choix. Pourtant, la « perspective subjectiviste » de Linder et Peters considère que la représentation cognitive des décideurs politiques et de leurs conseillers politiques, à l'égard d'un instrument conditionne leur façon de voir les problèmes politiques, influence les attentes qu'ils misent sur cet instrument et influence leur choix par rapport aux autres instruments.

4.2.3 L'approche sociologique des instruments d'action publique

Après le constat d'un manque dans les approches instrumentales classiques qui présentent le choix des instruments de manière fonctionnaliste et comme relevant de simples choix techniques, Lascoumes et Le Galès (2004) ont entrepris des travaux de recherche pour compléter cette lacune. En accusant les approches antérieures de laisser de côté le volet « sociologique » des instruments, ces deux auteurs ont montré que, d'une part, le choix des instruments est significatif des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières. D'autre part, « les instruments d'action publique induisent des effets propres, souvent différents de ceux définis au départ par les acteurs qui les mettent en œuvre, qu'il s'agisse d'un consensus autour de l'instrument, d'une représentation spécifique d'une réalité, ou encore d'une problématisation particulière d'un enjeu » (ibid.).

L'idée de compléter les approches instrumentales classiques prend ses racines dans plusieurs travaux antérieurs tels que ceux de Christopher Hood sur les ressources du gouvernement, les travaux de la sociologie des sciences sur l'implication du non-humain dans l'action collective, les études d'Alain Desrosières⁴ sur l'instrument statistique, les études de Max Weber sur le fonctionnement de la bureaucratie, les travaux de Michel Foucault sur la matérialisation de l'État dans la société, etc. L'argument avancé par Lascoumes et LeGalès (2004) est évoqué en ces termes :

S'ils sont présentés par les acteurs comme des facteurs secondaires et anodins, les instruments d'action publique sont véritablement porteurs de sens politique : ils produisent des effets propres, plus ou moins discrets, souvent inattendus, qui peuvent être à l'origine de transformations dans les modes opératoires et les contenus des politiques publiques, et ils sont porteurs d'une théorie des rapports entre l'État et la société sous l'effet du tournant néolibéral. Se pencher sur l'instrumentation de l'action publique, c'est donc se donner les moyens d'appréhender des rapports entre l'État et la société, et en particulier de comprendre comment l'État, certes contesté, se réorganise. (Bouillaud 2006 :3)

Cette approche sociologique des instruments d'action publique considère ceux-ci comme des dispositifs normatifs qui sont à la fois techniques et sociaux. Ils ont une vocation générique à tel point qu'ils disposent d'une capacité de s'appliquer à des problèmes sectoriels divers. Ils sont porteurs des représentations (propriétés) et des significations (effets) qui leur permettent d'organiser des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires (Lascoumes et Simard, 2011 ; Lascoumes, 2007 ; Lascoumes et Le Galès, 2004).

⁴ Dans son ouvrage « La politique des grands nombres. Histoires de la raison statistique, Paris : La découverte, 2000 » Alain Desrosières montre comment l'histoire de la statistique participe à la rationalisation des États modernes.

Lascoumes et Le Galès (2004) rapprochent les instruments d'action publique des institutions sociologiques tout en se gardant de les confondre. Ils montrent que les instruments constituent des institutions au sens sociologique du terme telle que définie par North (1990), c'est-à-dire « un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 15). Ils ont également remarqué que les perspectives sociologiques les plus proches du culturalisme considèrent la structuration de l'action collective en fonction « des matrices cognitives et normatives, ensembles coordonnés de valeurs, de croyances et de principes d'action, voire de principes moraux inégalement assimilés par les acteurs et qui guident leurs pratiques » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 15). En revanche, ces deux auteurs présentent les différentes caractéristiques qui montrent que les instruments constituent des types particuliers d'institutions disposant des capacités de produire les mêmes effets que ceux produits par des « matrices cognitives » : (i) ils déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent ; (ii) ils créent des incertitudes sur les effets des rapports de force ; (iii) ils conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres ; (iv) ils contraignent les acteurs et leur offrent des ressources ; (v) ils véhiculent une représentation des problèmes qui leur permet d'ouvrir de nouvelles perspectives d'utilisation et d'interprétation imprévues et difficiles à contrôler, ce qui joue un rôle considérable dans la dynamique d'institutionnalisation et ; (vii) ils permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible et plus visible le comportement des acteurs (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 16).

L'approche sociologique des instruments d'action publique porte une attention particulière sur le processus de choix des instruments. Cette fois-ci, Lascoumes (2010) parle de « l'instrumentation de l'action publique », c'est-à-dire un ensemble de problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer et des dispositifs) dont le rôle est de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. L'instrumentation de l'action publique est un moyen de comprendre, non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ce choix. Il oriente donc les relations entre la société politique et la société civile par des dispositifs mêlant les composantes techniques et sociales. Cette orientation s'exprime sous une forme plus ou moins standardisée qui constitue un passage obligé pour l'action publique. Sur ce point, la mobilisation d'un instrument d'action publique est « un révélateur de transformations de l'action politique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif et de ses résultats » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 25). S'appuyant en partie sur la typologie « NATO » de Christophe Hood (1983), Lascoumes et Le Galès (2004) ont développé leur propre typologie composée par cinq types d'instruments : législatifs et réglementaires ; économiques et fiscaux ; traditionnels et incitatifs ; informatifs et communicationnels ; normes et standards.

Tableau 4. Typologie des instruments d'action publique selon Lascoumes

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État Pédagogue	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés
Économique et fiscal	État redistributeur	Recherche d'une utilité collective- efficacité sociale et économique
Traditionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explication des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards	Ajustement au sein de la société civile- mécanisme de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée ; et/ou concurrence, mécanisme du marché

Source : Lascoumes 2007 :78

5. Processus de sélection d'instruments d'action publique

Initialement, les instruments étaient perçus dans une optique purement technique et fonctionnaliste. Durant des décennies, ils étaient considérés comme des techniques innombrables à la disposition des gouvernements pour mettre en œuvre leurs objectifs politiques (Howlett, 1991). Les perspectives des années 1960 et 1970 les considéraient comme « allant de soi » à tel point qu'elles ne se focalisaient que sur le fait de développer et d'affiner leurs définitions et leurs typologies instrumentales (Richardson, 2012). Ce n'est qu'à partir des années 1980 que certaines études ont entamé une réflexion sur les variables qui affectent le processus de choix des instruments. Dans cette perspective, Linder et Peters (1989) –qui considèrent la question des instruments comme un pré-carré des « décideurs politiques » –affirment que le choix des instruments est fonction de différents facteurs dont les spécificités propres à chaque instrument face au problème à résoudre ; le style politique qui prévaut (dynamique ou statique) ; la nature de la société dans laquelle l'instrument est mobilisé (cohésive ou divisée) ; la culture organisationnelle⁵ dans laquelle l'instrument est mobilisé et le cadrage de problème⁶ qui prévaut dans la société.

Malgré la tentative de Linder et Peters (1989) d'éviter de tomber dans une forme de « fonctionnalisme brut » qui a longtemps caractérisé les travaux antérieurs⁷, leur perspective n'est pas pour autant moins technique ni moins fonctionnaliste. Elle ne saisit l'opération de choix des instruments qu'en fonction de leur utilité. Par contre, certains auteurs empruntent une piste différente qui dépasse les limites posées par la vision technique et fonctionnelle. Ils proposent une approche qui porte sur les liens entre le choix des instruments d'action publique et le contexte élargi du processus des politiques publiques dans lequel ces instruments sont mobilisés (Richardson, 2012). Cette approche est un résultat sous-jacent à un postulat avancé par différents auteurs dont Howlett &

⁵ Linder et Peters (1989 : 51) affirment que certains types d'organisations animées par certains types de fonctionnaires ou organisateurs ont tendance à graviter vers certains types d'instruments

⁶ Linder et Peters (1989 : 53) affirment également que certains types d'instruments favorisent certains types de problèmes.

⁷ Selon Richardson (2012 : 114), ces deux auteurs proposent que « certains problèmes peuvent susciter certains choix d'instruments mais, [qu'] une étude comparative minutieuse est aussi susceptible de révéler que les instruments similaires sont souvent mobilisés quelle que soit la nature du problème à résoudre ».

Ramesh (1993) et Lascoumes & Le Galès (2004). Ces auteurs suggèrent de situer le processus de choix des instruments d'action publique aux côtés des « facteurs contextuels plus larges » qui touchent tous les aspects du processus des politiques publiques. De là, nous nous inspirons de l'idée de Jordan et *al.* (2003) pour discuter des trois approches qui traitent la question de choix des instruments : une approche « idéelle » ; une approche des « paramètres institutionnelle » et une approche « chaotique ».

5.1 Approche idéelle: la représentation cognitive des acteurs comme base de sélection des instruments

L'approche idéelle considère les idées qui prévalent dans la société comme des forces motrices qui conduisent au changement politique (Jordan et *al.*, 2003). Cette approche considère les représentations du monde, les idées et les croyances portées par les acteurs comme des vecteurs de choix des instruments. Interprété dans cette perspective, Howlett et Ramesh (1993) montrent que le processus du choix des instruments apparaît non pas comme un élément principal mais plutôt comme un aspect subordonné faisant partie d'un large processus politique dans lequel l'action d'« apprentissage social » constitue une force dominante. Là, on revient sur la notion de « référentiel cognitif » (Muller, 2006).

Le modèle de référentiel cognitif, tel qu'il a été introduit par Muller (2006) est une représentation, une image cognitive du monde autour de laquelle les acteurs des politiques publiques organisent leur perception des problèmes de leur société, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action. C'est une perspective très proche de la perception néo-institutionnelle sociologique sur le rôle des institutions comme des cadres d'interprétation du monde et le mécanisme d'ajustement continu aux normes de la société (isomorphisme). En d'autres termes, c'est une « représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société » (Jobert et Muller, 1987 : 63). C'est donc un processus qui est à la fois cognitif (qui donne les éléments nécessaires pour rendre le réel intelligible), normatif (il définit les valeurs qui sous-tendent l'action à prendre et le processus de légitimation) et instrumental (il définit les principes d'action qui doivent orienter l'action par rapport aux valeurs et interprétations cognitives du monde) (Jobert, 2000). Conséquemment, il correspond à un double mécanisme : le mécanisme de mise en sens du réel (opération de décodage) et le mécanisme de construction des interprétations du réel et définition des modèles normatifs d'action (opération de recodage) (Muller, 2000 ; Muller, 2006). Le modèle de référentiel s'appuie sur l'idée selon laquelle la conduite des politiques publiques, comme toute action sociale, s'exerce à travers un schéma d'interprétations du monde qui détermine la ligne de conduite des acteurs sociaux. Ces derniers interprètent et nomment les variations environnementales en vue de les transformer en faits significatifs (Jobert, 1992). Son statut de structure de sens donne au référentiel le pouvoir de s'articuler sur quatre niveaux de perception du monde : valeurs (les représentations les plus fondamentales) ; les normes (définition des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité) ; les algorithmes (les relations causales qui expriment une théorie de l'action) et les images (représentations ou visions du monde) (Muller, 2006).

L'approche idéale se rapproche de la perspective de référentiel cognitif, dans le sens où elle perçoit les instruments d'action publique comme des outils fabriqués pour répondre à l'évolution des exigences politiques selon leur capacité de performance (Howett et Ramesh, 1993 :15) par rapport aux problèmes soulevés par la représentation cognitive qui prévaut. De là, surgit un questionnement sur les «circonstances favorables pour aboutir à des changements significatifs dans le choix des instruments» (idem. p. 114). La réponse à ce questionnement peut être trouvée dans les explications fournies par « le processus d'apprentissage social » (Hall, 1993) et ; « le processus de formation de coalition de cause » (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993).

L'étude sur le processus de « formation de coalition de cause » de Sabatier et Jenkins-Smith (1993) montre la complexité des mécanismes cognitifs d'endossement d'un nouveau référentiel dominant. Souvent, les groupes d'acteurs dominants se mobilisent, non pas pour défendre les intérêts ou les stratégies (comme l'affirme l'approche rationnelle) mais plutôt pour garantir la protection de « causes » qui découlent de leur interprétation du monde fondée sur des principes et des croyances partagées. Dans leur approche de coalitions de cause, ces deux auteurs expliquent les changements rapides des politiques publiques en mettant en avant le rôle de ces coalitions dans la déstabilisation des systèmes de croyances et dans la réversibilité des changements. Ils considèrent un système de croyances comme étant ordonné sur trois niveaux : les valeurs fondamentales, les valeurs spécifiques et les croyances secondaires. Chaque valeur est plus ou moins perméable au changement, quoique les valeurs fondamentales soient plus difficiles à faire évoluer (Boussaguet, 2010). Le processus de formation de coalition de cause considère les instruments comme des éléments inférieurs « accessoires et reliés aux croyances secondaires. Ils ne concernent que les dimensions techniques ou procédurales (règles, programmes, budget)» (Lascoumes et Simard, 2011 : 8).

Les instruments trouvent une plus grande visibilité dans le « processus d'apprentissage social » de Peter Hall (1993). Ils sont perçus comme des produits de «l'histoire institutionnelle, de ses sédimentations et de ses ruptures plutôt que comme une décision mineure» (Lascoumes et Simard, 2011 :8). Hall considère qu'«une transformation de l'agencement (setting) des différents instruments et de leur forme d'usage permet d'identifier un premier niveau de transformation, alors que l'introduction d'un nouvel instrument révélera un niveau de changement et d'apprentissage plus approfondi» (ibid.).

Au moment où Hall (1993) s'intéresse à la façon dont le changement des idées affecte le choix des instruments, Sabatier et Jenkins-Smith (1993) portent leur attention sur la façon dont la compétition entre les différentes coalitions d'acteurs influence le processus de changement politique et par conséquent entraîne la sélection des nouveaux types d'instruments. Les deux perspectives (le processus d'apprentissage social et le processus de formation de coalition de cause) considèrent que le changement politique est un résultat d'une « confrontation cognitive » entre des groupes d'acteurs politiques qui tentent de résoudre des problèmes politiques en appliquant des instruments les plus appropriés. Le changement profond n'apparaît que si les acteurs sont confrontés à de nouveaux problèmes ou à des événements anormaux qui bouleversent leur paradigme politique ou leur système

de croyance. En cas d'« échecs et crises », les acteurs modifient leur représentation cognitive et choisissent des nouveaux types d'instruments dont la capacité de performance est adaptée aux nouvelles exigences sous-jacentes à cette modification. Jordan et *al.* (2003) font remarquer que dans ce cas, les instruments sont simplement affinés et ajustés pour répondre à la demande politique du moment.

5.2 Approche des paramètres institutionnels : le contexte politique et institutionnel comme base de sélection des instruments

L'approche par les institutions insiste sur le rôle de la culture institutionnelle dans le choix des instruments d'action publique. Elle considère que le champ institutionnel est imprégné des protocoles, des symboles, des scénarios, des modèles de comportements, des procédures et des normes (Meyer & Rowan, 1983) qui font que certains instruments sont préférés aux autres. Cette importance accordée aux symboles, normes et pratiques culturelles incarnés dans le champ institutionnel est un élément primordial pour la compréhension des raisons qui poussent les institutions à adopter de nouvelles pratiques de gouvernance. Les pro-institutionnalistes arguent que pour comprendre les raisons du choix des instruments, il est important d'analyser le contexte politique et institutionnel dans lequel ils ont été choisis (Steirimo et *al.*, 1992). Pour eux, la culture institutionnelle façonne les systèmes politiques qui, à leur tour, contraignent le choix des instruments (Richardson, 2012). En ce sens, les institutions affecteraient le choix des instruments en fournissant « un cadre stable d'anticipation qui réduit les incertitudes » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 15).

L'approche institutionnelle soutient l'idée selon laquelle les acteurs opérant au sein des institutions résistent aux changements substantiels, préférant les altérations incrémentales adaptées au contexte politique et institutionnel du moment. En conséquence, Jordan et coll. (2003) font remarquer que ce n'est qu'au moment où un échec politique de grande envergure se révèle que les institutions sont contraintes d'accepter des nouvelles idées et des instruments associés. Néanmoins, malgré ce changement forcé, Jordan et coll. (2003) notent que les décisions antérieures façonnent le processus de sélection des nouveaux instruments d'une manière qui maintient les dispositions déjà existantes. Cette forme de « dépendance au sentier » implique que les instruments adaptés au contexte et à la routine institutionnelle ont plus de probabilités d'être sélectionnés plutôt que ceux qui défient les normes et les structures existantes. Toutefois, Majone (1991) nuance cette assertion en avançant l'argument selon lequel une fois que les nouvelles politiques sont adoptées, les institutions sont susceptibles de dissimuler certaines caractéristiques des politiques et des instruments mobilisés dès qu'ils passent à la phase de mise en œuvre.

Les travaux de Lascoumes et Le Galès sur les instruments s'inscrivent dans cette tradition. Ils suggèrent que, dès que l'instrument est choisi et opérationnalisé, il prend les caractéristiques d'une institution dont il produit les effets similaires (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 16). Par conséquent, un instrument est considéré comme une institution qui, à travers les représentations qu'il véhicule et les effets qu'il génère, dispose des capacités de structurer les politiques publiques. En d'autres termes, les instruments génèrent l'« effet

d'inertie » qui oblige les acteurs à modifier leurs préférences pour les adapter à leurs exigences. Les solutions appliquées aux nouveaux problèmes qui surgissent sont visualisées dans « le prisme » des instruments déjà en place (Lascoumes et Simard, 2011). À ce stade, l'instrument n'est pas seulement la « résultante d'une réflexion à partir d'un problème mais aussi une contrainte essentielle dans le choix des nouvelles solutions » (Zittoun, 2011 : 6). En ce sens, les auteurs s'inscrivant dans la perspective sociologique des instruments suggèrent que la compréhension des raisons qui poussent au choix d'un instrument passe par une analyse large et approfondie du contexte politique qui l'entoure. Cette analyse se fait par le biais d'une étude diachronique (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Lascoumes, 2007) qui couvre une très longue période de temps plutôt qu'à travers une série d'analyses de « courtes périodes fixes » ou de *static snapshots* (Richardson, 2012 : 115).

5.3 Approche chaotique: le hasard et l'opportunité comme base de sélection des instruments

La perspective chaotique se structure autour du principe d'« anarchie organisée » qui considère le processus politique non pas comme un processus rationnel et linéaire comme le préconisent les traditionnels modèles d'élaboration des politiques publiques mais plutôt comme un processus instable. Cela vient du fait que les préférences ne sont jamais clairement définies, les acteurs agissent dans des conditions d'incertitude et les organisations ne disposent pas d'assez de temps pour faire une évaluation complète. Cette perspective se traduit par le « modèle de la poubelle » de Cohen et coll. (1972) qui suggère le « hasard » et les « opportunités » comme base de choix des nouveaux instruments.

Le principe d'« anarchie organisée » implique les organisations caractérisées par trois propriétés générales (Cohen et *al.*, 1972 : 1) : les préférences qui sont problématiques, les technologies qui sont floues et la participation des acteurs qui est très fluide et varie constamment. Selon le modèle de la poubelle, ces trois propriétés générales impliquent l'existence d'un ensemble aléatoire d'idées, de problèmes, de solutions et de priorités qui se bousculent au sein d'une « poubelle » (*garbage can*) pour attirer l'attention de décideurs politiques. En raison de cette manière chaotique selon laquelle les éléments de la poubelle interagissent, le succès de la définition de l'ordre du jour dépend de la chance ainsi que des opportunités dont les acteurs disposent. C'est à ce niveau que Kingdom (1984) intervient avec son approche de « plusieurs flux » en vue d'expliquer comment et pourquoi certaines idées et solutions contenues dans la poubelle parviennent à être placées sur l'agenda alors que d'autres n'y parviennent pas.

L'approche de plusieurs flux (*multiple streams approach*) distingue trois types de flux qui facilitent la mise à l'agenda d'une solution. Le premier flux se rapporte aux problèmes (*the problems stream*) auxquels les autorités publiques accordent leur attention. Le flux des problèmes implique des phénomènes et des conditions que les décideurs politiques choisissent d'interpréter comme des problèmes. Kingdom (1984) affirme que trois facteurs font qu'un problème particulier est considéré comme important et porté à l'attention des décideurs politiques au détriment d'autres problèmes: (i) les indicateurs, en l'occurrence les statistiques, (ii) les événements marquants et (iii) les effets de rétroaction d'une politique en

l'occurrence des résultats d'une évaluation faisant état de l'échec d'une politique antérieurement adoptée. Le deuxième flux est celui des politiques publiques (*the policy stream*) qui reprend les diverses solutions sélectionnées par des spécialistes et qui sont susceptibles d'être adoptées. La prise en compte des solutions proposées dépend de critères tels que « leur faisabilité technique, leur compatibilité avec les valeurs dominantes et leur capacité d'anticipation des contraintes à venir » (Hassenteufel, 2010 : 53.). Le troisième flux se rapporte à la politique (*the politics stream*) qui concerne l'évolution des conditions macro-politiques. Il implique quatre éléments principaux à savoir l'opinion publique, les groupes d'intérêts ou forces politiques organisées, le pouvoir exécutif et la négociation collective.

Kingdom (1984) affirme que ces trois « flux » peuvent fonctionner séparément et simultanément. Néanmoins, la probabilité qu'une solution soit visible et mise à l'agenda est augmentée au moment où les trois flux fonctionnent en conjonction. C'est ce moment-là que Kingdom (1984) appelle *policy window* ou « fenêtre d'opportunité ». C'est à travers cette « fenêtre » qu'une opportunité pour la sélection d'une solution (un instrument) se présente. Toutefois, la complexité du système et les facteurs contingents font que cette sélection résulte du hasard et de la capacité en matière de ressources (opportunités). En ce sens, Jordan et *al.*, (2003 : 561) affirment que c'est à ce moment que des groupes d'« entrepreneurs politiques » qui attendent dans l'ombre avec un ensemble de solutions à proposer saisissent l'occasion pour avancer leur propre ordre du jour.

L'approche chaotique se démarque de l'approche idéale par le fait que dans la sélection instrumentale chaotique, un instrument peut être mobilisé au hasard aussi longtemps que les opportunités politiques et institutionnelles le permettent, sans nécessairement qu'il y ait un changement dans la représentation cognitive dominante (Jordan et *al.*, 2003 ; Zittoun, 2011 ; Richardson, 2012). C'est à ce niveau que l'approche chaotique du choix des instruments se rapproche de la « formation de coalition de cause » (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; Sabatier, 1998). La « formation de coalition de cause » implique que le processus d'adoption des politiques publiques est le résultat d'un conflit d'acteurs qui se mobilisent non pour défendre des intérêts ou des stratégies, mais pour satisfaire des « causes » construites autour des croyances partagées. Dans cette perspective, la mobilisation d'un instrument est un résultat de la domination d'une coalition d'acteurs partageant la même vision du monde et qui parviennent à avancer des arguments forts pour convaincre les autres acteurs de la pertinence des instruments sélectionnés. Ainsi, « ce sont moins les propriétés intrinsèques d'un problème (sa gravité, le nombre de personnes concernées, son urgence...) que sa mise en visibilité par différents acteurs (à travers des mouvements sociaux, des médias, des experts...), les ressources de ceux qui le portent et le relaient, les réponses disponibles en termes d'action publique et son adéquation avec des valeurs dominantes dans une société donnée et à un moment donné qui expliquent sa mise à l'agenda par des autorités publiques » (Hassenteufel, 2010 : 53).

Tableau 5. Modèle de transfert des instruments et des politiques publiques

	Approche idéale	Approche des paramètres institutionnels	Approche chaotique
Thème	La sélection de l'instrument est motivée par le conflit entre les idées en compétition	Les institutions façonnent le processus de choix et d'application	Un besoin mutuel : les instruments en quête de politiques publiques et les politiques publiques en quête d'instruments
Rôle de l'instrument	Opérationnaliser l'idée/approche dominante	Imprégné dans le cadre institutionnel qui façonne le processus de développement des politiques publiques	Un processus <i>ad hoc</i> . Tout ce qui semble marcher est susceptible d'être sélectionné
L'agent clé du transfert de politiques publiques	Experts de la communauté ; Les coalitions de cause Les scientifiques	Les acteurs opérant au sein des structures institutionnelles	Un mélange pluraliste des acteurs
Le processus	rationnel et orienté vers un but	Dépendance au sentier (« <i>path dependence</i> »)	Chaotique et hautement pluraliste
Portée de l'innovation	Généralement large	Dépend de l'adaptation et de la continuité par rapport aux normes et structures déjà créées	A priori floue. Dépend du contexte
Les éléments transférés	Idées, paradigmes, objectifs des politiques publiques	Principalement des théories sur la stabilité plutôt que sur le changement	A priori floues. Probablement des idées, des objectifs des politiques publiques ou des instruments (solutions)

Adapté de Jordan et *al.* (2003)

6. Articulation opérationnelle entre les références théoriques de la seconde partie de cette thèse

La première partie de cette thèse a montré la manière dont un dispositif global qui porte une doctrine devient actif et la manière dont il se déploie. La seconde partie tente de montrer le rôle des instruments d'action publique dans le déploiement de ce dispositif global. Cette seconde partie de la thèse part d'une idée selon laquelle ce déploiement passe par les instruments d'action publique qui orientent les actions et les réflexions des acteurs. À l'intérieur de cela, la question qui se pose est de savoir la manière dont ces instruments tissent des relations avec les acteurs en vue de mieux encadrer leur conduite. Ce sous-chapitre s'appuie sur deux perspectives qui offrent une piste de réponses à cette question : la démarcation entre les instruments « effecteurs » et les instruments « détecteurs » de Christophe Hood (Hood, 1983) et les approches instrumentales définies par Philippe Zittoun (Zittoun, 2011). Premièrement, les instruments « détecteurs » (Hood, 1983) sont destinés à collecter l'information sur la population (Baudot, 2014). Ils se « situent au cœur de fabrique d'un problème public » (Zittoun, 2011 :1). Ils permettent de comprendre la manière dont « les acteurs fabriquent de la connaissance sur la société et construisent les problèmes dont ils veulent se saisir » (*ibid.*). Zittoun (2011) fait remarquer que ces instruments souscrivent à une « approche constructiviste des problèmes » qui interprète l'instrument comme un moyen de construire le problème public (le processus de fabrication des problèmes publics et de leur mise à l'agenda). Deuxièmement, les instruments

« effecteurs » (Hood, 1983) sont destinés à conduire des comportements des individus (Baudot, 2014). Ils disposent d'une « vocation à produire des effets sur la société... [et] se situent plutôt au niveau des solutions et des actions publiques » (Zittoun, 2011 :1). Ils sont classés dans une « approche positiviste des solutions » qui considère les instruments comme les moyens de déconstruire une solution (la façon dont l'action publique est décidée, mise en œuvre ou transformée) (ibid.).

L'approche constructiviste des problèmes s'intéresse à la manière dont les instruments permettent de collecter l'information sur les problèmes auxquels les acteurs font face en vue de les mettre sur l'agenda et d'élaborer des politiques publiques appropriées. Cette approche souscrit au principe de *policy analysis* des années 1960-1970 qui préconise l'investissement dans la production du savoir pour permettre à l'État de mieux comprendre les problèmes sociaux (Draelants et Maroy, 2007 : 2). L'approche constructiviste des problèmes porte son regard sur le rôle de l'instrument dans le processus de production du savoir sur le problème et sur sa mise à l'agenda. La mise sur l'agenda est considéré comme un phénomène construit qui peut être observé et décrit pour en comprendre les enchaînements (Hassenteufel, 2008 ; Muller et Surel, 1998). Dans cette optique, l'instrument est associé à la dimension cognitive du phénomène de « mise à l'agenda ». Il est donc interprété comme « un dispositif technique que les acteurs utilisent pour saisir une réalité et construire un problème » (Zittoun, 2010 :2).

Par contre, l'approche positiviste s'attache à la capacité des instruments qui leur permet de conduire les conduites des acteurs. Cette approche analyse « la dynamique incrémentale de l'instrument à partir de son contenu » (ibid.) en vue d'appréhender la manière dont ils font converger la conduite des acteurs. L'instrument n'est plus perçu comme un mécanisme de collecte des données sur les problèmes de la société, mais plutôt comme un dispositif capable de produire ses propres effets. C'est dans cette optique que s'inscrivent les travaux de Lascoumes et Le Galès (2004) qui définissent l'instrument comme un dispositif à la fois technique et social dont le rôle est non seulement d'organiser des rapports sociaux mais aussi de créer des rapports entre la société et la politique (le pouvoir public et ses destinataires). Cette approche porte son intérêt sur l'inertie instrumentale (c'est-à-dire les problèmes posés par le choix et usage de l'instrument ou « l'instrumentation de l'action publique ») et sur les effets générés par l'instrument, s'inscrivant ainsi dans la lignée de *path dependance* et de l'incrémentalisme (Jordan et al, 2003).

Tableau 6. Synthèse de différentes approches instrumentales

Dimension	Perspective des problèmes	Perspective des solutions	Perspective d'agencement problème - solution
Perspective théorique qui explique le fonctionnement de l'instrument	<i>Public policy analysis</i> Apprentissage culturel	<i>Path dependency</i> incrémentalisme	Modèle de poubelle Formation des coalitions de cause
Approche qui régit la sélection des instruments	Approche idéale	Approche des paramètres institutionnels	Approche chaotique
Définition de l'instrument	Un dispositif technique que les acteurs utilisent pour saisir une réalité et construire un problème public	Un dispositif à la fois technique et social qui permet de matérialiser et d'opérationnaliser l'action publique	Un artefact qui permet de saisir un processus de construction qui se structure autour des solutions
Perception de l'action publique	Politiques publiques: Ensemble cohérent d'actions	Action publique: Actions éparées	Dialectique de l'ordre et du désordre ⁸
Perspective théorique	Investissement dans la production du savoir sur les problèmes et leur mise à l'agenda	Ouverture d'une boîte noire des instruments (déconstruction des solutions)	Accolement d'un instrument (solution) à un problème et mise à l'agenda des solutions
Catégorie instrumentale	Instrument détecteur	Instrument effecteur	-
Effet de l'instrument	Effet descriptif	Effet prescriptif	Mise en ordre du réel [la mise en sens d'une solution permet de mettre de l'ordre dans le désordre créé par un problème]
Objet de l'instrument	Regard sur les stratégies des acteurs	Regard sur les conséquences d'une solution	-
Place attribuée aux acteurs	Phénomène de construction des problèmes par les acteurs	Vision instrumentale dénouée des acteurs, des alliances et des rapports de force	Construction d'un sens partagé par les acteurs
Rôle de l'instrument	Facilite la construction des Problèmes et leur mise sur l'agenda	Permet la mobilisation d'autres instruments Orienter le regard et les représentations des acteurs	Facilite la création [construction] de l'ordre
Raisons qui motivent le choix de l'instrument	Une sélection conditionnée par les activités des acteurs qui sont saccadées, incertaines et dépendantes des représentations cognitives, des alliances et des rapports de force	Une sélection conditionnée par les contraintes externes et des effets d'inertie qui rendent les activités stables et faiblement évolutives	La sélection conditionnée par le sens que les acteurs donnent aux instruments et les arguments qu'ils avancent pour convaincre les autres acteurs.

Source : Adapté à partir des travaux de Zittoun (2012) ; Jordan et *al* (2003) ; Hood (1983), Lascoumes et Le Galès (2004)

⁸ Pour Zittoun (2012) la dialectique de l'ordre et du désordre signifie que « la fabrique des énoncés n'est pas qu'une activité de mise en ordre mais aussi celle qui rend possible le désordre ». C'est-à-dire que la mobilisation d'un instrument crée un ordre mais aussi engendre la contestation, la remise en cause, la réouverture des énoncés, les controverses. En d'autres termes, l'instrument crée parallèlement de l'ordre et du désordre.

Les perspectives qui se limitent à la démarcation entre les instruments-problèmes et les instruments-solutions posent problème. Ils dissimulent le lien qui existe entre les problèmes et les solutions. Zittoun (2011 :9) offre une solution en montrant comment les acteurs tentent de résoudre les problèmes par l'«accolement entre un instrument et un problème» (ibid.). Ils tentent d'articuler les problèmes et les solutions dans ce qu'on appelle l'«approche constructiviste des solutions» (ibid.). Celle-ci suggère que les solutions se construisent à travers un processus de «déduction rationnelle» (ibid.). Ce processus implique que «lorsqu'un acteur défend l'idée qu'un instrument contribue à régler un problème donné, il transforme cet instrument en solution» (ibid.). Chaque problème public crée un désordre que l'instrument est supposé supprimer à travers l'activité de «mise en ordre du réel». L'instrument est alors considéré comme «un artefact qui permet de saisir un processus de construction qui se structure autour des solutions» (Zittoun, 2011 :7). L'approche d'agencement problèmes-solutions (constructivisme des solutions) pose un regard sur la relation instrument-problème. Elle tente de comprendre la manière dont cette relation se construit et se maintient. Son but est d'appréhender la manière dont les acteurs attribuent le sens aux instruments qu'ils mobilisent avec l'intention de mettre de l'ordre dans le désordre créé par un problème (la «mise en ordre du réel»). Elle s'intéresse également aux pratiques discursives associées aux instruments mobilisés et à la manière dont ces pratiques rendent possible le désordre (la «dialectique de l'ordre et du désordre»). En d'autres termes, le constructivisme des solutions est une approche qui s'intéresse au processus de construction d'une «coalition et l'énoncé qui la soude» (ibid.). Son regard est porté sur la manière dont un acteur fabrique des catégories qui font sens pour lui et sur l'usage qu'il en fait (idem. p.8). L'importance attribuée à la relation «ordre-désordre» rapproche la vision constructiviste des solutions de Zittoun (2012) au «modèle de poubelle» de Cohen et *al* (1972).

L'approche des problèmes interprète les instruments comme des simples composants techniques d'une *public policy* anodins, neutres, dénoués des enjeux et des valeurs. Selon cette approche, les instruments mobilisés sont préférés aux autres juste parce qu'ils disposent des caractéristiques optimales adaptées aux exigences de changement des politiques publiques. Ce sont donc des «composants marginaux» des politiques publiques dont l'intérêt ne se réduit que sur l'efficacité de leur mise en œuvre. Cette vision réductrice, fonctionnaliste, technique et utilitaire fait l'ombre à la valeur axiologique des instruments et à leur capacité propre de façonner les politiques publiques. Quant à l'approche d'agencement problème-solution, elle perçoit le fonctionnement des instruments dans une perspective chaotique et généralement floue. Elle lie les instruments aux problèmes sans toutefois expliquer pourquoi certains instruments sont mobilisés même s'ils ne répondent à aucun problème (Baudot, 2014) ou s'ils sont prouvés défavorables aux intérêts locaux (Charlier, 2003 ; Charlier, 2005). Par contre, cette thèse emprunte la voie qui considère que les instruments d'action publique disposent d'une valeur axiale et que leur fonctionnement suit un processus incrémental qui s'aligne sur les caractéristiques normatives attribuées par un dispositif. Ce dernier porte une logique propre qui s'aligne sur une certaine doctrine. À travers leurs attributs propres et à travers les effets qu'ils produisent, ils affectent l'action publique entreprise dans le secteur de l'éducation et poussent les acteurs à adopter des

conduites attendues. Lascoumes et Le Galès (2004) remarquent que les instruments influencent les représentations collectives et les conduites des individus par le biais de triples effets. (i) Les instruments produisent « un effet d'inertie qui permet la résistance aux pressions extérieures » (idem. p. 31). (ii) Les instruments produisent une représentation spécifique de l'enjeu traité. Cette représentation permet la construction des « réalités conventionnelles » (idem. p. 32). Ces réalités proposent « une grille de description du social » et une catégorisation de la situation abordée » (ibid.). (iii) Les instruments produisent « une problématisation particulière de l'enjeu » en hiérarchisant des variables et en proposant « un système explicatif » (idem. p. 33). Dans ce même ordre d'idées, la présente thèse tente d'appréhender la manière dont les instruments qui portent la logique de participation produisent des effets prescriptifs et normatifs qui agissent sur le comportement des acteurs impliqués dans les politiques publiques élaborées dans le secteur de l'éducation au Rwanda.

La question qui se pose dans cette seconde partie de la thèse concerne la manière dont ces instruments acquièrent les caractéristiques normatives et prescriptives. Elle concerne également la manière dont ils utilisent ces caractéristiques pour conduire les conduites des acteurs et pour absorber les contradictions et les résistances qui leur sont adressées par ces acteurs. Pour répondre à cette question, la deuxième partie de la présente thèse analyse les mécanismes qui permettent la mobilisation des acteurs dans le système scolaire au Rwanda. Elle s'appuie sur des phénomènes globaux présentés dans la première partie, notamment le triomphe d'une vision du monde et sa diffusion à travers un dispositif global. Ainsi, elle examine l'idée selon laquelle le dispositif porte une logique propre qui s'aligne à une certaine vision du monde. Cette logique ne peut fonctionner que si les acteurs s'en saisissent pour façonner leur conduite. C'est par l'intermédiaire des instruments d'action publique que cette logique est saisie par les acteurs et qu'elle crée la convergence de leur conduite. Pour faire appliquer cette logique, le dispositif fait migrer les instruments en leur conférant des caractéristiques normatives et prescriptives qui leur permettent d'orienter le comportement des acteurs, de « résister aux objets visant à les abattre » (Lascoumes et Le Galès, 1994 : 32) et de construire des « réalités conventionnelles » (ibid.).

Chapitre 5

Aperçu historique de la transformation des instruments d'action publique mobilisés dans le système éducatif rwandais

Pendant des siècles, le Rwanda a été dirigé par un système féodal, dominé par la monarchie tutsi. Il fut attribué à l'Allemagne en 1884 mais son occupation effective n'a commencé qu'en 1897. Mise à part une école centrale fondée à Kigali, trois projets d'écoles d'État qui n'ont jamais dépassé le niveau de perspective d'avenir et la formation d'une poignée d'instituteurs à l'école normale de Dar-es-Salam, le colonisateur allemand n'a entrepris aucune autre réforme éducative de grande envergure au Rwanda. Faute de moyens, il ne s'est contenté que des services des missionnaires d'Afrique communément appelés les « pères blancs » et des missionnaires luthériens allemands de Bethel. Au cours de la première guerre mondiale, les Belges chassèrent les allemands du Rwanda (en 1915). Ils adoptèrent une posture d'attente jusqu'en 1923, date à laquelle la Société des Nations a mis le Burundi et le Rwanda sous mandat Belge. Convaincu à tort que la classe des Tutsi est génétiquement plus apte à dominer, le pouvoir colonial belge et les autorités religieuses favorisèrent la formation de l'élite Tutsi au détriment de l'élite Hutu.

L'accès à l'indépendance du Rwanda en 1962 a coïncidé avec de nombreux événements qui, ultérieurement, ont profondément marqué le secteur de l'éducation au Rwanda : l'abolition de la monarchie Tutsi et la création d'une République dominée par les Hutus ; l'émergence d'une nouvelle classe dirigeante ; la persécution et l'exil des Tutsi, etc. Dans ce contexte, le système scolaire devint un lieu où se déroule un « combat d'arrière-garde dans le conflit interethnique » (Hanf et *al.*, 1974 : 235). Mise à part cette dimension conflictuelle, les actions éducatives des années d'après l'indépendance étaient dictées par différentes logiques qui se répandaient sur le continent africain. Premièrement, les idées d'authenticité africaine prônées par l'élite africaine des années 1950, poussaient les classes dirigeantes à créer des systèmes scolaires qui reflètent les valeurs et cultures africaines. Deuxièmement, les approches macroéconomiques basées sur les principes d'autosuffisance et sur les idées keynésiennes prônaient l'emprise de l'État sur tous les secteurs administratifs dont l'éducation. Ces approches ont alors engendré une nationalisation des écoles et un contrôle étatique des systèmes d'enseignement en Afrique. Troisièmement, « la conviction que l'école valorisait le capital humain dont le pays disposait en abondance » (Erny, 2003 : 29) avait gagné les esprits des dirigeants africains, depuis la publication de la théorie du capital humain. Cette conviction a stimulé des politiques éducatives qui insistent sur l'éducation universelle et l'enseignement primaire gratuit et obligatoire.

Conséquemment, les nouvelles autorités rwandaises mirent en œuvre leur volonté de prendre en mains le système scolaire. Elles se sont inscrites dans des politiques développementalistes basées sur l'interventionnisme accru de l'État au détriment des autres partenaires. Une grande partie du budget fut allouée au secteur agricole, mais aussi aux secteurs sociaux notamment l'éducation et la santé. Dans le secteur de l'éducation, la préoccupation prioritaire fut orientée vers l'accroissement du taux de scolarisation et l'achèvement de l'enseignement primaire universel tel que stipulé dans les conclusions de la conférence d'Addis-Abeba de mai 1961. Suite à ces changements, l'éducation rwandaise de la première république fut caractérisée par une nationalisation implicite¹ de l'enseignement primaire et un contrôle aigü du système éducatif. Pour maximiser l'emprise étatique sur le système scolaire, les initiatives des parents furent inhibées. Ainsi, les écoles des parents créées dans les années 1950 furent supprimées par l'État. L'hégémonie ecclésiastique qui avait caractérisé le système éducatif rwandais depuis le début du vingtième siècle fut supprimée.

1. Les instruments réglementaires et la prédominance étatique dans le système éducatif rwandais

Le contrôle étatique s'est réalisé à travers les différents textes législatifs adoptés pour régir le système éducatif rwandais dont la convention scolaire de 1962, la constitution rwandaise de 1962 et la loi scolaire de 1966. Toutefois, il ne s'est pas opérationnalisé sans résistance interne. En prenant en main le secteur éducatif, les autorités de la première république pensaient pouvoir renforcer leur souveraineté devant une Église catholique très puissante. Elles voulaient « mettre un terme au monopole ecclésiastique sans pour autant indisposer trop gravement l'Église catholique » (Erny, 2003 : 28). Celle-ci était considérée avec méfiance pour plusieurs raisons : la puissance dont elle disposait, son alliance faite auparavant avec la monarchie Tutsi et avec l'administration coloniale, le fait qu'elle abritait encore au sein de son personnel un grand nombre de Tutsi, etc. (ibid.). Cette volonté étatique de diminuer la mainmise ecclésiastique sur l'enseignement a créé des confrontations entre les congrégations religieuses et les autorités scolaires. Les tensions ont débuté avec la convention scolaire de 1962. Elles étaient générées par le manque de consensus sur certains articles, principalement les articles 3, 6, 17, 18, 19 et 20 qui posaient des problèmes.

L'article 6 stipule que « dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, les associations privées dont il est question à l'article trois se font représenter par un organisme central, agréé par le ministère de l'Éducation Nationale aux conditions qu'il détermine ». Il était difficile de concevoir la façon dont un organisme confessionnel unique puisse représenter équitablement les confessions religieuses hétérogènes dont chacune poursuit une orientation spécifique, différente des autres. L'article 38 de la constitution de 1962 embrouille la situation. Il stipule que « les institutions et communautés religieuses règlent et administrent

¹ Les nouvelles autorités ont élaboré une législation éducative qui tend vers la nationalisation du système d'enseignement sans le prononcer explicitement dans leur discours politique.

leurs affaires d'une manière autonome, à condition de ne pas empiéter sur les prérogatives de l'État ni de s'immiscer dans le domaine proprement politique ».

La situation est davantage compliquée par les articles 6, 17, 19 et 20 qui définissent les rapports entre l'État et les Églises en matière de gestion du personnel. Dans l'article 17, il est écrit que « les membres du personnel de l'enseignement privé subsidié sont nommés ou désignés par le ministère de l'Éducation nationale sur présentation des associations ». L'article 19 mentionne que la révocation du personnel enseignant « est prononcée par le ministre sur proposition du représentant des associations. En cas de refus de révocation par le ministre, le représentant des associations qui l'a proposée peut, s'il le juge opportun, mettre l'intéressé à la disposition du gouvernement ». Parallèlement, l'article 20 mentionne que « le statut du personnel de l'enseignement privé subsidié, élaboré au préalable de commun accord entre le ministère de l'Éducation nationale et les représentants des associations, est fixé par le ministère de l'Éducation nationale ». La confusion sémantique sur la représentation des acteurs privés a soulevé des équivoques sans que l'on sache comment s'y prendre. Tantôt ils mentionnaient un organisme central représentant les associations privées (article 6), un représentant des associations (article 17), tantôt des représentants des associations (article 20) ou tout simplement des associations (article 17).

L'imminence d'une confrontation entre l'État et les Églises était exacerbée par l'article relatif au régime de propriété des écoles (article 29). Il mentionne que « les établissements scolaires d'enseignement privé subsidié, construits avec une intervention importante de l'État, en dehors du complexe de la mission, font partie du réseau de l'enseignement officiel, après accord de la suprême autorité compétente ». Les Églises s'opposaient farouchement à cet article parce que la grande partie des écoles, principalement les établissements scolaires catholiques, avaient été créées par les missionnaires avec l'assistance financière et matérielle de l'administration coloniale.

Pour apaiser les craintes, une clause fut ajoutée à l'article 29. Elle mentionne que les modalités d'application du principe d'inclusion des établissements scolaires privés subsidiés dans le réseau de l'enseignement officiel « sont arrêtées pour chaque établissement de commun accord entre le ministère de l'Éducation nationale et l'organisme entreprenant de l'enseignement intéressé ». Néanmoins, la question concernant le sort réservé aux écoles créées antérieurement par les missionnaires n'a pas eu de réponse. En plus, cette question est revenue dans l'article 19 de la loi scolaire de 1966. Elle n'a trouvé de réponse que dans les années 1980, après le retrait de l'État dû à la crise économique.

Après le coup d'État du 5 juillet 1973 et l'instauration de la deuxième république (1973-1994), les relations entre les autorités scolaires et les Églises ont connu deux périodes : la période de bonne entente et la période de rupture.

1.1 Période de bonne entente

Les autorités de la deuxième république qui avaient besoin du soutien des Églises pour la réforme de 1979, ont adopté des attitudes qui suscitent une bonne collaboration entre l'État et les Églises. Par souci de renforcer cette coopération, une commission *ad hoc* fut

créée en 1977 et il lui fut confié une mission d'engager le dialogue avec les confessions religieuses. Parallèlement, les autorités rwandaises exhortèrent les responsables scolaires à collaborer étroitement avec les confessions religieuses. Cette attitude se remarque même dans les discours politiques. En guise d'exemple, lors du troisième congrès du parti au pouvoir (MRND), le président de la république a rappelé le rôle joué par les Églises dans le domaine de l'enseignement et du développement social. Il a exhorté les responsables concernés à trouver les moyens d'associer les efforts des Églises à ceux de l'État et de définir les mécanismes de collaboration et de coopération (MRND, 1982).

Néanmoins, malgré les efforts consentis par les deux parties, il était difficile d'établir une collaboration étroite tant que les litiges créés par la loi scolaire de 1966 n'étaient pas supprimés. La réponse à cette question fut trouvée en 1985, à travers la promulgation de la loi organique n° 1/1985 du 25 janvier 1985 régissant l'éducation nationale. Cette loi permit de trancher un contentieux sur les propriétés des écoles qui avait duré à peu près vingt ans. Les écoles saisies par l'État dans les années 1960 furent restituées aux Églises sous forme d'écoles libres subsidiées. Cette bonne entente fut renforcée par une convention scolaire signée le 15 avril 1987, entre l'Église catholique et l'État rwandais. La collaboration étroite entre l'Église catholique et l'État était motivée par plusieurs facteurs : le gouvernement ne voulait pas qu'un contentieux scolaire puisse perturber les relations excellentes qui s'étaient érigées entre l'Église catholique et l'État, étant donné que le comité central du parti au pouvoir (le MRND) comptait un évêque parmi ses membres ; l'État s'était engagé dans une réforme scolaire ambitieuse qui exigeait la mobilisation de tous les acteurs dont les Églises ; les années 1980 constituent l'ère de désengagement de l'État tel que le préconisaient les bailleurs de fonds. En ce sens, une législation qui engage les Églises était un moyen de s'aligner sur les positions des donateurs étrangers.

1.2 Période de rupture

La période de bonne entente ne fut que de très courte durée. Obura (2003 :43) fait remarquer que la littérature de la période de 1987 à 1993 témoigne de la confusion qui régnait sur le partage des responsabilités entre les différents inspecteurs mandatés par le ministère de l'Éducation et les inspecteurs mandatés par l'Église. Elle note également une confusion entre les superviseurs officiels d'écoles et les directeurs des établissements scolaires. Cette confusion a engendré une duplication des efforts, des querelles, des interférences et des malentendus. L'Église catholique, exaspérée par ce désordre, ne tarda pas à faire des revendications sur différents points liés à l'application de la convention de 1987. La crise fut vécue de façon latente pendant quelques mois. Finalement, elle éclata au grand jour lors d'une rencontre annuelle organisée par le ministère de l'enseignement primaire et secondaire en 1989. Durant cette rencontre, l'Église catholique pointa du doigt la détérioration des relations entre les partenaires éducatifs. Plus tard, le 21 mars 1990, les services de SNEC déposèrent un document des doléances de l'Église catholique.

Ce document contenait plusieurs reproches formulés contre les responsables de l'enseignement mandatés par l'État (Obura, 2003 :108 ; Rugengande, 2010 : 195) : l'usage abusif du pouvoir de certains responsables de l'enseignement, en l'occurrence les inspecteurs de secteurs qui considéraient la gestion du personnel enseignant comme leur pré-carré ; l'ingérence des inspecteurs de secteur dans le contrôle financier des CERAI libres subsidiés ; la politisation de l'enseignement dans laquelle les questions relevant de l'autorité scolaire étaient traitées par les conseils de communes, attribuant ainsi aux Bourgmestres des entités communales la capacité d'imposer leurs opinions sans regard sur la qualité de l'enseignement ; la non-application de certaines clauses de la convention de 1987, spécialement celle qui préconise des postes d'administration aux représentant religieux dans l'enseignement secondaire.

Constatant que ses doléances restaient lettre morte, l'Église catholique a écrit au ministre de l'enseignement primaire et secondaire une lettre datée du 18 novembre 1992 pour lui notifier la résiliation de la convention de 1987. La ministre de l'Éducation de l'époque, Madame Uwilingiyimana Agathe, adopta une attitude plutôt conciliante. Elle promit de prendre des mesures concrètes pour résoudre ce problème et proposa des rencontres avec le représentant national de l'enseignement catholique. Néanmoins, l'intensité de la guerre civile et le génocide contre les Tutsi ne permirent pas de trouver la solution à ce problème.

2. Rôle des experts étrangers dans un contexte d'État-providence

Le contrôle étatique aigu et la fièvre de l'authenticité africaine n'ont pas supprimé le recours à l'expertise étrangère. Les experts mandatés par les agences onusiennes ont joué un rôle décisif dans l'orientation et le financement du système éducatif rwandais durant la première république. Erny (2003) note que :

En 1962 et 1963 arrivèrent les premières missions de l'UNESCO pour la planification de l'enseignement, qui mirent en place les outils nécessaires. Tous les aspects de la vie scolaire furent ainsi périodiquement soumis à l'auscultation par des spécialistes au regard neuf. Les différentes agences des Nations-Unies, UNICEF, OMS, FAO, UNESCO, PNUD auront un rôle décisif tant pour l'orientation de la politique scolaire dans ses liens avec la politique de développement que pour son financement (ibid. p.34).

C'est dans cette optique qu'en 1964, sur la proposition de l'UNESCO, la structure de l'enseignement primaire fut divisée en deux cycles, le premier de quatre ans et le second de deux ans (Rugengande, 2010). Dans une perspective analogue, l'État rwandais a eu recours aux religieux catholiques dominicains du Canada pour qu'ils développent l'enseignement supérieur à travers l'Université Nationale du Rwanda. Toutefois ces dominicains canadiens refusèrent de réaliser la volonté de l'ancien président Grégoire Kayibanda qui exigeait une université calquée sur l'Université de Lovanium construite à Kinshasa par les Belges. Conséquemment, ils furent aussitôt remplacés par des coopérants bilatéraux canadiens, belges et français (Erny, 2004).

Les premières années de la deuxième république ont été caractérisées par la réforme progressive des programmes scolaires, qui jusque-là se conformaient aux anciennes dispositions en vigueur en Belgique. Ce changement ne fut réalisé que « grâce à la mise en place - au sein du ministère de l'Éducation - de "bureaux pédagogiques" dominés par des experts français pour le primaire et belges pour le secondaire » (Erny, 2004 : 5). Néanmoins, l'enchaînement des événements qui ont eu lieu au cours des années 1980 ont mis fin à la prédominance de ces experts étrangers, en l'occurrence ceux mandatés par les agences onusiennes, contraints de céder la place aux institutions de Bretton Woods.

3. Émergence des coalitions élitistes face au contrôle étatique dans le système éducatif rwandais

Malgré la mainmise étatique sur le système éducatif, une force informelle parvint à émerger et à considérablement influencer les décisions éducatives prises au Rwanda. Pierre Erny la décrit en ces termes :

Les écoles secondaires telles qu'elles existaient en Europe jusque dans les années 60 étaient étroitement liées, au terme d'une histoire qui remonte au Moyen-âge, aux idéaux de la bourgeoisie. Il était inévitable qu'en les transposant purement et simplement, on ait contribué par une sorte de clonage à faire surgir de nouvelles bourgeoisies soucieuses avant tout, comme toutes les bourgeoisies du monde, de défendre leurs intérêts de classe et de promouvoir un type de développement qui les avantagerait. (Erny, 2003 :17)

Dans ce même ordre d'idées, un groupe élitiste parvint à complexifier davantage une situation déjà conflictuelle dans le secteur de l'éducation du Rwanda. Suite à ses pratiques ostentatoires visant à se démarquer de la population locale, certains s'amusaient à l'appeler « la quatrième ethnie », en plus des trois autres ethnies - les Twa, les Tutsi et les Hutu - qui étaient déjà officiellement reconnues au Rwanda :

On a parfois appelé "quatrième ethnie" les nouvelle "élites" occidentalisées, regroupant aussi bien des Tutsi que des Hutu, au sein desquelles les intermariages se sont multipliés [...]. Malgré leurs attaches rurales, ces "élites" ont tout fait pour se démarquer de la paysannerie et ont vu dans la "modernité" leur espace symbolique propre. Aussi bien dans leur style de vie quotidienne que dans les moments festifs, elles combinaient signes traditionnels et éléments importés (Erny, 2003 : 40).

Plusieurs exemples montrent la manière dont cette force élitiste a fortement influencé les décisions éducatives prises, principalement au cours de la deuxième république. Elle s'est fait particulièrement remarquer lors des préparatifs de la réforme scolaire des années 1970 et lors de son réajustement en 1991. C'est cette élite qui, par exemple, a écarté le premier projet de réforme présenté en 1973 intitulé le « Rapport Hanf », parce qu'elle le jugeait « trop égalitaire et trop axé sur la ruralité » (Erny, 2005 : xx). Quoique la population locale et le gouvernement fussent plutôt favorables à ce projet, le dynamisme de cette coalition élitiste a pris le dessus. Conséquemment, le projet de 1973 fut remplacé par un autre plus ambitieux qui a conduit à la réforme éducative de 1979.

La réforme scolaire de 1979 a été conçue dans une période de « récupération linguistique » (Ntakirutimana, 2010 : xx) au cours de laquelle bon nombre de pays africains ont adopté les langues locales comme moyen de transmission des connaissances. Ainsi, le français, qui avait été instauré comme langue d'enseignement durant la première république, fut remplacé par le Kinyarwanda, la langue nationale parlée au Rwanda. Ce changement était basé sur l'hypothèse selon laquelle la transmission des connaissances dans une langue locale, que les élèves comprennent mieux, permettrait de « vulgariser l'enseignement et [de] limiter le taux d'échec élevé dans les écoles » (ibid.). Le swahili fut également introduit dans l'enseignement rwandais en vue de maintenir et de renforcer des relations avec les pays d'Afrique de l'Est (l'Uganda, le Kenya et la Tanzanie) dont dépendent énormément les services d'importation et d'exportation rwandais. Néanmoins, ces changements n'ont pas tenu compte de la capacité d'influence des réseaux élitaires rwandais. Cette élite, nostalgique de la langue française dans laquelle elle avait été formée, s'opposa farouchement à cette africanisation linguistique. Dès le départ, elle a profité de toutes les occasions pour critiquer la politique de *Kinyarwandisation* du système scolaire. Dans les années 1980, au moment où la crise économique battait son plein, les « élites » trouvèrent d'autres failles pour attaquer cette réforme. Cette fois-ci, les critiques se sont orientées sur les questions budgétaires et organisationnelles. La réforme était accusée de consommer un budget trop lourd et de créer un système scolaire qui garde les élèves pour une durée trop longue. Finalement, au cours du réajustement de la réforme scolaire qui a eu lieu en 1991, le français fut réinstauré comme langue d'enseignement. Pour rallonger le temps que les élèves passent dans le système scolaire, la durée de l'enseignement primaire fut écourtée de huit années à six années d'études.

Au fur et à mesure que les frontières ethniques et régionales se rigidifiaient dans le système scolaire, cette coalition élitiste se scinda en plusieurs groupuscules farouchement opposés les uns aux autres, non seulement sur la base des caractéristiques ethniques mais aussi régionales. C'est dans ce sens, par exemple, qu'en 1973 un groupe d'étudiants rwandais suivant leurs études en Belgique ont écrit une lettre au président Juvénal Habyarimana, pour qu'il renforce les mesures de restriction de l'accès des Tutsi au système éducatif rwandais (Mwizerwa, 2013 ; Nsabimana, 2013). Parallèlement, la même année, le président reçut une autre délégation d'étudiants très critiques à l'égard de la politique des quotas ethniques et régionaux. L'un des étudiants, dont les propos ont été rapportés par Munyarugerero (2003), fit remarquer au président Juvenal Habyarimana son opposition au système de quotas ethniques en ces termes :

Je suis Hutu fier et intelligent et je n'ai pas besoin de protection par des quotas. Au lieu d'accorder une prime à la débilité et perpétuer les complexes, il serait mieux de prendre les meilleurs élèves et laisser la loi des grands nombres faire ses effets tout naturellement (Munyarugerero, 2003 : 167).

C'est dans ce contexte d'affrontement des élites que, suite aux conditionnalités de privatisation de l'enseignement imposées dans le cadre d'ajustement structurel, certains membres du parti politique au pouvoir (le MRND), s'indignaient face à l'augmentation du nombre de Tutsi dans les écoles privées créées durant cette décennie. En même temps, les

congrès du MRND dans les régions du sud, notamment de Gitarama et de Butare, furent une occasion d'afficher les divergences entre les réseaux élitaires et le ministre de l'Enseignement primaire et secondaire. Lors des congrès généraux de 1985 et de 1988, une partie de l'élite rwandaise réclamait plus de transparence dans l'application de la politique des quotas (Rugengande, 2010). Malgré les efforts énormes fournis, le groupe élitiste luttant contre le système des quotas ne parvint pas à se faire entendre. Leurs adversaires plus dynamiques et soutenus par le pouvoir imposèrent leur raison. Finalement, le système des quotas ethniques et régionaux fut institutionnalisé dans le secteur scolaire rwandais.

4. Les instruments d'information et les liens d'échanges entre les partenaires éducatifs dans un contexte de contrôle étatique

Soucieux d'informer la population rwandaise sur les actions éducatives, le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire a instauré des mécanismes de participation locale (République rwandaise, 1984 : 30). Ainsi, des tournées annuelles étaient organisées dans chaque préfecture où le ministre de l'Enseignement primaire et secondaire s'entretenait avec les représentants de la population. La littérature sur le sujet ne précise pas les modalités de sélection de ces représentants. Ils précisent néanmoins que c'est au cours de ces entretiens que le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire recueillait des avis de la population sur des problèmes éducatifs importants ou sur la condition des enseignants. Un ancien inspecteur d'arrondissement a donné son éclairage sur cette pratique :

Lors de l'invitation des personnes qui devaient rencontrer le ministre, on ne sélectionnait que ceux qui sont plus ou moins éduqués. Ce sont eux qui représentaient les parents dans des réunions au niveau des préfectures. Et, souvent, nous avons constaté que dans la plupart des régions, il n'y avait que des enseignants qui avaient atteint un certain niveau d'éducation. Donc, ce sont eux [les enseignants] qui représentaient souvent la population locale (Extrait de l'interview réalisée avec un ancien inspecteur d'arrondissement)².

Le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire organisait une session annuelle des chefs d'établissement d'enseignement secondaire et des inspecteurs d'arrondissements. Les responsables scolaires participants à cette session échangeaient des idées sur le système d'enseignement, cherchaient ensemble des solutions aux problèmes qui se posaient et se communiquaient les résultats des expériences individuelles.

Chaque année, une conférence de presse était organisée par le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire pour parler de tous les problèmes relatifs à l'enseignement. Dans la même optique, 135 minutes hebdomadaires d'antenne-radio étaient attribuées au ministère de l'Enseignement primaire et secondaire. Cent vingt minutes étaient utilisées pour présenter des programmes scolaires et quinze minutes étaient utilisées pour traiter de sujets divers concernant l'enseignement. Un poste radio avait été mis à la disposition de chaque établissement scolaire en vue de faciliter le suivi des émissions par

² L'interview a été réalisée en Kinyarwanda. La traduction a été faite par l'auteur.

les enseignants. Il va sans dire qu'à cette époque le pays ne disposait que d'un seul émetteur radio et que la télévision n'était connue que par un nombre extrêmement restreint de rwandais, spécialement ceux qui avaient voyagé dans les pays étrangers. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MINESUPRES) éditait une revue trimestrielle dans laquelle différents auteurs exprimaient divers points de vue sur la problématique de l'éducation au Rwanda.

5. Changement de doctrine et resserrement ou desserrement des liens entre les éléments du dispositif: du contrôle étatique à la logique de marché

Après le coup d'État du 5 juillet 1973, les nouvelles autorités rwandaises ont continué dans l'optique d'un « État providence » et des « politiques d'autosuffisance », tout en essayant de se démarquer de leurs prédécesseurs. Le nouveau gouvernement a tracé une nouvelle ligne directrice sur laquelle s'alignent les vues, les contenus, les méthodes, les buts mais aussi les défis du système éducatif rwandais. Cette ligne directrice est évoquée dans le discours de déclaration du gouvernement prononcé par le nouveau président Juvénal Habyarimana, le 8 août 1973 (un mois après le coup d'État du 5 Juillet 1973) et dont une partie est rapportée par Erny (2003 : 38).

Au cours de la deuxième république, le Rwanda, comme les autres pays du monde, a été frappé par la crise économique des années 1980. Durant la période de 1981 à 1986, la situation économique s'est détériorée progressivement. La baisse de production agricole due aux aléas climatiques et à la diminution des recettes d'exportation due au système financier international en panne, ont conduit à un déséquilibre de la balance commerciale rwandaise. Toutefois, au cours de la période de 1981 à 1986, la crise économique rwandaise était encore supportable. Au lieu de recourir directement aux institutions de Bretton Woods, le gouvernement rwandais a plutôt adopté un système d'auto-ajustement.

Contrairement aux autres pays africains en crise et malgré la pression des institutions de Bretton Woods, les autorités rwandaises ont initialement refusé d'adopter le programme d'ajustement structurel. Le président Juvénal Habyarimana a justifié cette attitude en ces termes :

La panoplie de remèdes de ces instances (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international) nous les connaissons : le blocage des dépenses publiques, la diminution des effectifs de la fonction publique, le blocage des salaires, la libéralisation des importations, la libéralisation des termes de change, la suppression des contrôles des prix, la réhabilitation des entreprises publiques pour leur privatisation, la libéralisation du code des investissements. [...] Comment nous, Rwandais, avalerions-nous aveuglement cette pilule, quand les champions du libéralisme, les créateurs de ce libéralisme ferment eux-mêmes, les américains par exemple, leurs marchés à des produits étrangers ? [...] Comment suivrions-nous cela aveuglément lorsque là où ce remède miracle a été appliqué l'on a assisté à une cascade de dévaluations et que le malade s'est toujours porté plus mal qu'auparavant ? (MRND, 1987 : 152).

Néanmoins, en 1987, les perturbations climatiques récurrentes, les maladies s'attaquant aux cultures vivrières et les insectes ravageurs entraînèrent une baisse considérable de la production vivrière. Les conséquences sous-jacentes, exacerbées par la croissance démographique galopante, furent dramatiques. En 1989, les recettes d'exportation diminuèrent davantage. Les autorités rwandaises réagirent en adoptant plus de mesures draconiennes médiatisées sous le slogan de « *kwizirika umukanda* » (l'austérité). À la fin de cette année, une famine s'est déclarée dans presque tout le pays. Cette fois-ci, les autorités rwandaises dépassées et acculées, acceptèrent de négocier avec les institutions de Bretton Woods sur l'application d'un plan d'ajustement structurel. La première réunion organisée à cet effet fut tenue en janvier 1990. La signature d'un accord sur l'application des PAS au Rwanda fut organisée le premier octobre 1990. Dès lors, le Rwanda fit son entrée dans le groupe des pays soumis aux programmes d'ajustement structurel.

L'entrée en jeu des institutions de Bretton Woods a entraîné le retrait des institutions onusiennes, notamment l'UNESCO. Face à cette situation, l'État rwandais fut obligé de laisser la place à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international. Il s'est contenté d'un rôle subsidiaire dans la gestion du pays. Les conséquences se répercutèrent non seulement sur les orientations politiques d'éducation mais aussi sur la gestion du système scolaire. Le pouvoir en place contraint à un retrait forcé, consentit à plus d'ouverture aux initiatives non-gouvernementales. Dès lors, à côté de l'État et des Églises se positionnèrent d'autres forces, en l'occurrence les initiatives privées sous la forme des associations des parents ou des associations à but non lucratif (Erny, 2004 ; Rugengande, 2010 ; Kamuzinzi, 2012). Les résultats de l'arrivée des nouveaux acteurs ne tardèrent pas à se faire sentir. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, une prolifération d'établissements scolaires privés fut observée au Rwanda (Rugengande, 2007).

6. Programmes d'ajustement structurel et contexte de guerre : les prémices d'une situation d'urgence inédite au Rwanda

Les années 1990 ont commencé avec des difficultés qui ne cessaient de s'accumuler : la famine, le déclin des recettes d'exportation, le déséquilibre de la balance de paiement, la crise de la dette, la détérioration des conditions agricoles, etc. Conséquemment, les autorités rwandaises qui au départ, étaient très réticentes envers les programmes d'ajustement structurel, furent contraintes de faire appel aux institutions internationales de financement.

En septembre 1990, le gouvernement rwandais, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont négocié un programme économique à moyen terme portant sur la période de 1991 à 1993. À partir de ces négociations, un document cadre de politique économique et financière fut développé. Il contenait des réformes économiques et institutionnelles à entreprendre dans le cadre du plan d'ajustement structurel. La Banque mondiale et le FMI se sont engagés à octroyer un financement à hauteur de 15 millions de dollars, en vue de financer ces réformes. Ce financement était supposé être débloqué à

travers deux mécanismes. D'abord, la Banque mondiale devait assurer une contribution au financement des besoins nécessaires en devises pendant la période de transition par le biais d'un crédit d'ajustement structurel géré par l'association internationale de développement (IDA). Ensuite, le Fonds monétaire international devait faire un suivi du taux de change à travers un crédit au titre de la facilité d'ajustement structurel.

Le programme d'ajustement structurel au Rwanda visait différents objectifs : stabiliser l'économie rwandaise, améliorer sa compétitivité, créer un cadre qui permet une meilleure gestion des ressources publiques et instaurer un cadre incitatif en vue de promouvoir un secteur privé et la diversification de la production. Les actions concrètes prévues dans la période de 1991-1993 mettaient l'accent sur l'accélération de la croissance économique, la réduction du déficit budgétaire, la réduction de l'inflation, l'amélioration de la balance de paiement, l'accroissement des réserves en devises et la stabilisation du volume des investissements. Pour réaliser ces actions, cinq mesures furent imposées (World Bank, 1998, Fonds africain de développement, 1998) : (i) assurer la compétitivité externe de l'économie rwandaise sur le marché international à travers la libéralisation des importations et la dévaluation monétaire ; (ii) la réduction du rôle de l'État à travers le processus de privatisation ; (iii) la gestion efficace des ressources de l'État à travers un régime fiscal efficace et rentable ; (iv) la libéralisation du marché du travail en vue de promouvoir l'initiative privée et (v) l'application d'un plan social et environnemental.

Le jour de la signature des accords sur le plan d'ajustement structurel (entre le président rwandais et les institutions de Bretton Woods), une guerre a éclaté dans le pays. Partant de l'Ouganda, le Front Patriotique Rwandais (FPR) envahit le Rwanda. Pour faire face, le gouvernement décida d'élever le budget militaire, compromettant ainsi les programmes d'assainissement de l'économie prévus dans le plan d'ajustement structurel. Dès lors, la situation qui était déjà intenable devint catastrophique. Dans ce contexte conflictuel, la mise en œuvre des exigences du programme d'ajustement structurel a aggravé la situation économique au Rwanda, plutôt que d'apporter les améliorations escomptées. En outre, la situation de guerre a transformé la réalisation d'objectifs visés par le processus d'ajustement structurel en une illusion utopique. L'accroissement des coûts militaires à hauteur de 50% des dépenses publiques a entraîné l'accroissement d'un déficit des dépenses publiques. Le fonds Africain de développement (1998 : 1) rapporte que suite à l'intensification des combats et suite à la faiblesse de la production agricole, le produit intérieur brut (PIB) qui avait connu une régression réelle de 4,2% en 1990 a décliné de 10% en 1993. Ainsi, pour la période 1989-1993, la perte cumulée du PIB par tête d'habitant était à la hauteur de 30%. Jusque-là, le FMI et la Banque mondiale n'avaient décaissé que la première tranche de financement promis dans le cadre du programme d'ajustement structurel.

Malgré les difficultés socioéconomiques, le Rwanda réussit à suivre, tant bien que mal, les mécanismes de l'ajustement structurel convenu avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ainsi, certains objectifs des programmes d'ajustement structurel furent accomplis, d'autres furent à moitié achevés et les derniers n'ont pas été réalisés du tout. Sans tenir compte de la situation socioéconomique calamiteuse, les institutions de

Bretton Woods décidèrent, en 1993, de bloquer le décaissement de la deuxième tranche du financement promis. Elles accusaient le Gouvernement rwandais de sa résistance et de sa méfiance antérieurement affichées à l'égard des plans d'ajustement structurel et qui jusque-là ne s'étaient pas totalement estompées, de son refus d'appliquer la libéralisation de l'économie, de sa réticence à la réduction du rôle de l'État, et de sa lente ouverture aux opportunités économiques privées (le processus de privatisation) (World Bank, 1998 : 17). Le déclenchement d'un génocide perpétré contre les Tutsi, d'avril à juillet 1994, n'a fait qu'empirer une situation qui déjà, avait atteint son paroxysme explosif.

7. Période des urgences : la remise en réseau des acteurs éparpillés

La période d'urgence a commencé directement après l'arrêt du génocide et la prise du pouvoir par le Front Patriotique Rwandais (FPR), c'est-à-dire le 4 juillet 1994. En matière éducative, cette période est divisée en deux phases : la phase de réhabilitation scolaire, suivie par la phase de réorganisation et d'élaboration des objectifs du nouveau système scolaire. Le présent sous-chapitre se propose d'analyser la dynamique du réseau d'acteurs durant cette période des urgences.

7.1 La phase de réhabilitation scolaire : un système d'enseignement dans des conditions dramatiques

La guerre civile et le génocide ont totalement dévasté le Rwanda. En trois mois, le génocide a laissé le pays avec des séquelles sans précédent. À peu près un million de personnes ont été tuées. Plus de deux millions sont parties en exil en Ouganda, Tanzanie, Zaïre, Burundi et partout dans le monde. Plus d'un million sont devenues des déplacés internes. Des centaines de milliers étaient devenues des veuves et des orphelins. Des milliers d'autres étaient devenues des handicapés physiques et mentaux. Un grand nombre de professionnels, y compris les médecins, les agents administratifs et les enseignants ont fui ou ont été tués. Le secteur de la production s'était totalement effondré. Les animaux domestiques, les infrastructures économiques et administratives, même les plantations ont été en grande partie détruites. L'économie rwandaise était totalement effondrée.

La situation éducative était totalement catastrophique. Un grand nombre d'enseignants et d'étudiants avaient été tués ou étaient en exil. Les salles de classe, les bureaux administratifs des écoles, les laboratoires, les bibliothèques étaient détruits, incendiés ou pillés. La plupart des livres et des chaises avaient été utilisés à des fins de chauffage. Sur 1836 écoles auparavant construites, presque 65% étaient gravement endommagées. L'inventaire d'octobre 1994 montre que 1188 écoles avaient besoin de réparations à grande échelle et seulement 648 étaient opérationnelles. Jusque-là, une grande partie des écoles étaient encore occupées par des réfugiés qui rentraient dans le pays, des déplacés internes ou des militaires. Certains domaines scolaires étaient truffés de mines anti-personnel ou d'explosifs de toutes sortes.

Les bureaux du ministère de l'Éducation avaient été des cibles de bombardements. Presque tous les documents avaient été brûlés ou saccagés. Une situation similaire était observée dans les bureaux des arrondissements scolaires et des secteurs scolaires. La majorité du personnel de l'administration éducative a été massacrée ou en exil. Cantwell (1997) note que quand un nouveau ministre de l'éducation a pris ses fonctions en juillet 1994, il n'y avait ni bureau, ni ressources financières, ni documents, ni matériel et presque pas de personnel.

Soucieux de prouver sa sincérité, son autorité et sa capacité d'organisation, le nouveau gouvernement issu d'une rébellion avait besoin d'actes concrets. Ainsi, l'ouverture des écoles devint une priorité. Pendant les interviews, un ancien inspecteur d'arrondissement a expliqué les raisons de cette urgence :

La priorité était de remettre les élèves dans des salles de classes. L'idée était que, si la population voyait les enfants aller à l'école, elle saura que la vie commence à redevenir normale. C'était notre premier objectif. Juste montrer à la population que la situation de guerre est terminée, qu'ils peuvent avoir confiance et envoyer leurs enfants à l'école. C'était considéré comme l'un des indicateurs de normalisation de la vie sociale [...].

La première action fut l'ouverture des bureaux du ministère. Le ministre de l'Éducation fut nommé le 18 juillet 1994. Un peu plus tard, quelques membres du personnel rentrés d'exil se joignirent à ceux qui venaient juste de quitter leurs cachettes, pour constituer le personnel du ministère de l'Éducation. La rentrée scolaire pour l'enseignement primaire fut programmée en septembre 1994, deux mois après le génocide. Le 20 octobre 1994, les étudiants qui étaient en sixième année de l'enseignement secondaire (S6) furent appelés pour rejoindre les établissements scolaires prévus à cet effet. Au début de l'année suivante, ces étudiants passèrent leurs examens de fin d'études secondaires. Ils furent les premiers lauréats du système éducatif d'après génocide. Les institutions secondaires et supérieures ont réussi à ouvrir les portes progressivement tout au long des années 1995 et 1996. Ils dispensaient l'enseignement à un rythme accéléré, en vue de rattraper le temps perdu. Plus tard, quelques institutions privées ouvrirent leurs portes. En 1997, la majorité des établissements d'enseignement secondaire privés étaient déjà opérationnels.

En octobre 1994, lors de la 44^{ème} session de la conférence internationale sur l'éducation, les contacts des autorités éducatives rwandaises avec le Directeur général de l'UNESCO furent établis. Leurs échanges aboutirent à un séminaire sur l'assistance d'urgence et la reconstruction du système éducatif au Rwanda. Celui-ci fut organisé du 7 au 8 novembre 1994 sous l'assistance de l'UNESCO et de la Banque mondiale. Il réunissait les autorités éducatives rwandaises, les experts de l'UNESCO et de l'UNICEF. Leur objectif était de faire l'inventaire des besoins du système éducatif rwandais et de dresser un plan d'action pour le futur. Les conclusions tirées de ce séminaire constituèrent une base de départ pour le développement des politiques éducatives ultérieures.

7.2 Phase de réorganisation et d'élaboration des objectifs du nouveau système éducatif : début de la remise en réseau des acteurs

Dès la réouverture des classes, un problème de programme à suivre se posa. Suite à l'impact néfaste des programmes scolaires antérieurs, dont l'influence divisionniste était notoire, le gouvernement voulait supprimer à tout prix toute référence au régionalisme et à l'ethnisme. En ce sens, l'utilisation des programmes développés avant 1994 n'était plus envisageable. L'UNICEF en partenariat avec l'UNESCO fournirent un programme destiné à être utilisé dans des situations d'urgence, principalement dans des camps de réfugiés. Ce programme appelé *Teacher Emergence Program*-TEP était plutôt mal accueilli par les enseignants et les autorités scolaires au Rwanda. Il fut la source d'une première confrontation post-génocide entre les bailleurs de fonds et les autorités éducatives.

La littérature sur la phase de réhabilitation au Rwanda rapporte seulement la confrontation entre les autorités scolaires et les donateurs chargés des programmes « TEP ». Néanmoins, l'analyse des entretiens menés dans le cadre de cette recherche montre que le problème des programmes scolaires transcendait un simple conflit « autorités scolaires-UNICEF/UNESCO », tel qu'illustré dans l'extrait d'entretien ci-dessous :

Après la préparation des salles de classe, le déminage des terrains de jeux, la reconstruction de certaines salles de classe, ceux qui avaient occupé les postes de supervision des enseignants ont commencé à les encourager à chercher les documents qui n'étaient pas détruits et d'essayer de les utiliser à la place des programmes d'enseignement. Donc on voulait éviter l'anarchie, parce que chacun enseignait la matière qu'il avait apprise dans son pays d'exil. Ceux qui avaient été au Burundi enseignaient le programme burundais. Ceux qui avaient été au Congo enseignaient le programme congolais, Ceux qui avaient été en Ouganda enseignaient le programme ougandais, etc. Les écoles ont commencé en septembre, et c'est en octobre que nous avons réalisé qu'un tel désordre s'installait. Malgré cette alarme, les choses ne se sont pas arrangées. Nous avons même essayé de mettre les élèves à niveau, mais en vain. Nous avons essayé de créer des cycles mais en vain. Pire encore, certains élèves se plaçaient en fonction de leur volonté. Il n'y avait pas de procédures ni de promotion, ni de redoublement. Faute de moyens de vérification, chaque élève se plaçait au niveau qu'il voulait. [...].

[...] Une autre question sérieuse qui s'est posée est celle de langue d'enseignement. Dans la zone de l'Est, surtout dans les régions proches de la Tanzanie et de l'Uganda, la plupart des enseignants étaient d'obédience anglaise. En principe, ils enseignaient aux enfants rentrés de Tanzanie ou d'Uganda. Donc, ils enseignaient principalement en anglais. Ceux qui venaient du Congo enseignaient principalement en français. Ceux qui venaient du Burundi enseignaient en français et en kirundi qui, en substance, ressemble au kinyarwanda avec quelques différences. Ces petites différences entre le kinyarwanda et le kirundi créaient une confusion chez les enfants, surtout ceux qui ont grandi au Rwanda. Les enseignants qui ont évolué au Rwanda enseignaient en kinyarwanda et en français en fonction du cycle

d'enseignement, tel que prévu dans la politique de l'éducation pré-génocide³ (Extrait d'un entretien avec un ancien inspecteur d'arrondissement).

Face à cette anarchie, une réorganisation s'avéra impérative. Dès qu'une sorte de normalité relative fut retrouvée, les autorités éducatives décidèrent de passer à la phase d'élaboration des nouveaux objectifs du système éducatif. Entretemps, une table ronde sur le Rwanda parrainée par le PNUD, s'est tenue à Genève de 18 au 19 Janvier 1995. Elle était centrée sur le retour de la situation normale, la réconciliation nationale et la réhabilitation complète des structures économiques, politiques et sociales du pays.

7.2.1 La table ronde de Genève et son impact sur les décisions éducatives au Rwanda

La table ronde de Genève a confirmé le soutien des bailleurs de fonds à la reconstruction du Rwanda. Elle a prévu une poursuite des consultations sectorielles et thématiques entre les différents partenaires. Elle a permis une mobilisation des bailleurs qui se sont engagés à mobiliser des fonds pour la reconstruction du Rwanda, dont le montant s'élevait à 634 millions de dollars. Lors de cette table ronde, deux documents, qui ultérieurement eurent une incidence remarquable sur la situation politico-économique, furent présentés : un « plan d'urgence de normalisation du Rwanda » (*Rwanda emergency normalization plan* –RENP) et un plan de réconciliation nationale, de réhabilitation et de relance socio-économique (PRRD). Le PRRD était axé sur les six composantes : (i) l'appui à la balance de paiement ; (ii) la restauration des capacités de la gestion de l'État ; (iii) la réintégration des déplacés et des réfugiés ; (iv) la réhabilitation des principales infrastructures du pays ; (v) la réhabilitation des principaux secteurs productifs et (vi) le développement et la réhabilitation des secteurs sociaux.

En matière éducative, toutes les tentatives d'organisation du système scolaire qui ont eu lieu dans les derniers mois de l'année 1994 avaient laissé un grand nombre de questions sans réponse. Deux questions majeures étaient particulièrement posées : la ligne directrice à suivre et le profil de sortie des élèves. C'est en ce sens qu'au lendemain de la table ronde de Genève, une conférence sur la politique et la planification de l'éducation au Rwanda fut organisée pour répondre à ces questions. La nouvelle classe dirigeante voulait éviter l'injonction étrangère dans l'administration du pays. Cela n'a pas empêché que les mesures prises lors de la table ronde de Genève ont servi comme cadre aux actions éducatives entreprises dès l'année 1995.

³ La réforme scolaire de 1979 a été réajustée en 1991. Désormais, le kinyarwanda qui, en 1979, avait été adopté comme langue d'enseignement à l'école primaire fut remplacé par le français. Néanmoins, ce réajustement préconisait le kinyarwanda comme langue d'enseignement, de la première année à la troisième année (cycle inférieur). Les cours n'étaient dispensés en français que dans la quatrième, la cinquième et la sixième année (le cycle supérieur).

7.2.2 Conférence sur la politique et la planification de l'éducation au Rwanda

Cette conférence fut organisée du 24 au 27 avril 1995, sous l'assistance technique et financière de l'UNESCO. Elle réunissait divers partenaires de l'éducation dont les départements ministériels, les représentants des congrégations religieuses, les institutions de recherche, les représentants des institutions d'enseignement privé et les partis politiques. Elle avait quatre objectifs : (i) identifier les problèmes cruciaux liés à la reconstruction du système éducatif rwandais ; (ii) définir des grandes orientations politiques d'un nouveau système éducatif au Rwanda ; (iii) formuler les stratégies éducatives appropriées ; (iv) identifier les programmes prioritaires à entreprendre » (MINEDUC/MINESUPRES, 1995 : 5).

En substance, la conférence d'avril 1995 a repris les mesures de reconstruction adoptées lors de la table ronde de Genève. Particulièrement, elle souscrit à la ligne directrice du programme de réconciliation nationale, de réhabilitation et de relance socio-économique présenté par la délégation rwandaise à Genève, en occurrence la mesure concernant la restauration des capacités de la gestion de l'État. De là, la conférence éducative de 1995 a déterminé le profil de sortie des lauréats du système éducatif rwandais. C'est-à-dire des « hommes et des femmes libérés des préjugés ethniques régionaux, nationaux, religieux, imprégnés des droits de l'homme et des devoirs de celui-ci envers les autres et la société » (MINEDUC/MINESUPRES, 1995 : 21).

Les participants à la conférence d'avril 1995 ont discuté également sur la ligne directrice du système éducatif rwandais. Celle-ci se résume en six points : « la promotion de la culture de paix ; mettre l'accent sur les valeurs rwandaises et universelles de justice, de paix, de tolérance, de respect d'autrui, de solidarité et de démocratie ; promouvoir un développement culturel national et authentique axé sur les valeurs de la culture rwandaise et se démarquant du culte de la violence ; bannir toute forme de discrimination et de favoritisme dans le système éducatif rwandais ; instaurer un système de promotion scolaire basé sur les compétences de l'élève ; doter les lauréats des outils intellectuels pour apprendre à apprendre et qui les amène à cultiver la soif du savoir » (ibid.).

La question des langues d'enseignement fut également débattue. Ainsi, les conférenciers ont fait remarquer que le rapatriement des anciens exilés a créé un problème au niveau des programmes et des langues d'enseignement. Pour permettre aux enfants rapatriés de s'intégrer, des changements dans le système furent envisagés. Par voie de conséquence, la conférence a proposé le multilinguisme dans le système scolaire rwandais (le kinyarwanda, le français et l'anglais).

7.2.3 Le séminaire-atelier sur l'harmonisation du curriculum

Quoique la conférence d'avril 1995 ait déterminé le profil de sortie des élèves et la ligne directrice à suivre, elle n'avait pas résolu le problème d'harmonisation des programmes scolaires. Un séminaire atelier fut organisé au Bureau Pédagogique National à Remera, de septembre à octobre 1996. Celui-ci était financièrement appuyé par l'UNESCO, l'UNICEF,

le gouvernement du Canada, la Banque mondiale et l'Union européenne. Initialement prévu pour trois semaines, il a duré à peu près deux mois.

L'objectif de ce séminaire-atelier était d'harmoniser des programmes en fonction des changements sociaux intervenus au Rwanda. Néanmoins, Obura (2003 : 94) fait remarquer que les participants ont passé plus de temps sur l'énoncé de la mission du système éducatif que sur le programme scolaire proprement dit. Au départ, ils ont organisé des séances de réflexion sur l'histoire de l'éducation au Rwanda, de la période coloniale jusqu'à la période postcoloniale, pour qu'ils puissent avoir un même entendement sur l'évolution de la situation éducative au Rwanda. Plus tard, les discussions se sont orientées sur la détermination des aspirations de la population rwandaise.

D'abord, il y a eu une conférence sur la planification de l'éducation tenue à Kigali en avril 1995. Les participants à cette conférence ont élaboré un document qui détermine la ligne directrice à suivre dans le système d'enseignement rwandais. À partir de ce document, d'autres documents furent élaborés. Nous avons d'abord commencé par les programmes scolaires. Les techniciens qui ont évolué au Rwanda, qui ont travaillé dans les bureaux pédagogiques et qui ont participé à des formations adéquates ont rappelé les techniques de développement des programmes scolaires. Après nous avons créé des groupes pour que les gens puissent travailler avec au moins un technicien expérimenté dans chaque groupe. Quelques mois auparavant, nous avons participé à plusieurs formations relatives au développement des programmes scolaires organisées en Europe, notamment par la Belgique. Nous, qui étions formés en la matière, avons expliqué aux autres le chemin à suivre, puis nous nous sommes répartis dans chaque groupe. Nous avons commencé par le cycle premier de l'école primaire, puis le deuxième cycle de l'école primaire, puis l'école secondaire. Nous avons d'abord défini les objectifs de chaque cycle, puis après, nous avons développé le contenu. Ce contenu était développé à partir d'un profil de sortie défini pour chaque cycle. Nous avons également déterminé la durée de chaque cycle d'enseignement et celle-ci déterminait la quantité de matière à dispenser pour chaque cycle. Dans chaque groupe, les gens partageaient leur expérience. Ceux qui étaient venus du Congo, du Burundi, d'Uganda, de Tanzanie, etc. On sélectionnait le meilleur des systèmes étrangers selon l'expérience que chacun des membres de notre groupe apportait en fonction du pays dans lequel il a évolué. Après le développement de ces documents, le ministère de l'Éducation a donné l'ordre à tout le monde de les appliquer scrupuleusement. En l'absence des nouvelles lois régissant l'éducation, ces documents servirent à la place de la législation scolaire. Leur développement a pris fin dans les derniers mois de 1996 (Extrait de l'entretien avec un ancien chargé de la planification au ministère de l'Éducation).

7.2.4 L'analyse du secteur de l'éducation en 1997

Le séminaire-atelier de septembre à octobre 1996 a engagé un processus d'élaboration des documents scolaires. Quelques mois après, l'UNESCO voulut s'assurer de la qualité et de l'efficacité de ces documents. Une équipe composée d'experts de l'UNESCO et d'experts éducatifs locaux fut formée. Avec l'appui financier du PNUD et l'appui technique de l'UNESCO, ces experts ont mené une étude approfondie du secteur éducatif rwandais. Cette étude fait partie des recommandations formulées à la fin du séminaire-atelier de 1996. Elle s'appuyait également sur les mesures de la Table Ronde de Genève selon lesquelles

« des études approfondies dans les secteurs jugés prioritaires, dont l'éducation, devaient être entreprises en vue de relever les problèmes et d'envisager les solutions à apporter pour la réhabilitation et la reconstruction rapide de la vie économique et sociale du pays » (MINEDUC, 1997 : 1).

D'abord, les experts de l'UNESCO firent le diagnostic de la situation en visitant l'ensemble du pays. Lors des entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse, les experts éducatifs locaux ayant participé à cette étude ont confirmé que ce diagnostic a été réalisé uniquement par les experts de l'UNESCO.

Les experts de l'UNESCO portaient seuls à la rencontre de la population locale parce que ce sont eux qui avaient besoin de comprendre la situation pour qu'ils puissent donner des propositions suivant leur expérience dans les pays post-conflits. Nous n'avions aucun intérêt de partir avec eux. Nous étions déjà au courant de la situation (Extrait de l'interview avec un ancien chargé de la planification au ministère de l'Éducation).

Ces experts ont sillonné tout le pays, discuté avec les enseignants, avec les parents, avec les autorités locales pour qu'ils puissent avoir l'image de la situation qui prévalait dans ce temps. Après leurs visites, ils ont discuté avec les experts éducatifs locaux et ils ont demandé des précisions sur ce qu'ils avaient discuté avec la population locale. Cette collaboration a abouti à un document intitulé « le secteur de l'éducation au Rwanda » publié en 1997 (MINEDUC, 1997). Celui-ci décrit la situation socioéconomique du pays après la guerre civile et le génocide de 1994. Il a exposé les perspectives de développement du système éducatif et les domaines d'intervention qui ont pu être identifiés pour en assurer le redressement et l'amélioration (ibid.). Dès sa publication, ce document fut considéré comme « un document-guide » qui détermine la ligne directrice du système éducatif rwandais. Il fut également considéré comme un point de passage obligé pour une proposition de la politique éducative de 1998. Le développement de cette politique et sa mise en œuvre ont marqué la fin de la période des urgences et le début de la période de transition dans le secteur éducatif rwandais.

7.3 Contribution des partenaires éducatifs pendant la période des urgences

Durant la réouverture des écoles, le rôle des administrateurs locaux et des parents était crucial. Quoique la date d'ouverture fût prévue le 20 octobre 1994, les administrateurs des entités préfectorales (les préfets) ont reçu l'ordre d'organiser la rentrée scolaire de manière qui convient pour chaque préfecture. Cette diversification était basée sur les exigences du ministre de l'Éducation et des autorités scolaires au niveau national qui avaient exprimé leur souhait de visiter chaque région en vue de rassurer la population et de superviser le processus de réouverture des écoles.

7.3.1 Le rôle des administrateurs locaux et des parents dans la réouverture des écoles

En collaboration avec quelques autorités scolaires locales qui étaient déjà en place, les préfets ont choisi différentes dates pour la réouverture scolaire au sein de leurs entités

préfecturales. Ces dates étaient aussitôt radiodiffusées à la population. Le ministre de l'Éducation, accompagné par les autorités scolaires, est descendu dans presque chaque Commune⁴. Ces descentes furent une occasion de prouver à la population que le ministère de l'Éducation était déjà opérationnel.

Ce n'était pas un choix facile pour les parents d'envoyer leurs enfants à l'école. Deux mois auparavant, beaucoup de gens ont été rassemblés dans des écoles, des églises et des bâtiments publics sous prétexte de les protéger. Ils y ont été massacrés. La confiance des parents dans les autorités publiques était dès lors perdue. D'ailleurs, la population était préoccupée à trouver les moyens de survivre et à chercher les nouvelles des leurs portés disparus. La scolarisation des enfants était le cadet de leurs soucis. Il a fallu des efforts considérables pour qu'ils envoient leurs enfants à l'école. Face à cette réticence, le ministre de l'Éducation en collaboration avec le personnel de son ministère a organisé des descentes de sensibilisation dans chaque Préfecture. À chaque fois, la délégation partait accompagnée d'au moins une personne originaire de la région visitée, familière de la population locale (Obura, 2003). De cette façon, la confiance fut progressivement réinstaurée. En conséquence, au milieu de 1995, l'enseignement primaire avait repris son cours dans presque toute l'étendue du pays.

7.3.2 Rôle des partenaires étrangers pendant la période des urgences

L'analyse de la littérature sur la période post-génocide au Rwanda montre que les nouvelles autorités dynamiques, très jeunes⁵ et issues de la rébellion, affichaient ostentatoirement une volonté de diriger le pays sur une voie de *self dependance*. Elles étaient déterminées à développer leurs propres priorités et leurs propres stratégies d'application. Elles voulaient également prouver au monde et à la population locale leur capacité d'organisation. C'est dans ce cadre que l'action de réouverture des écoles a été l'œuvre totalement originale du gouvernement rwandais. Plus tard, motivés par le sentiment de culpabilité d'avoir assisté passivement au génocide, les partenaires internationaux s'empressèrent de proposer leur assistance dans les domaines les plus urgents, dont la réhabilitation, la santé et l'éducation.

Plusieurs organisations non gouvernementales et les institutions internationales de financement ont contribué d'une façon ou d'une autre à la reconstruction du secteur éducatif durant la période des urgences. En général, l'assistance était orientée vers la mobilisation des ressources (PNUD, Banque mondiale, FMI, UNICEF, UNESCO, etc.), la réhabilitation des salles de classes (UNICEF, UNESCO, UNHCR, Banque mondiale, GTZ, Banque de développement africain, etc.), l'organisation des séminaires et des conférences

⁴ Plus tard, suite à la mise en œuvre du processus de décentralisation réalisé à partir de l'année 2000, les Préfectures deviendront des Provinces et les Communes deviendront des Districts. Désormais, les Préfets des Préfectures furent appelés Gouverneurs des Provinces et les Bourgmestres des Communes sont appelés Maires des Districts

⁵ Très peu de nouvelles autorités étaient âgées de plus de 35 ans en 1994. La majorité avait entre 20 et 35 ans.

sur la réorganisation du système d'enseignement (UNESCO, UNICEF, Banque mondiale, etc.), la distribution des rations alimentaires pour les enseignants ou pour les élèves (PAM), et l'appui au développement des programmes scolaires (l'UNESCO, l'UNICEF, GTZ, la Banque mondiale, la Coopération Technique Belge,). Certaines organisations ont organisé des formations pour les enseignants. Cependant, la documentation sur le caractère et sur le contenu de ces formations est très lacunaire ou quasi-inexistante. Les pays comme la Belgique, la France, les USA, l'Angleterre, la Hollande, la Suède, le Canada, l'Allemagne ont contribué directement ou indirectement dans la reconstruction du système éducatif après le génocide.

Dans des conditions normales, les institutions internationales de financement ne participent pas à la rémunération des agents de la fonction publique. Néanmoins, face à la situation catastrophique, le cas du Rwanda fut traité de façon particulière. Certaines institutions internationales ont participé directement à la rémunération des enseignants. C'est, par exemple, le cas de l'UNICEF qui a octroyé une somme de 800.000 US dollars dans un programme appelé *a one time incentive payment* destiné à attirer les enseignants dans les écoles (UNICEF, 1995 :30 ; Obura 2003 : 65).

Paradoxalement, malgré cette coopération entre le ministère de l'Éducation et les partenaires internationaux, Obura (2003) fait remarquer que les autorités éducatives se plaignaient plutôt d'un manque de consultation et de coordination entre elles et les partenaires internationaux. L'auteur conclut que cette perception négative résultait d'un sentiment d'impuissance ressenti par les autorités éducatives locales au lendemain d'une crise sans précédent. Contraintes de travailler dans des conditions d'insuffisance en termes de capital humain, financier et cognitif⁶, elles se sentaient sûrement lésées face à l'« armada » - constituée par des experts chevronnés et des moyens incommensurables - déployée par les agences internationales de financement.

7.3.3 Rôle des Églises pendant la période des urgences

Dès la période coloniale, la puissance des congrégations religieuses se manifestait par leurs interventions dans les actions sociales, dont l'éducation et la santé. La situation post-génocide n'a pas manqué à la règle. L'Église catholique, la traditionnelle puissante partenaire du système éducatif rwandais, a été la première à réagir de façon coordonnée. Un mois après le génocide, en août 1994, elle avait déjà commencé les contacts avec les nouvelles autorités du pays pour rétablir le partenariat (Rugengande, 2010). Ayant désespérément besoin d'une assistance, les autorités scolaires ont répondu favorablement. À travers des organisations qui lui sont affiliées telles que *Catholic Relief Services* (CRS) et *CARITAS-Rwanda*, l'Église catholique a assisté le gouvernement rwandais dans la réouverture des écoles en finançant, en construisant et en réhabilitant les établissements scolaires. Elle a également fourni la nourriture pour les enseignants étant donné que les

⁶ Faute de personnel qualifié, les agents éducatifs étaient sélectionnés sans tenir compte des critères de qualification. Toute personne ayant une formation de base était admise, indépendamment de son niveau de formation et de sa spécialisation.

caisses de l'État étaient vides et que par conséquent, les fonds pour les salaires n'étaient pas encore disponibles (Obura, 2003).

Le rôle des autres congrégations religieuses n'est pas aussi coordonné, documenté et clarifié que celui de l'Église catholique. Toutefois, la littérature montre que leurs réactions en matière administrative et politique étaient plutôt timides et qu'à chaque occasion, ils se sont alignés derrière les propositions de l'Église catholique (Hayman, 2005 ; Obura, 2003 ; Rugengande, 2007). Quant à l'intervention éducative concrète, leur contribution consistait à l'assistance dans la distribution des rations alimentaires dans les écoles. Elles participaient également dans la mobilisation des ressources, principalement celles octroyées par leurs propres bailleurs de fonds, en l'occurrence les congrégations religieuses externes, destinées à la réhabilitation et la réouverture des établissements scolaires qui leur sont affiliés.

Tableau 7. Établissements scolaires à la fin de la période des urgences et de transition

Statut des établissements scolaires	Gestionnaire	Enseignement primaire		Enseignement secondaire		Enseignement supérieur	
		Nombre	% par rapport à la totalité des écoles	Nombre	%	Nombre	%
Public	État	567	27,1	72	19	6	42,8
Libre Subsidie	SNEC	896	42,8	61	16,1	0	0,0
	BNEP	506	24,2	31	8,2	0	0,0
	Autres	90	4,3	20	5,2	0	0,0
Privé	SNEC	0	0,0	28	7,4	0	0,0
	BNEP	0	0,0	37	9,7	0	0,0
	Autres	31	1,4	129	34,1	8	57,2
TOTAL		2090	100	378	100	14	100

Source : Calculs adaptés d'Obura (2003) et de Republic of Rwanda & World bank (2003)

En 1996, les congrégations religieuses étaient parvenues à ouvrir la quasi-totalité des écoles qui sont sous leur responsabilité. Parmi les établissements scolaires opérationnels à la fin de la période des urgences, plus de 71,4% avaient le statut de libres subsidies. L'Église catholique gérait plus de 60% des établissements libres subsidies. Le conseil protestant au Rwanda (CPR) en gérait à peu près 34%. Au niveau de l'enseignement supérieur, l'Église adventiste du septième jour parvint à rouvrir (en 1996) un établissement d'enseignement supérieur, l'Université adventiste d'Afrique centrale (UAAC). La même année, les Églises protestantes ouvrirent la Faculté de théologie de Butare (FTB) qui était opérationnelle depuis 1969. En 1997, les parents adventistes de Gitwe parvinrent à ouvrir l'Institut supérieur de Gitwe (ISPG) opérationnel depuis 1993. Parallèlement, la même année les laïques adventistes créèrent l'Institut des Laïques adventistes de Kigali (INILAK). L'année précédente (1996) d'autres acteurs privés avaient ouvert l'Université libre de Kigali (ULK) (MINEDUC & World bank, 2003 : 123).

7.4 Confrontations entre acteurs pendant la période des urgences

La situation socio-économique issue de la guerre et du génocide de 1994 était catastrophique. Conséquemment, les priorités du gouvernement rwandais et des bailleurs de fonds furent axées sur la mobilisation des ressources. Ils visaient la restauration de la sécurité et de la stabilité interne, la réconciliation nationale, la réhabilitation, la relance économique et la reconstruction du capital humain. Le fonds africain de développement (1998) fait remarquer que les programmes d'assistance mis en place durant la phase des urgences n'étaient assortis d'aucune conditionnalité. La seule préoccupation des bailleurs de fonds était le retour à une situation normale et une reprise économique. Néanmoins, la différence des perspectives, des doctrines et des attentes poursuivies par les uns et les autres a quelquefois conduit à des malentendus.

7.4.1 Problème de l'enseignement tertiaire

La première divergence des perspectives fut observée dès le rétablissement de l'enseignement supérieur en 1995. Dès le départ, les nouvelles autorités rwandaises voulaient s'engager dans un processus d'autosuffisance. Ils avaient donc besoin d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et capable de faire face aux problèmes économiques contemporains. Par contre, la communauté internationale et les agences internationales de financement, souscrivant aux doctrines internationales qui préconisent l'appui à l'enseignement de base au détriment de l'enseignement secondaire, voulaient focaliser l'attention sur la réhabilitation de l'enseignement primaire, laissant l'éducation secondaire et supérieure pour une phase ultérieure (Obura, 2003).

Souscrivant à cette perspective, les principaux bailleurs de fonds du secteur éducatif dont l'UNESCO, l'UNICEF, PNUD et PAM décidèrent de s'occuper de l'enseignement primaire et secondaire au détriment de l'enseignement tertiaire. Ce désengagement fut, à plusieurs reprises, source de tensions entre eux et le gouvernement rwandais qui voulait à tout prix reconstruire parallèlement tous les niveaux du système éducatif, avec ou sans assistance externe (Hayman, 2005). Néanmoins, face à l'ampleur des besoins financiers et matériels, l'État fut tenu d'adopter la perspective des bailleurs de fonds même si elle ne correspondait pas à ses besoins prioritaires.

Ces tensions peuvent être interprétées comme un refus d'intégration dans une configuration, au cas où celle-ci véhicule des valeurs qui ne rencontrent pas les priorités et les aspirations locales. En fait, durant les années 1990, le processus d'octroi de l'aide internationale fonctionnait encore sous le système d'ajustement structurel dont l'une des conditionnalités était la délocalisation des financements éducatifs, de l'enseignement supérieur à l'enseignement primaire. Les nouvelles autorités du pays ne l'entendaient pas de cette oreille. Initialement, elles adoptèrent une attitude de type « *voice* » (Bourhis et Lascoumes, 2014 : 515) qui consiste en un refus politique de la mesure relative au financement scolaire préconisée par les bailleurs de fonds (Hayman, 2005). Plus tard, face à l'ampleur des problèmes économiques, les nouvelles autorités adoptèrent une attitude de

type « *exit* » qui consiste en une résistance sous forme de « détournement-contournement » (Bourhis et Lascoumes, 2014 : 515) destinée à modifier les effets produits par les doctrines des institutions internationales relatives au financement de l'enseignement supérieur. Différents instruments furent mobilisés pour orienter ces effets dans un sens plus ou moins favorable et acceptable : les bourses d'études furent désormais octroyées sous forme de « prêts » et une agence de gestion des prêts-bourses (SFAR) fut créée. En outre, un système d'assistance aux étudiants rescapés du génocide fut instauré, justifié par l'idée d'atténuer les conséquences engendrées par le génocide perpétré contre les tutsi.

7.4.2 Confrontation autour des programmes scolaires d'urgence

Vers la fin de la phase des urgences, une autre confrontation, qui semble anodine mais qui est pleine de signification, fut observée. Elle impliquait les enseignants, les autorités scolaires et les bailleurs de fonds chargés du *programme for education for emergency and reconstruction*-PEER et de la distribution des *Teacher Emergency Packages*-TEPs.

En principe, les PEERs et les TEPs sont destinés aux situations post-conflits où le système scolaire n'est pas encore rétabli ou pas encore fiable. C'est en ce sens qu'ils sont souvent utilisés dans des camps de réfugiés. Leur utilisation au Rwanda s'avéra plus compliquée. La question a été soulevée dès la première phase des TEPs. Celle-ci préconisait les jeux scolaires comme moyen d'occuper les enfants, en attendant qu'ils se réadaptent à la situation. Les enseignants, qui étaient familiers avec le curriculum scolaire, ne comprenaient pas pourquoi ils devaient passer leur temps à jouer avec les enfants. Ils préféraient leurs pratiques habituelles, c'est-à-dire commencer l'enseignement instantanément et laisser les jeux pour les moments de récréation. D'ailleurs, ils trouvaient la matière prévue dans les PEERs et les TEPs trop élémentaire, au point qu'au bout de quelques jours, ils l'avaient déjà dispensée en entier (Crisp et *al.*, 2001 : 64). Les bailleurs de fonds ne l'entendaient pas de cette façon. Pour eux, les enfants qui sortent de la guerre ont besoin de s'adapter à travers les jeux scolaires, avant de recommencer leurs études. La littérature rapporte que cette tentative de changer les pratiques familières par un modèle externe n'a pas été bien accueillie. Elle a conduit aux désaccords exprimés par les enseignants.

Ce n'est qu'à la fin de la période des urgences que le PEER et les TEPs suscitèrent le questionnement des autorités scolaires. Dès qu'une situation normale fut restaurée au Rwanda, les autorités locales se demandèrent s'il était rationnel de suivre un programme destiné aux situations d'urgence. Elles ne demandaient pas l'arrêt de sa distribution mais plutôt le changement de sa désignation. La mention d'« *emergency* » était mal placée, au moment où le discours politique avait déjà évolué de la perspective des urgences à la perspective de développement. Pour les bailleurs de fonds, changer le nom du programme signifiait le changement de sa substance, ce qui impliquait le changement de sa ligne budgétaire.

7.4.3 Résurgence de la question des conventions scolaires

Aussitôt que la guerre civile et le génocide prennent fin, l'Église catholique a ramené la question de la convention scolaire sur la table des négociations. En novembre 1994, un projet de protocole d'entente a été préparé par le secrétariat national de l'enseignement catholique (SNEC) sans succès. Dès lors, les discussions sur le type de partenariat État-Église devinrent intenses. Les documents de SNEC montrent une fréquence élevée de correspondance entre l'Église catholique et les autorités scolaires au cours des premiers mois de l'année 1995. En février 1995, les échanges entre les autorités scolaires et les représentants éducatifs de l'Église catholique avaient déjà pris une allure identique à celle d'avant le génocide.

Dans une lettre du 1^{er} février 1995 adressée aux autorités scolaires, le représentant de l'enseignement catholique insistait sur les questions relatives aux aspects organisationnels du système éducatif. Ainsi, il a évoqué le cadre légal du fonctionnement des écoles libres subsidiées et la définition des attentes gouvernementales vis-à-vis de l'Église catholique en matière d'enseignement. Il a également fait remarquer la confusion observée lors de la réouverture des écoles à la fin de 1994. Les problèmes soulevés étaient notamment liés à l'enseignement de l'histoire, aux procédures d'intégration des étudiants qui rentraient d'exil, à la qualification et à l'équivalence des diplômes des enseignants, aux instructions sur les frais scolaires, au statut des enfants en âge scolaire qui étaient encore mobilisés dans l'armée, etc.

Le ministère de l'Enseignements primaire et secondaire adopta une attitude conciliante, similaire à celle qu'il avait adoptée dans la situation conflictuelle d'avant le génocide. Cette fois-ci, le ministre insista sur le respect du gouvernement rwandais à l'égard du principe de liberté d'enseignement. Il a réaffirmé la détermination de l'État rwandais à collaborer avec l'Église catholique en matière d'enseignement. En plus, il proposait une commission paritaire entre l'Église catholique et l'État en vue d'étudier profondément les modalités pratiques de leur collaboration.

Avant la mise sur pied de cette commission, l'Église catholique a rappelé sa position sur le partenariat État-Église en éducation. Une liste de ses attentes administratives et politiques en matière d'enseignement fut transmise au Ministère de l'enseignement primaire et secondaire. Celles-ci incluent la reconnaissance de l'autorité des évêques, des prêtres et des laïcs catholiques dans le domaine de l'enseignement ; le respect de la spécificité de l'enseignement catholique à travers la reconnaissance de l'autorité des cadres de l'Église ; l'engagement à respecter le statut du personnel religieux dans la gestion administrative du personnel enseignant (la nomination, la mutation ou l'affectation scolaire) et la clarification des procédures d'allocation des subsides nécessaires au fonctionnement des écoles libres-subsidiées.

La commission paritaire fut réunie le 16 février 1995. Elle fut une occasion pour le représentant national de l'enseignement catholique, Monseigneur Wenceslas Kalibushi, de faire remarquer que le cadre juridique dans lequel les Églises opéraient jusque-là était imprécis, dépassé et avait besoin d'une révision urgente (Kalibushi, 1995). La commission

recommanda à l'Église catholique d'élaborer un nouveau protocole d'entente qui régit provisoirement la collaboration entre l'État et l'Église, en attendant la révision de la législation scolaire. La délégation de l'Église catholique est sortie de la réunion plutôt satisfaite. L'Église catholique a développé le protocole d'entente demandé en moins d'un mois. Il fut soumis aux autorités compétentes du ministère de l'Enseignements primaire et secondaire pour la vérification et fut signé le 30 mars 1995. Il comportait des engagements très similaires à ceux de la convention de 1987, avec une seule différence : le nouveau protocole spécifiait clairement les responsabilités et les engagements de chacun des partenaires signataires.

Le protocole signé entre l'Église catholique et le ministère de l'Éducation devait être provisoire. Il était prévu qu'une convention scolaire actualisée devait le remplacer après l'élaboration d'une législation scolaire qui n'existait pas à ce moment. Néanmoins, ce protocole n'a jamais été appliqué. Rugengande (2010) note qu'au ministère de l'Éducation, « seuls ont pris ce texte au sérieux ceux qui ont négocié directement avec l'Église catholique. Les autres n'ont pas donné une grande valeur à un document qui n'a pas suivi les voies normales d'élaboration d'une convention. Pour l'Église catholique, c'est comme si ce texte n'avait pas existé. Ses représentants affirment que ce texte et les négociations menées après 1994 n'ont pas supprimé les litiges qui ont caractérisé leur relation avec l'État » (Rugengande, 2010 : 199).

8. Synthèse du chapitre

À partir des années 1980, le néolibéralisme s'est imposé comme un schème d'interprétation du monde auquel souscrit le système d'aide internationale. Les pays africains ont incorporé les valeurs qui régissent cette configuration et les actions éducatives de ces pays ont été définies sur la base des injonctions normatives véhiculées par les institutions internationales de financement sous forme de programmes d'ajustement structurels. Toutefois, le Rwanda a affiché une spécificité relative par rapport à la majorité des pays d'Afrique subsaharienne. Suite aux réalités locales, les plans d'ajustement structurel et les autres stratégies de développement sous-jacentes ont été adoptés tardivement et pour une très courte durée après des résistances locales farouches et d'intenses transactions entre les autorités nationales et les experts mandatés par les institutions internationales de financement.

Cette intégration éphémère dans une configuration mondialisée ne fut réalisée que sous une forme de détournement partiel. Le discours politique étant hostile aux injonctions étrangères, seule une partie des exigences d'institutions de financement internationales était institutionnalisée dans les instruments d'action publique mobilisés dans le secteur de l'éducation au Rwanda, durant la période de 1980 à 1998. Les doctrines telles que la privatisation de l'enseignement ont été intégrées dans la législation scolaire élaborée en 1985 et en 1991, engendrant ainsi la prolifération des écoles privées et le recul de l'intervention publique. Néanmoins, d'autres doctrines, telle que la décentralisation de l'enseignement n'ont été que partiellement ou pas du tout intégrées.

Le dispositif qui porte les principes libéraux et la logique de marché a intégré non seulement les instruments d'action publique mais aussi les situations conflictuelles et les résistances. Le cas, par exemple, des protestations contre l'augmentation du nombre des Tutsi dans les écoles privées sans passer par le système de quotas et les critiques des congrégations religieuses contre l'ingérence à outrance des administrateurs locaux dans le système scolaire, sont des illustrations pertinentes de la manière dont les rivalités de longue date se sont intégrées dans ce dispositif.

Les effets prescriptifs et normatifs associés aux doctrines des institutions internationales de financement ont été momentanément inhibés par la guerre et le génocide. Aussitôt après le génocide, le contexte de dépendance lié à la situation conflictuelle a été une occasion pour le retour en force des institutions internationales de financement à partir de juillet 1994. Quoique les nouvelles autorités, tout comme leurs prédécesseurs, aient adopté un discours politique hostile aux injonctions étrangères, le constat est que les actions publiques entreprises dans le système éducatif durant la période d'urgences (1994 à 1998) étaient en grande partie soutenues par les instances internationales de financement, ne fût-ce que des réunions et des séminaires traitant les questions éducatives. Facilité par les instances internationales de financement, le système éducatif rwandais s'est réintégré petit à petit dans un dispositif en s'alignant sur les principes néolibéraux et sur la logique de marché.

Chapitre 6

Transformation des instruments mobilisés dans le secteur de l'éducation au Rwanda

Ce chapitre s'articule sur deux axes principaux. En premier lieu, il s'intéresse au processus à travers lequel les instruments d'action publique acquièrent les caractéristiques institutionnelles qui leur permettent de façonner le comportement des acteurs (Lascoumes et Le Galès, 2005). Il s'appuie sur l'archéologie des instruments mobilisés dans le secteur de l'éducation après le génocide. Il tente de répondre aux questions telles que : Quels sont les instruments mobilisés ? Quel est leur usage ? De quelle manière ont-ils été transformés, recyclés et adaptés à la nouvelle configuration internationale ? En quoi l'idéologie qu'ils portent se rattache-t-elle au discours normatif global ? En s'interrogeant sur la manière dont les nouvelles normes, structures, pratiques, procédures participent à la sécurisation (effet d'inertie) et au contrôle (production d'un système explicatif de l'enjeu traité) du système éducatif, ce chapitre tente d'appréhender la reconfiguration politique et la constitution des nouveaux modes de gouvernement à travers la migration des instruments d'action publique localement mobilisés.

En second lieu, ce chapitre s'intéresse aux reconfigurations qui émergent lors de la transformation des instruments d'action publique mobilisés dans le secteur de l'éducation. Quels sont les acteurs qui se positionnent au centre de la production des pratiques éducatives associées aux nouveaux instruments d'action publique ? Quels sont les enjeux socio-économiques et politiques liés à ce positionnement ? Comment réagit la dynamique du réseau d'acteurs face au repositionnement des acteurs ? A ce niveau, ce chapitre tente de comprendre la manière dont les acteurs acquièrent « des capacités d'action très différentes en fonction des instruments sélectionnés » (Lascoumes et Le Galès, 2005 : 16). Il tente d'appréhender des places et des figures conférées aux acteurs lors de la migration des instruments. Sont-ils des précurseurs, des intermédiaires ou de simples participants et exécutants ? La réponse à ces questions permet de saisir les types d'appropriation des politiques éducatives et le niveau d'influence des partenaires locaux dans la dynamique du réseau d'acteurs.

1. Renforcement de la doctrine portée par le dispositif au Rwanda

Les actions publiques sont toujours basées sur une multitude d'instruments qui combinent leurs effets prescriptifs et normatifs. Malgré leur hétérogénéité, ces instruments d'action publique restent confinés dans un sentier tracé à partir d'une certaine vision du

monde. Reste à connaître les mécanismes par lesquels ils parviennent à s'agencer et à se placer dans le dispositif qui les intègre. La partie suivante montre la manière dont les instruments mobilisés au Rwanda se sont placés dans un dispositif qui porte la doctrine promue par les institutions internationales. Après la phase de reconstruction et des urgences, le Rwanda est entré dans une nouvelle phase de transition entre la situation de guerre et la situation de développement durable, de 1998 à 2002 (World Bank, 1998). Durant cette phase, une attention particulière était attirée sur l'amélioration des conditions socio-économiques. Elle s'est caractérisée par un changement des doctrines et des mécanismes d'assistance internationale, accompagnés par une forte augmentation de l'aide financière étrangère octroyée au Rwanda. En éducation, cette période fut caractérisée par une mise au point des instruments qui facilitent l'implication de la population locale dans le processus de définition et d'opérationnalisation des plans stratégiques du secteur de l'éducation.

Jusqu'en 1998, la priorité du Rwanda avait été en grande partie la récupération et la reconstruction de la nation. La période de transition fut un moment de création des instruments qui permettent de redynamiser la croissance économique. L'objectif prioritaire était de faire entrer le Rwanda dans l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) afin qu'il bénéficie de l'allègement de la dette. Compte tenu des lacunes financières, matérielles, mais surtout des lacunes en matière d'expérience de la plupart des nouvelles autorités, le Rwanda ne pouvait ni remplir les exigences de l'initiative PPTE, ni assurer le décollage économique nécessaire pour le développement durable. C'est dans ce contexte qu'en 1998, la phase des urgences s'est terminée. Le pays s'est engagé dans une phase de transition. Désormais, les instruments d'action publique furent recyclés et intégrés dans un processus de partenariat activé par les institutions internationales de financement. Cette injonction étrangère a été facilitée par les deux programmes d'assistance parallèlement appliqués au cours de l'année 1998 : la première stratégie d'assistance au pays (*country assistance strategy* - CAS I) et la seconde tranche du programme d'ajustement structurel (PAS II).

1.1 Initiative des Pays pauvres Très Endettés (PPTE) au Rwanda

À la fin de la guerre et du génocide, le Rwanda avait déjà accumulé une dette publique extérieure lourde. La Banque mondiale (1998 : 6) montre qu'en 1996, la dette en cours ou décaissée, y compris les arriérés, était équivalente à un milliard de dollars américains, c'est-à-dire 84% du PIB. Jusqu'à cette période, les arriérés de service de la dette étaient de 79 millions de dollars américains. Les créanciers multilatéraux, principalement l'IDA, la BAD, le FIDA, le Fonds saoudien, la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA), et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), représentaient 84% de la dette.

La grande partie de cette dette avait été contractée sous des termes concessionnels, avec un taux d'intérêt moyen de 1,5%. Malgré cela, le fardeau du service de la dette restait important. À la fin de 1996, le service annuel de la dette, les arriérés exclus, s'élevait à 41% des exportations et 26% du chiffre d'affaires. À la dette publique extérieure s'ajoutait une dette publique intérieure substantielle et exceptionnelle qui, à la fin de l'année 1996, s'élève à 372 millions de dollars américains, y compris les arriérés de 62 millions de dollars américains.

Suite au faible rendement des biens d'exportation, la dette du Rwanda devenait de plus en plus intenable. La Banque mondiale (1998 : 10) montre par exemple qu'à la fin de 1997, la valeur de la dette publique extérieure était estimée à 556% des exportations. Jusque-là, les estimations prévoyaient qu'elle devrait rester supérieure à 350% des exportations au cours des dix prochaines années. Par conséquent, le Rwanda avait désespérément besoin du soutien des bailleurs de fonds pour le service de sa dette afin de pouvoir accéder à la facilité du programme des pays pauvres très endettés.

À la fin de décembre 2000, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé l'intégration du Rwanda dans l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTe). Grâce à cette initiative, le Rwanda a connu un allègement de la dette s'élevant à 452,4 millions de dollars américains en termes de valeur actuelle nette (« VAN » en français ou « NPV » en anglais) et un montant estimé à 810 millions de dollars en termes nominaux, avec l'aide de l'*International Development Association* (IDA) de 404,8 millions de US \$ qui couvre une période de vingt ans. En outre, le Rwanda a bénéficié de l'assistance intérimaire de l'« IDA », du FMI, de la Banque africaine de développement (BAD), de l'Union européenne et du Club de Paris (World Bank, 2002c : 10).

1.2 Le second plan d'ajustement structurel (PAS II) 1998-2000

La première tranche du plan d'ajustement structurel avait été octroyée entre les années 1991 et 1993. En 1993, la deuxième tranche des financements promis fut brutalement suspendue. Les bailleurs de fonds attendirent la fin de la guerre et du génocide pour renégocier les modalités de rétribution de cette seconde tranche, sous forme de « PAS II ». Le prêt destiné au financement du « PAS II » a été approuvé par le Conseil d'administration de la Banque mondiale le 15 juillet 1998. L'accord de prêt qui couvre une période de 1998 à 2000 a été signé le 27 juillet 1998 et est entré en vigueur le 7 décembre 1998. Le décaissement du prêt a été effectué en deux tranches. La première fut décaissée le 31 décembre 1998 tandis que la seconde fut transférée le 13 décembre 1999. Ce financement était octroyé sous forme de partage entre le Fonds africain de développement (FAD), la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), l'Union européenne (UE), et les autres bailleurs de fonds bilatéraux (le Fonds africain de développement, 2007).

Tableau 8. Le partage de financement du second plan d'ajustement structurel 1998-2000

Source de financement	Montant en millions d'UC ¹	Montant en milliards de francs rwandais
FAD	15,8	6,34
FMI	70,89	29,49
Banque mondiale	67,37	28,02
UE	37,43	15,57
Autres bailleurs bilatéraux	84,21	35,03

Source : Adapté de Fonds de développement africain (2007 :iii)

Le « PAS II » visait des mesures axées sur trois principales composantes : (i) l'assainissement du cadre macro-économique, (ii) les réformes structurelles et sectorielles, (iii) les réformes institutionnelles. Il visait également l'objectif de « rétablir les équilibres macro-économiques internes et externes de manière à favoriser les conditions d'une croissance durable et équitable favorable à la réduction de la pauvreté à travers : (i) la réalisation d'un taux de croissance de 6,7% en 1998 et de 8% à partir de 1999, (ii) la réduction de l'inflation à 5% à compter de 1999, (iii) la réduction du déficit du compte courant extérieur (hors transferts officiels) à environ 17% du PIB en 2000, (iii) le désengagement de l'État des secteurs productifs, (iv) la promotion du secteur privé » (Fonds africain de développement, 2007 : 1). Certaines mesures engagées concernaient spécifiquement le système d'enseignement, comme la compression du personnel enseignant et l'accroissement du budget du secteur de l'éducation (Fonds africain de développement, 2007 : 12). Néanmoins, durant la période post-génocide, l'ajustement structurel n'était plus d'actualité. Par conséquent, le « PAS II » fut le dernier programme de ce genre à être appliqué au Rwanda. Il fut progressivement remplacé par les *country assistance strategies* (CAS).

1.3 La première stratégie d'assistance-pays (CAS I) 1998-2002

La stratégie d'assistance-pays (*country assistance strategy*-CAS) est une stratégie d'assistance préparée par la Banque mondiale. Elle est destinée à appuyer des pays qui contractent des crédits auprès de l'Association internationale de développement (IDA) ou des pays qui reçoivent des prêts accordés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). La « CAS » est un document stratégique qui présente la vision des acteurs à l'égard du développement de leur pays. Elle s'aligne sur les priorités nationales présentées dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRPs) ou dans d'autres documents et plans stratégiques associés (Banque mondiale, 2013). La Banque mondiale précise que la « CAS » vise à faciliter la collaboration, l'harmonisation et la coordination entre les parties prenantes aux actions de développement. Par conséquent, elle est préparée en partenariat avec les autorités locales, la société civile, les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes (ibid.). Elle est normalement révisée suivant des procédures rigoureuses de la Banque mondiale, après une période de quatre

¹ UC= Unité de compte du groupe de la Banque africaine de développement (BAD). Le taux d'échange en 1998 était 1 UC= 1,33589 USD et 1 UC = 415,964 Frw

années. Sa particularité repose sur le fait qu'elle est centrée sur les résultats et qu'elle « comprend un cadre assorti de cibles et d'indicateurs clairs permettant de suivre la performance du Groupe de la Banque mondiale et du pays au regard des résultats visés, tels que définis » (ibid.).

Au Rwanda, la première *country assistance strategy* (CAS I) a été préparée à la fin de la période des urgences (1998). Elle fut l'occasion d'attirer l'attention de la communauté internationale sur les conséquences néfastes qui surgiraient au cas où l'assistance étrangère ne renforcerait pas les efforts de reconstruction entamés par le gouvernement rwandais. Ainsi, la « CAS I » propose aux instances internationales de traiter le Rwanda comme un *special case* (World bank, 1998 : i). Elle recommande aux bailleurs de fonds d'être peu regardants sur la rigueur d'application des conditionnalités lors de l'octroi de l'assistance internationale. Elle a proposé également un appui solide de la Banque mondiale pour l'année 1999. Elle a fourni des indications sur les opérations de prêts à octroyer pour les années 2000 et 2001. En ce sens, elle propose un montant de prêt de 80 millions de dollars pour la seule année 1999. Ce montant exceptionnellement élevé est justifié par le fait que les réussites observées pendant la période des urgences avaient besoin d'être fortement soutenues.

Le document de *Country assistance strategy I* présente les différents autres facteurs qui justifient le traitement de faveur à l'égard du Rwanda : (i) la communauté internationale a été lente à réagir à la crise au Rwanda. Cette fois-ci, elle était obligée d'assister le pays pour qu'il soit capable de faire face aux défis causés par la guerre civile, le génocide et la destruction du capital humain, (ii) une nécessité urgente de prévenir les conflits dans toute la région des Grands Lacs qui, autrement, pourraient saper les efforts de paix et de développement pour les générations futures, (iii) la nécessité de consentir des efforts pour le développement durable destiné à améliorer le bien-être de la population locale, (iv) la nécessité de réformes économiques visant à promouvoir un système économique qui inclut tous les groupes sociaux, dans le cadre de la transition vers la paix et la stabilité politique durables et (v) le fardeau de la dette extérieure élevée que connaissait le Rwanda et qui ne pouvait être réduite qu'avec l'aide internationale (ibid.).

Face à des défis particuliers dus au génocide et à la guerre civile, la *Country assistance strategy I* propose un programme souple pour le Rwanda. En ce sens, elle suggère à la Banque mondiale de focaliser son assistance sur cinq thèmes : (i) poursuite des efforts visant à réintégrer les réfugiés et à promouvoir la réconciliation nationale ; (ii) revitalisation de l'économie rurale, ce qui nécessite une augmentation durable de la productivité agricole, la protection des ressources naturelles, la fourniture de l'infrastructure sociale et économique et l'amélioration du fonctionnement des marchés ruraux ; (iii) investissement dans le développement des ressources humaines et renforcement des capacités à développer une main-d'œuvre qualifiée et à améliorer le bien-être de la population ; (iv) soutien aux réformes politiques et réglementaires et les investissements d'infrastructure sélectionnés pour promouvoir le commerce et l'investissement du secteur privé, et améliorer la compétitivité du Rwanda; et (v) l'amélioration de la coordination des donateurs et de la

mobilisation des ressources. Ce sont le troisième et le cinquième thème qui ont fortement influencé le processus de participation dans le secteur de l'éducation au Rwanda.

Développée à la fin d'une période d'anarchie totale, la *Country assistance strategy I* loue les progrès jusque-là réalisés. En fait, suite au génocide de 1994, le PIB avait baissé de 50% et le taux d'inflation avait grimpé à 62% comparativement à 12,4% en 1993. Le rétablissement de la paix dans la plupart des régions du pays et des mesures de stimulation du secteur privé par d'importants flux d'aide extérieure ont eu un impact sur le PIB. Il a rebondi de 35% en 1995, de 12% en 1996, et d'environ 13% en 1997. Le taux d'inflation a diminué de 11% en 1997. Cependant, des facteurs inquiétants furent relevés. Premièrement, la progression économique s'avérait très lente. Le PNB par habitant en 1996 était de seulement 190 \$ US et le PIB réel à la fin de 1997 était de seulement 80% de son niveau d'avant-guerre. Deuxièmement, la « CAS I » a averti que malgré une accalmie relative, la situation restait très tendue et volatile. La perspective politique était assombrie par la poursuite des violences observées depuis le retour massif de réfugiés rwandais pendant et après la première guerre de la République Démocratique du Congo (ex-Zaïre). La « CAS I » évoque également la question de la lenteur des procédures pénales pour les 130.000 suspects génocidaires qui croupissaient dans les prisons sans dossiers. Ces facteurs sont présentés comme un danger et une raison de plus pour un fort engagement des partenaires étrangers en vue d'éviter que le pays ne retombe dans le chaos.

La « CAS I » a élaboré ses recommandations à partir des leçons tirées de l'expérience de l'appui international d'avant la guerre au Rwanda. Elle montre que précédemment, la communauté des bailleurs de fonds n'a pas suffisamment considéré les dimensions sociopolitiques lors de l'octroi de son aide au gouvernement rwandais. Par conséquent, l'aide extérieure a contribué à mettre en place des infrastructures relativement bonnes sans toutefois atteindre les pauvres. Un petit groupe au sein du régime a accaparé tous les avantages et les privilèges, ce qui a conduit à une situation de guerre. De cette situation, trois grandes leçons ont été tirées. La première considère la nécessité d'intégrer la dimension sociopolitique lors de l'octroi de l'aide au développement. La deuxième insiste sur la reconnaissance du rôle-clé de coordination des bailleurs de fonds qui opèrent dans des situations de conflits ou de post-conflit dans lesquelles des problèmes sociopolitiques s'ajoutent aux problèmes économiques. Dans de telles situations, la complémentarité entre les institutions multilatérales et les donateurs bilatéraux offre plus de probabilités de produire des résultats plus durables. La troisième est liée à la nécessité de concentrer l'assistance internationale sur la population locale, en particulier les pauvres, ce qui pourrait fournir des répercussions directes et durables pour la société et faciliter la transition vers la paix (World Bank, 1998).

Ces trois leçons ne sont pas l'apanage de l'assistance internationale d'avant la guerre au Rwanda. Elles sont plutôt clairement alignées sur la nouvelle doctrine des institutions de Bretton Woods. En recommandant leur application dans les procédures d'aide au Rwanda, la stratégie d'assistance-pays (CAS I) a renforcé les principes et les pratiques des instances internationales au Rwanda. Ces principes incluent la bonne gouvernance, l'harmonisation

de l'aide, le partenariat, l'appropriation locale (*ownership*), la responsabilité démocratique (*Accountability*), l'inclusion (*empowerment*), etc.

2. Mobilisation des instruments-balises au Rwanda

Les conditions de décaissement des fonds de « CAS I » et de « PAS II » exigeaient que les autorités rwandaises, en partenariat avec la population locale, adoptent des stratégies pour le développement durable. Le gouvernement rwandais a été contraint à développer deux instruments d'action publique qui servent comme balises pour d'autres instruments mobilisés dans le système administratif. Ces instruments incluent un document qui détaille les stratégies de développement national pour une période à long terme de vingt ans (Vision, 2020) accompagné par un document qui détaille les stratégies de réduction de la pauvreté renouvelable à moyen terme (PRSP).

2.1 Plan stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP) au Rwanda

Le but initial des PSRPs était de servir de cadres d'action pour faciliter l'accès aux ressources octroyées dans le cadre de « l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) » (World Bank, 2003a : 10). Leur rationalité repose sur une « idée selon laquelle une lutte efficace contre la pauvreté passe par la coordination de l'ensemble des efforts déployés par tous les secteurs au sein d'un cadre d'action unique et global » (Caillods et Hallak, 2004 : 6). Ces plans s'appuient sur un cadre conceptuel de « développement intégré ». Celui-ci est un corollaire des nouvelles doctrines qui ont émergé au cours des années 1990, appuyées surtout par les institutions de Bretton Woods. Ces doctrines préconisent l'efficacité de l'assistance aux pays en développement, ainsi que l'autonomie des bénéficiaires locaux. Par conséquent, les stratégies de réduction de la pauvreté favorisent l'harmonisation des actions des bailleurs de fonds et leur alignement aux stratégies et politiques localement développées.

Les PRSPs permettent aux acteurs d'agir en synergie les uns avec les autres, afin de pouvoir assurer l'efficacité de leurs actions. En ce sens, l'idée de développer les plans stratégiques de réduction de la pauvreté au Rwanda prend son origine dans les recommandations de la stratégie d'assistance-pays, la « CAS I », développée en 1998 par la Banque mondiale pour le compte du Rwanda. Ces recommandations sont liées aux trois leçons tirées de l'assistance internationale de l'avant-génocide (World Bank, 1998). Ces leçons débouchèrent sur une conclusion, qui par ailleurs n'est pas une particularité rwandaise, que les projets développés et réalisés sans la participation locale contribuent difficilement à l'amélioration de la situation socioéconomique locale. Dès lors, la Banque mondiale a suggéré la prise en compte de la dimension sociopolitique lors de l'octroi d'une assistance internationale au Rwanda. Cette prise en compte implique l'harmonisation des actions des bailleurs de fonds opérant au Rwanda et leur alignement sur les priorités définies par le gouvernement rwandais en étroite collaboration avec la population rwandaise (*ibid.*).

C'est dans ce cadre que durant la période d'avril 1998 à mars 1999, les autorités rwandaises ont organisé des réunions de réflexions sur les défis auxquels fait face le développement au Rwanda. Ces réunions, dirigées par le président de la République en personne, se tenaient au *Village Urugwiro*². Elles réunissaient, chaque dimanche et pendant presque une année, les représentants politiques, religieux et la société civile. L'objectif visé était de trouver une voie à suivre pour résoudre les problèmes sociopolitiques et économiques auxquels le Rwanda faisait face. L'une des résolutions de ces rencontres du *Village Urugwiro* fut que le développement rwandais sera réalisé à travers des politiques inclusives et localement développées.

C'est dans le cadre d'application des recommandations de la « CAS I » et des résolutions du *Village Urugwiro* que le processus de développement des plans stratégiques de réduction de la pauvreté (PSRP) a été lancé au Rwanda, en juin 2000 (World Bank, 2002). Au départ, le gouvernement a mis en place un cadre institutionnel permanent pour la préparation et la mise en œuvre du DSRP, en s'appuyant sur les organes auparavant créés dans le cadre d'un programme de réforme économique. Désormais, une « Commission ministérielle pour la réforme » antérieurement créée fut transformée en une « Commission pour la réduction de la pauvreté », présidée par le Premier ministre. Cette commission inclut les ministres concernés par les affaires économiques, le gouverneur de la Banque nationale et le vice-président de l'Assemblée nationale. Son rôle était d'orienter le programme de réduction de la pauvreté et les processus de réforme associés. Dans la même perspective, un « comité directeur pour la réduction de la pauvreté » fut créé. Il était composé par les secrétaires généraux des ministères concernés, le premier vice-gouverneur de la Banque nationale, les représentants des bailleurs de fonds et les ONGs. Pour mieux coordonner ces actions, un programme national pour la réduction de la pauvreté fut élaboré. Il était chargé de mener à bien les travaux techniques de préparation du plan stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP), y compris l'organisation des consultations, le suivi des progrès des réformes entreprises et le suivi du processus de réduction de la pauvreté.

Le processus de développement du « PSRP-Rwanda » a été techniquement et financièrement appuyé par les instances internationales dont le PNUD, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Il a bénéficié des données tirées d'un certain nombre d'enquêtes réalisées au cours des années 2000 et 2001 dont l'enquête sur le niveau de vie des ménages (*Household Living Standards Survey-HLSS*) ; le questionnaire sur les indicateurs du bien-être (*the smaller Core Welfare Indicators Questionnaire-CWIQ*) ; l'enquête sur la démographie et la santé (*Demographic and Health Survey-DHS*). Ces enquêtes furent complétées par une évaluation nationale de la pauvreté (*National rapid poverty assessments-NPAs*) réalisée au niveau local. Le premier projet de document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I) fut présenté aux Conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI en décembre 2000. En novembre 2001, lors d'une conférence sur le partenariat État-donateurs qui s'est tenue à Kigali, le Rwanda a présenté un document final portant sur les stratégies de réduction de la pauvreté. Ce document sert

² Le palais présidentiel au Rwanda.

de cadre d'action pour les programmes de développement ultérieurement élaborés au Rwanda.

Le plan stratégique pour la réduction de la pauvreté couvre une période de 2002 à 2006 (PRSP 2002-2006). Il a été développé pendant la période de transition entre la réhabilitation et le développement. Par conséquent, il met plus d'accent sur la gestion d'une situation post-conflit. Jusqu'en 2005, des progrès remarquables avaient été réalisés, d'où le gouvernement rwandais en collaboration avec les partenaires de développement, décidèrent de passer à la phase de développement (MINECOFIN, 2007). Conséquemment, le plan stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP) fut remplacé par une nouvelle génération de cadre stratégique plus axée sur le développement et appelée plan de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS). Le premier plan de développement économique et de réduction de la pauvreté (l'EDPRS I) a été développé au cours de l'année 2006 et publié en 2007. Il couvrait une période de 2008 à 2012. L'EDPRS II (2013-2018) fut publié le 13 septembre 2013. Il couvre la période de 2013 à 2018

2.2 Vision 2020

La « Vision 2020 » est un document qui traduit les objectifs internationaux auxquels le Rwanda s'est engagé en un plan national de développement à long terme. Elle a été développée au cours des discussions du *Village Urugwiro* de 1998 à 1999. Elle est fortement alignée sur les objectifs du millénaire pour le développement (OMDs), sur le processus de réduction de la pauvreté et sur l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE). Les objectifs de « Vision 2020 » sont pratiquement identiques aux cibles des « OMDs » dans tous les secteurs où il existe un chevauchement, avec des différences d'interprétation minimales. Les « OMDs » constituent un cadre de négociation entre le gouvernement rwandais et les partenaires de développement. Parallèlement, la « Vision 2020 » constitue un instrument destiné à adapter les « OMDs » aux réalités et aux priorités locales (UNDP, 2007).

Les pratiques incluses dans la « Vision 2020 » sont résumées en six piliers : « la bonne gouvernance et un État capable ; le développement des ressources humaines et une économie basée sur le savoir ; le développement tiré par le secteur privé ; le développement des infrastructures ; l'agriculture à haute valeur ajoutée et orientée vers le marché ; l'intégration régionale et internationale » (République rwandaise, 2000 : 11). Ces piliers sont englobés dans trois domaines transversaux : « l'égalité du genre ; les ressources naturelles et l'environnement ; la science, technologie et TIC » (idem, p 18). La « Vision 2020 » vise également des objectifs opérationnels à court, à moyen et à long terme. A court terme, elle vise la « promotion de la stabilité macroéconomique et la création de richesses pour réduire la dépendance à l'aide ». À moyen terme, elle envisage la « transformation d'une économie agricole vers une économie basée sur le savoir ». A long terme, elle envisage de « créer une classe moyenne productive et encourager l'entrepreneuriat » (idem, p. 10).

La « vision 2020 » et les programmes stratégiques de réduction de la pauvreté (PSRP) véhiculent une nouvelle manière d'interpréter les bonnes pratiques en fonction de ce qui est convenu entre l'État et les bailleurs de fonds. La logique marchande, la logique partenariale, les logiques de la bonne gouvernance (l'appropriation, la « redevabilité démocratique », l'écoute de la société civile), l'harmonisation de l'aide internationale, sont intégrées dans cette convention État-bailleurs de fonds. La réalité conventionnelle qui en découle s'est imprégnée dans le fonctionnement des instruments d'action publique mobilisés au Rwanda. Elle les a confinés dans le sillage de la configuration néolibérale et dans la logique de marché. Ainsi, les deux instruments-balises (la vision 2020 et les PSRP) servent de garde-fous qui maintiennent les actions publiques dans le cadre d'action convenue entre les partenaires de développement. Ils constituent une « bonne police de surveillance de l'État » (Lascoumes et Le Galès, 2005 : 32). En orientant les instruments d'action publique, ils fournissent également une feuille de route pour le gouvernement, les partenaires au développement, le secteur privé et la société civile. C'est grâce à eux que les nœuds qui constituent le réseau d'acteurs se resserrent ou se desserrent.

3. Transformation des instruments mobilisés dans le secteur de l'éducation au Rwanda

Les instruments développés au Rwanda pendant la période de transition (1998-2002) étaient destinés à mettre le pays sur la voie qui lui permet l'éligibilité à l'initiative de pays pauvres très endettés (PPTE). Ils visaient l'allègement d'une dette déjà devenue insolvable. A partir de l'année 2003, les bailleurs de fonds mirent le pays à l'épreuve en vue de mesurer la durabilité et la pérennité des résultats réalisés jusque-là avant de prendre une décision définitive sur l'allègement de la dette (UNDP, 2007). Les instruments construits au cours de la période de transition tels que la vision 2020 et le Document stratégique de réduction de la pauvreté furent testés pendant une période d'essai, de 2003 à 2005. L'idée n'était plus de soutenir un projet mais plutôt un programme d'actions coordonné, harmonisé et concerté, c'est-à-dire intégré dans un dispositif de partenariat conçu à partir des principes néolibéraux et de l'économie de marché, activé dans la plupart des pays dépendant de l'aide internationale.

Une étude entreprise par Charlier et Croche (2013) fait remarquer que dès que l'activation d'un dispositif est couronnée de succès, la configuration sous-jacente impose la migration des objets en modifiant leur signification et les enjeux qu'ils traitent. Cette observation conduit à une interrogation sur la manière dont les différents instruments d'action publique mobilisés ou construits dans le secteur de l'éducation au Rwanda se sont transformés, incorporés et adaptés au sein d'une représentation spécifique produite par les instruments-balises.

L'approche institutionnelle du choix des instruments considère que le contexte politique et les intentions cognitives des acteurs infléchissent les instruments d'action publique. Ces derniers condensent un rapport de force entre la philosophie de l'action et l'autonomie des acteurs (rapport de force entre État et société). Ils ne disposent pas d'une neutralité axiale.

Ils restent dépendants d'un « cadre d'anticipation qui réduit les incertitudes » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 15). En d'autres termes, les instruments d'action publique fléchissent dès qu'ils sont incorporés au sein d'une configuration dans laquelle ils s'inscrivent. Ils reproduisent les intentions cognitives, les logiques et les choix politiques portés par cette configuration. C'est dans ce cadre qu'après la mobilisation des instruments-balises (la Vision 2020 et le PRP), les institutions internationales de financement ont requis et obtenu des changements profonds dans tous les secteurs de l'administration publique rwandaise. Dans le secteur scolaire, différentes modalités de fonctionnement ont été exigées : le respect d'un plan financier viable ; la privatisation de l'enseignement ; l'intégration des parents, des enseignants et des étudiants dans le processus de décision ; l'élaboration d'un plan stratégique de développement à long terme ; le transfert de ressources publiques aux établissements scolaires ; la « redevabilité » (*accountability*) locale en matière de résultats sur l'accès et sur la qualité des services fournis dans le secteur éducatif, etc. (World Bank, 2005). Pour survivre, certains instruments d'action publique mobilisés dans le système scolaire ont été recyclés. Les autres dont l'incorporation dans la nouvelle configuration organisationnelle s'avéra difficile ont été supprimés. Des liens d'échange entre les partenaires éducatifs ont été renouvelés. Des réformes législatives, institutionnelles et organisationnelles ont été entreprises.

3.1 Instruments réglementaires

Jusqu'en 1994, le système éducatif rwandais était régi par la loi organique n° 1/1985 du 25 Juin 1985 sur l'Éducation nationale de la République rwandaise et la loi n° 14/1985 du 29 Juin 1985 portant sur l'organisation de l'Enseignement primaire, rural et artisanal intégré et secondaire, réajustées par la loi n° 048/1991 du 25 Octobre 1991. Le clivage ethnique avait causé autant de problèmes dont l'éradication devint la priorité de la nouvelle classe dirigeante. En plus, les logiques véhiculées par les institutions internationales de financement avaient apporté beaucoup de changements dans l'administration publique. Dans ce contexte, la législation scolaire rwandaise s'avéra lacunaire et inadaptée. Sa révision fut entreprise et différents nouveaux principes furent introduits : « le partenariat, la participation des parents, le mérite et l'excellence, la décentralisation, etc. » (MINEDUC, 2001 : 5). En ce sens, la période d'essai (2003-2005) fut caractérisée par le recyclage de la politique de l'éducation et par la réforme des lois et des règlements régissant le système scolaire au Rwanda. Quoique cette transformation soit stimulée par les changements dans les modalités d'aide internationale, elle prend également racine dans les différentes réformes de la législation rwandaise qui ont eu lieu depuis les années 1960 et même avant.

3.1.1 Changements de la constitution rwandaise et leur implication dans le secteur de l'éducation au Rwanda

Le Rwanda s'est doté de sa première constitution en 1961, juste après son accession à l'indépendance. Celle-ci a été élaborée dans un contexte de décolonisation, caractérisé par le départ des administrateurs belges et les violences ethniques entre Hutu et Tutsi. Au cours de cette période, le Rwanda s'est doté des instruments réglementaires qui permettent

d'organiser l'État nouvellement créé. C'est dans cette optique qu'un référendum constitutionnel a été organisé à Gitarama le 25 septembre 1961 et déboucha à la première constitution rwandaise. Cette constitution visait essentiellement à abolir la monarchie Tutsi et à établir une république avec un gouvernement de transition dirigé par un président Hutu, Dominique Mbonyumutwa. Les violences ethniques qui ont suivi cet événement ont entraîné l'exil d'un grand nombre des tutsi vers les pays étrangers.

Le 24 novembre 1962, une nouvelle constitution fut promulguée avec un objectif de consolider la République et d'établir un régime multipartite. Grégoire Kayibanda fut élu comme nouveau président. Néanmoins, le conflit rwandais avait progressivement dépassé les clivages interethniques hutu-tutsi pour devenir un conflit interrégional, opposant le nord et le sud du pays. Conséquemment, le président Grégoire Kayibanda, originaire du Sud, fut déposé du pouvoir en 1973 par Juvénal Habyarimana, originaire du Nord. Le nouveau président a suspendu la constitution de 1962. Il a gouverné par décret en attendant la rédaction d'un nouveau texte constitutionnel qui fut promulgué le 20 décembre 1978. En substance, la constitution de 1978 ressemble beaucoup à celle de 1962, à la différence que celle de 1978 préconise un État à parti unique alors que la précédente préconisait le multipartisme. En matière éducative, ces deux constitutions évoquaient le droit des parents d'éduquer leurs enfants, le rôle normatif et régalien de l'État, le statut des écoles qui distingue l'enseignement officiel de l'enseignement libre, la gratuité et l'universalité de l'enseignement primaire.

Au début des années 1990, la vague mondiale de la démocratisation en l'occurrence la chute du mur de Berlin et le discours prononcé par le président François Mitterrand lors de la conférence de Baule, juxtaposés à la guerre civile contre le Front patriotique rwandais (FPR) ont contraint le président Habyarimana à des réformes libérales. Une révision constitutionnelle fut entreprise et aboutit à la constitution de 10 juin 1991. Elle réintroduisit le multipartisme et réaffirma les principes de la séparation de pouvoir et les principes de l'état de droit. En matière éducative, elle insistât sur le droit des parents d'élever leurs enfants (article 24), la liberté de l'enseignement (article 26) la gratuité, l'universalisation et le caractère obligatoire de l'enseignement primaire (article 27). Néanmoins, son application s'avéra difficile, à cause des processus parallèles et des réformes internes issues des négociations entre le gouvernement rwandais et le Front patriotique rwandais (FPR). Par conséquent, il était prévu que les accords de paix d'Arusha signés en 1993 allaient s'ajouter à la constitution révisée en 1991 pour constituer un cadre de référence pour la gestion du pays. Le génocide perpétré contre les Tutsi fut déclenché avant la fusion de ces deux documents. Après le génocide et la prise du pouvoir par le Front patriotique rwandais (FPR), d'autres protocoles additionnels sur l'état de droit furent élaborés. Les trois documents, c'est-à-dire la constitution de 1991, les accords d'Arusha et les protocoles additionnels (principalement la déclaration du FPR du 17 juillet 1994), constituèrent la loi fondamentale approuvée par l'assemblée nationale transitoire le 26 mai 1995 qui régit la période de transition jusqu'à l'adoption d'une nouvelle constitution par référendum du 26 mai 2003.

Cette constitution de 2003 s'intègre dans la configuration néolibérale à travers la logique partenariale. Elle insiste principalement sur l'équité et la parité. Pour éviter les erreurs du passé, elle abolit toute forme de clivage ethnique et régional. Elle introduit également un principe d'égalité de sexes. Elle exprime la perspective éducative des nouvelles autorités rwandaises dans l'article 40:

Toute personne a droit à l'éducation. La liberté d'apprentissage et de l'enseignement est garantie dans les conditions déterminées par la loi. L'enseignement primaire est obligatoire. Il est gratuit dans les établissements publics. Pour les établissements conventionnés, les conditions de gratuité de l'enseignement primaire sont déterminées par une loi organique. L'État a l'obligation de prendre des mesures spéciales pour faciliter l'enseignement des personnes handicapées. Une loi organique définit l'organisation de l'Éducation (article 40 de la constitution rwandaise du 04 juin 2003)

Elle est entrée en vigueur le 4 juin 2003 après sa promulgation par le président de la République et sa publication dans le journal officiel de la République Rwandaise. Ultérieurement, plusieurs réformes de la législation scolaire furent entreprises et toutes s'alignaient sur les perspectives éducatives exprimées dans la constitution de 2003 : la politique éducative de 2003, la législation scolaire de 2003, la réforme de la législation scolaire de 2012, etc.

3.1.2 Politique éducative de 2003

La politique du secteur de l'éducation développée en 2003 illustre la volonté gouvernementale d'atteindre les objectifs internationaux de développement. En ce sens, elle s'aligne sur la voie des programmes internationaux tels que l'éducation primaire universelle (UPE), l'éducation pour tous (EFA), le *Outcome based curriculum* (OBC), le *constant Monitoring of Learning Achievement* (MLA) et le partenariat entre l'État, les donateurs, la société civile et le secteur privé dans l'éducation. Parallèlement, elle s'intègre dans la ligne directrice définie par les stratégies nationales de réduction de la pauvreté auparavant développées, en l'occurrence la vision 2020 et le plan stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP). Cette politique, effective à partir de juin 2003, identifie treize domaines d'intervention du secteur éducatif : l'enseignement de la petite enfance ; l'enseignement primaire ; l'enseignement secondaire ; l'enseignement technique et professionnel ; l'enseignement tertiaire ; la recherche scientifique et technologique ; l'enseignement des handicapés ; le HIV/AIDS ; le trilinguisme ; l'éducation des filles et des femmes ; la science, technologie et ICT ; l'alphabétisation et les questions institutionnelles.

La politique éducative de 2003 s'est intégrée dans la configuration néolibérale et dans la logique de marché en clarifiant sa position sur la question de partenariat. Les valeurs-cibles internationales sur lesquelles s'aligne la politique éducative de 2003 exigent que toutes les sphères de l'activité économique soient traitées comme des secteurs. De ce fait, une approche sectorielle (SWAp) est adoptée pour mieux canaliser les contributions de tous les acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation (MINEDUC, 2003). Différents mécanismes de partenariat sont précisés dans la politique éducative de 2003. Ainsi, le cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) est présenté comme un mécanisme qui permet

d'assurer les dépenses ciblées et contrôlées et de faciliter un étroit partenariat de tous les acteurs concernés. La décentralisation est également présentée comme un mécanisme d'autonomisation de la population dans le processus de développement d'activités éducatives qui les concernent (MINEDUC, 2003). Cette politique insiste sur l'importance du processus de participation en ces termes :

The importance of participation of all different partners is acknowledged: government, parents, communities, donors, the private sector, NGOs and civil society. There shall be regular consultations, negotiations and co-ordination by the government on participation. A horizontal co-ordination between different actors will be established, and there shall also be a stronger vertical link between central government, local government and grass roots groups (MINEDUC, 2003 : 8).

Cette importance du partenariat est également soulignée dans les stratégies développées pour la mise en œuvre de la politique éducative de 2003, le rôle de chaque acteur étant clairement défini. Le gouvernement central est responsable des politiques, de la standardisation de l'enseignement, des normes, du suivi et de l'évaluation du système éducatif. Les provinces et les districts sont responsables de la mise en œuvre de la politique éducative rwandaise. Les directeurs des établissements scolaires sont responsables de la gestion générale des écoles. La participation des parents, des enseignants et des utilisateurs des équipements éducatifs est encouragée de façon à assurer la transparence, la responsabilité, la prévisibilité et le partenariat dans une atmosphère de bonne gouvernance. Le financement de l'éducation fut attribué au gouvernement qui œuvre en partenariat avec d'autres acteurs dont le secteur privé, la société civile, les organisations religieuses, les communautés, les donateurs et les bénéficiaires des actions éducatives. D'autres éléments de la politique éducative de 2003 furent plutôt orientés vers le renforcement de la participation locale, tels que le renforcement des initiatives de la société civile et des initiatives des congrégations religieuses dans la construction des écoles et dans la gestion des équipements conformément aux normes établies, l'encouragement des écoles privées à tous les niveaux et le soutien des initiatives privées, l'encouragement d'une plus grande participation des parents dans les efforts pour éduquer leurs enfants, y compris les initiatives de construction des écoles.

Néanmoins, la politique éducative de 2003 ne différencie pas la société civile, les communautés, les organisations religieuses et les bénéficiaires des actions éducatives. Cette confusion s'est répercutée sur la mise en œuvre des actions réalisées conjointement. Certaines organisations avaient des difficultés à savoir le cadre dans lequel s'inscrit leur contribution éducative. L'histoire de la création de *Rwanda education NGOs coordination platform (RENCP)* est une bonne illustration de ce problème. Les pionniers de cette plateforme ont initialement négocié avec les membres du « groupe des partenaires de développement » alors que leurs actions s'inscrivent dans le cadre du « réseau de la société civile » (CSN).

En plus, au cours de la période de 2003 à 2005, l'application de cette politique éducative a créé une confusion au niveau de certains districts. À partir de 2002, certains districts, particulièrement ceux qui sont situés dans la Ville de Kigali, avaient déjà recruté

des chefs des « Services de l'éducation, sport, culture et loisirs ». Recrutés dans le cadre du processus de décentralisation qui était dans sa première phase, ces chefs de services reçurent toutes les responsabilités assurées auparavant par les inspecteurs des secteurs scolaires. Néanmoins, la politique sectorielle de 2003 n'a pas considéré cette évolution. Elle prévoyait des postes d'inspecteurs des secteurs scolaires (MINEDUC, 2003 : 16), rémunérés et supervisés par le ministère de l'Éducation. Cette duplication des responsabilités fut une source d'ambiguïtés qui ne furent levées que par la réforme de l'administration publique de janvier 2005. À partir de cette date, ni les inspecteurs des secteurs scolaires, ni les chefs de services de l'éducation, sport, culture et loisirs ne furent plus mentionnés dans l'organigramme structurel des districts. Ils furent remplacés par les directeurs de l'éducation au niveau des districts.

Plus tard, d'autres politiques sous-sectorielles furent développées pour appuyer la politique de l'éducation de 2003 : la politique d'enseignement des handicapés (MINEDUC, 2007a), la politique de gestion des enseignants (MINEDUC, 2007b), la politique d'éducation des filles (MINEDUC, 2008a), la politique d'enseignement supérieur (MINEDUC, 2008b), la politique de la formation technique et professionnelle (MINEDUC, 2008c), la politique de l'Information, communication et technologie (ICT) dans l'enseignement (MINEDUC, 2008d), la politique d'alphabétisation (MINEDUC, 2011a) et la politique d'enseignement de la petite enfance (MINEDUC, 2011b). Toutes ces politiques mettent l'accent sur le partenariat entre les acteurs, la participation de la population locale, l'appropriation, la redevabilité démocratique, l'écoute de la société civile, etc.

3.1.3 Législation scolaire portant l'organisation de l'éducation

La loi organique N° 20/2003 du 03/08/2003 a été développée et promulguée dans un contexte de grands changements aux niveaux national et international. Elle définit la mission de l'éducation poursuivie par l'éducation nationale. Divers articles furent modifiés en vue d'exprimer les caractéristiques normatives portées par la nouvelle configuration associée aux principes portés par les instances internationales, notamment ceux liés au néolibéralisme, à la logique de marché et à la bonne gouvernance. Ainsi, l'article 4 de cette loi évoque la responsabilité de la famille dans l'éducation des enfants. Cet article précise que « l'éducation en famille est dispensée par les parents de l'enfant ainsi que par son entourage ; elle vise à doter l'enfant d'une bonne éducation caractérisée par le développement physique, intellectuel, des activités et du bon comportement ».

Toute la deuxième partie de cette loi (de l'article 18 à l'article 25) s'inscrit dans une perspective analogue. Ainsi, l'article 18 identifie les partenaires éducatifs locaux : l'État, les parents, les personnes privées, les associations et les communautés diverses. L'article 19 clarifie les six responsabilités de l'État en matière éducative : définir et orienter la politique générale de l'éducation, mettre en place un cadre légal de structure et de fonctionnement de l'éducation, garantir et assurer l'éducation de base indispensable à chacun, superviser et examiner toutes les activités en matière d'éducation en collaboration avec les parents et les autres partenaires en éducation, mobiliser et répartir équitablement les moyens destinés à l'éducation dans le pays, définir et exécuter une bonne planification de l'éducation. Cet

article est complété par les articles 20 et 21 qui précisent le rôle du ministère de l'Éducation en tant qu'intermédiaire de l'État dans l'exécution de la mission éducative. Ces deux articles précisent la responsabilité du ministère de l'Éducation, à savoir contrôler et développer l'éducation dans le respect des lois et règlements en matière d'enseignement. La responsabilité des parents est évoquée dans l'article 22. Celui-ci précise que « les parents doivent assurer une éducation à leurs enfants et aux enfants qui sont à leur charge. Ils ont droit de leur choisir, lorsqu'ils remplissent les conditions, une école qui correspond le mieux à leurs aspirations et aptitudes et participent au développement du système éducatif et à la gestion administrative et financière de l'école que fréquentent leurs enfants ».

Toutefois, les articles qui évoquent le statut des écoles font ressurgir la question latente des conventions. Ainsi, l'article 26 précise qu'il existe trois types d'écoles selon le mode de gestion : les écoles publiques, les écoles conventionnées et les écoles privées. Il est appuyé par l'article 28 qui énonce que les écoles conventionnées sont : (i) les écoles construites par l'État sur un terrain cédé légalement à une personne physique ou morale ; (ii) les écoles construites en collaboration avec une association sur un terrain cédé à cette association ; (iii) toute école construite par une association sur un terrain cédé légalement pour laquelle l'État a participé à la réhabilitation, l'extension ou l'équipement sauf dans le cas où l'État aurait donné, par écrit, sa contribution à titre de don. En outre, l'article 30 précise que « les conventions entre l'État et les partenaires des écoles conventionnées déterminent la part de chaque partie pour ce qui est du patrimoine, des obligations, des droits, de l'administration et de la gestion de l'école ». En outre, l'alinéa « b » de l'article 32 mentionne que « les écoles conventionnées sont gérées par leurs propriétaires en collaboration avec l'État conformément à la convention ».

En réalité, le ministère de l'Éducation a été très réticent quant à la signature des conventions malgré leur mention dans plusieurs articles de la loi scolaire de 2003. Les données des entretiens montrent que cette réticence a provoqué des comportements inattendus. Certains propriétaires de ces écoles ont décidé de changer leur statut. Ils ont préféré d'être catégorisés parmi les écoles privées et de perdre les subsides de l'État. Plusieurs exemples ont été évoqués pendant les entretiens avec les acteurs. Cette thèse retient quelques cas évoqués par les personnes interviewées. Il s'agit de l'école primaire APAPER (association privée), l'école primaire Remera Catholique I (Église catholique), l'école primaire de Kagasunzu (Église adventiste).

Encadré 1. Législation scolaire, la question des conventions et la réaction des acteurs locaux

1. La question de l'école primaire APAPER

L'école primaire APAPER a été construite par l'association « APAPER » dont elle porte le nom. Avant la promulgation de la loi scolaire n° 20/2003 du 03/08/2003 portant organisation de l'éducation, cette école recevait régulièrement les subsides de l'État. Tout se déroulait normalement jusqu'au milieu de l'année 2004, quand l'association APAPER décida de recruter un nouveau personnel administratif. Le district de Kacyiru réagit en référence à l'article 34 de la loi scolaire de 2003 qui précise que le personnel dirigeant des écoles conventionnées est nommé par l'État de commun accord avec les associations promotrices selon les lois et les conventions les régissant. Dans cette optique, le district fit savoir que ce recrutement était illégal étant donné que l'association « APAPER » n'avait pas préalablement consulté les autorités scolaires du district. Les échanges qui suivirent tout au long de l'année 2004 montrent la confusion que peut causer l'interprétation de certains articles de la loi scolaire de 2003. Les représentants de l'APAPER firent remarquer que le « commun accord » évoqué dans l'article 34 ne concerne que les écoles qui ont signé une convention avec l'État. Quant aux subsides octroyés jusque là, ils se référèrent à l'article 37 qui précise que l'État peut allouer des subsides à une école privée sous forme de « dons ». Cet article fut l'origine de beaucoup plus de discussions. Les représentants du district répondirent, en référence à l'article 28 « alinéa c », qu'une école devient automatiquement conventionnée si elle est « construite par une association sur un terrain cédé légalement, pour laquelle l'État a participé à la réhabilitation, l'extension ou l'équipement sauf dans le cas où l'État aurait donné, par écrit, sa contribution à titre de don ». Tant que l'association APAPER ne pouvait pas présenter des preuves écrites que les subsides reçus (équipements et salaires des enseignants) étaient des « dons », son établissement scolaire était automatiquement considéré comme une école conventionnée. La crise fut dénouée au cours des derniers mois de l'année 2004, lorsque l'association APAPER décida d'inscrire son établissement sous le statut d'une école privée.

2. La question des écoles primaires Catholiques et Adventistes

Au moment où la crise entre l'association APAPER et les autorités scolaires du district était en cours, l'Église catholique, par l'intermédiaire de ses représentants éducatifs, avait commencé à demander timidement des éclaircissements sur la gestion du personnel enseignant, étant donné que jusque-là les conventions évoquées dans la loi n° 20/2003 n'étaient pas encore signées. La question se rapportait sur le pouvoir dont dispose l'Église quant au recrutement, mais surtout au renvoi et au transfert du personnel enseignant dont les performances ne sont pas satisfaisantes ou dont le comportement est jugé inacceptable. Plus tard, l'Église Adventiste se plaignit du non-respect – de la part de certains membres du personnel enseignant et administratif engagés et rémunérés par l'État – de ses convictions religieuses principalement le principe du Sabbat. Ces deux Églises décidèrent de retirer certaines de leurs écoles du statut des écoles conventionnées et les inscrivirent au statut des écoles privées. C'est le cas par exemple de l'école primaire de Remera catholique I (Église Catholique) et de l'école primaire de Kagasanzu (Église Adventiste) qui dorénavant, devinrent des écoles privées.

La loi organique N° 20/2003 du 03/08/2003 portant organisation de l'éducation a été complétée par la loi N° 29/2003 du 30/08/2003 portant l'organisation des écoles pré-primaires, primaires et secondaires. Cette dernière souligne la gratuité et l'universalité de l'enseignement de base (article 2). Elle souligne également la contribution des parents dans l'éducation de leurs enfants (article 3). Néanmoins, l'incompréhension de cette dichotomie paradoxale de gratuité-contribution a fréquemment conduit aux malentendus qui parfois ont dégénéré en conflits entre parents et les directeurs, principalement dans des établissements scolaires publics et conventionnés. La loi N° 29/2003 du 30/08/2003 revient sur la question des subsides octroyés aux écoles conventionnées. Cette fois-ci, ils sont calculés en fonction du nombre d'enfants qui fréquentent chaque école (article 4). Les autorités scolaires interviewées ont fait remarquer que cette façon d'octroyer les subsides a atténué les tensions entre les parents et les directeurs, principalement dans les établissements scolaires localisés dans le milieu rural. La contribution des parents n'était plus calculée en termes financiers, mais plutôt elle passait par le truchement des travaux communautaires *umuganda* qui seront évoqués dans des chapitres ultérieurs.

Administrativement, la loi N° 29/2003 du 30/08/2003 mentionne les réformes du rôle des autorités scolaires locales. Les précisions sont fournies dans les articles qui évoquent la suppression des postes d'inspecteurs d'arrondissements (niveau des provinces) et de secteurs (niveau de district), remplacés par les directeurs de l'éducation (article 8) avec des responsabilités de coordination plus élargies (article 12 et 13). Toutefois, les relations entre ces autorités scolaires locales et les représentants des écoles conventionnées, des écoles publiques et des associations furent sujets à une confusion. L'article 9 *alinéa a* précise que les relations entre les représentants des écoles subsidiées sont déterminées par un décret présidentiel contrairement à plusieurs articles de la loi N° 20/2003 du 03/08/2003 portant organisation de l'éducation qui précisent que ce genre de relations sont déterminées par une convention entre les parties prenantes. L'*alinéa b* de cet article porte plus de confusion. Il stipule que les relations entre les autorités scolaires locales et les représentants des écoles privées et des associations sont régies par une convention mentionnée dans l'article 30 de la loi N° 20/2003 du 03/08/2003. Pourtant, cet article stipule que « les conventions entre l'État et les partenaires des écoles conventionnées déterminent la part de chaque partie pour ce qui est du patrimoine, des obligations, des droits, de l'administration et de la gestion de l'école ». À aucun moment, il ne mentionne les écoles privées.

La loi N° 29/2003 du 30/08/2003 précise les organes supplémentaires dans la gestion des écoles au niveau local : le conseil de l'éducation du District (article 21) et de la Province (article 22), l'assemblée générale de l'école (article 20). Ces organes jouent un grand rôle dans l'application d'un processus de décentralisation dans le système scolaire. Ils jouent également un grand rôle dans la définition des priorités, harmonisation et coordination des actions éducatives au niveau local. Entre temps, d'autres règlements et législations scolaires furent adoptés et promulgués pour appuyer la loi organique N° 20/2003 du 03/08/2003 portant organisation de l'éducation et la loi N° 29/2003 du 30/08/2003 portant l'organisation des écoles pré-primaires, primaires et secondaires. En

matière de participation, tous ces lois et règlements insistent sur le renforcement d'une action concertée entre les parties prenantes du système d'enseignement rwandais.

Durant la période de 2003 jusqu'à 2010, diverses réformes de l'administration publique furent entreprises. La première et la deuxième phase de la décentralisation furent réalisées et leur impact fut ressenti dans le système d'enseignement. En 2011, la législation scolaire élaborée en 2003 était déjà dépassée. Elle fut remplacée par la nouvelle loi organique N°02/2011/OL du 27/07/2011 portant organisation de l'éducation complétée par la loi N°23/2012 du 15/06/2012 portant organisation et fonctionnement de l'éducation préscolaire primaire et secondaire. Ces deux lois s'alignèrent sur la perspective de la législation scolaire précédente en matière du processus de participation, C'est-à-dire en soulignant l'importance de l'action concertée.

La loi éducative N°02/2011/OL du 27/07/2011 revient plus clairement et plus explicitement sur le partenariat dans le secteur éducatif. Elle reprend la définition des partenaires : l'État, les parents, le secteur privé, associations et communautés (article 14). Elle insiste également sur la collaboration et la complémentarité entre ces partenaires. Contrairement à la législation précédente, la loi N°02/2011/OL du 27/07/2011 dispose de la particularité d'avoir été élaborée à la fin de la deuxième phase du processus de décentralisation. Elle attribue beaucoup plus de pouvoir aux parents en précisant leurs devoirs de « participer au développement du système éducatif et à la gestion administrative et financière de l'école que fréquentent leurs enfants » (article 15 *alinéa b*). Elle précise également les modalités de création d'une école en suivant une procédure décentralisée (article 16). Cette fois-ci, le rôle du *Rwanda education board* (REB) et le rôle des autorités locales sont explicitement évoqués. En plus, cette loi officialise l'attribution aux Districts des responsabilités de gestion des écoles maternelles et primaires (article 23). La gestion des écoles techniques et professionnelles fut décentralisée et attribuée à une agence autonome (WDA) créée au sein du ministère de l'Éducation. Néanmoins, la gestion des écoles supérieures publiques reste centralisée sous les attributions du ministère de l'Éducation, à travers le « conseil de l'enseignement supérieur » (HEC).

Les organes supplémentaires dans la gestion des écoles au niveau local tels que le conseil d'éducation du District et de la Province et l'assemblée générale de l'école avaient été mentionnés dans la législation scolaire de 2003 et avaient été dès lors plus ou moins opérationnels. La loi N°23/2012 du 15/06/2012 les évoque avec plus de clarté et de précisions³, sans toutefois mentionner le « conseil d'éducation de la Province », supprimé au cours de la réforme administrative de 2006. Le conseil provincial fut remplacé par d'autres organes éducatifs supplémentaires plus décentralisés et qui sont devenus opérationnels au fur et à mesure que le processus de décentralisation était institutionnalisé. En ce sens, l'association parents-enseignants (PTA) qui fonctionnait dans certaines écoles sans être officialisée fut remplacée par le « comité de l'assemblée générale de l'école » (article 11 et 12). D'autres organes auxiliaires furent créés : le conseil des élèves (article 18 et 19), le

³ La loi N°23/2012 du 15/06/2012 est plus explicite et plus précise parce qu'elle a été promulguée au moment où la dernière phase de la mise en œuvre du processus de décentralisation était en sa deuxième année.

conseil des enseignants (article 20 et 21), le comité d'audit d'une école (article 13 et 14) et le conseil d'éducation du secteur (article 22, 23 et 24). C'est à travers ces organes que des actions éducatives concertées sont élaborées au niveau des entités décentralisées.

Néanmoins, la législation scolaire ne s'attaque pas de façon approfondie à la question du chaînon manquant entre les différents niveaux de l'administration publique. Le processus d'articulation entre les actions des organes de gestion nationale et celles des entités décentralisées ne sont pas suffisamment définies. Souvent, l'on attribue cette responsabilité aux entités telles que les différentes réunions éducatives, les différents rapports régulièrement transmis, le processus d'évaluation conjoint « JRES » et le processus d'assistance conjointe « JESS ». Ces entités sont vues comme des mécanismes permettant l'harmonisation des points de vue développés par l'administration centrale et des aspirations locales. Cependant la réalité montre que les modalités de débat suivies au sein de ces entités ne permettent pas une forte articulation des perspectives des partenaires de l'éducation. Ce constat apparaît dans l'étude de la Banque mondiale qui affirme que les Districts qui assurent la gestion de l'éducation au niveau local collaborent étroitement avec le ministère de l'Éducation et les agences autonomes connexes mais, que « leurs relations sont souvent informelles et consultatives plutôt que formelles et partenariales » (World bank, 2011 : 52). Cette lacune fut également remarquée au cours des observations et des entretiens menés. L'exemple d'un extrait ci-dessous dans lequel un acteur évoque sa participation à un forum de discussion sur l'ESSP 2003-2008 est une illustration pertinente de cette lacune :

[...] C'était une réunion qui rassemblait plusieurs personnalités à tel point que je ne peux pas affirmer que les discussions étaient suffisantes. Il y avait les maires des districts, les chargés de l'éducation dans les provinces et dans les districts, les directeurs de quelques établissements scolaires, les représentants des Églises, les représentants des ONGs, les représentants des organisations internationales, les représentants des ministères et autres institutions publiques, etc. Il y avait plus de cinq cent personnes. C'était donc difficile d'avoir des discussions approfondies. Conséquemment, la réunion se déroulait sous forme d'exposés, en utilisant les *power points*. Ces exposés étaient faits par des personnes sélectionnées en avance, dont les partenaires internationaux. D'abord les agents chargés de la planification au ministère de l'Éducation présentaient les actions éducatives déjà réalisées, les indicateurs de l'éducation et les domaines dans lesquels il y a des problèmes. Les partenaires internationaux comme le DFID et l'UNICEF présentaient en même temps que les agents du ministère de l'Éducation. Quelquefois, il y avait des travaux de discussion en groupes et chaque groupe présentait ses résultats, mais ce n'était ni très fréquent, ni très approfondis [...]. (Extrait de l'entretien avec un participant à l'élaboration de l'ESSP 2003-2008)

3.1.4 Perception des interviewés à l'égard des instruments réglementaires

La législation scolaire d'après 2010 revient sur la question des conventions scolaires en supprimant la confusion remarquée dans la législation précédente. Toutefois, quoique des conventions soient mentionnées dans plusieurs articles (article 13,16,19,20,22,24,30 et 31 de la loi N°02/2011/OL du 27/07/2011), et que l'article 31 précise que les conventions

antérieures non conformes à la loi organique N°02/2011/OL du 27/07/2011 devaient être adaptées dans un délai n'excédant pas une année à dater de son entrée en vigueur (c'est-à-dire le 27 Juillet 2011), elles ne sont pas pour autant ni signées ni opérationnalisées. D'ailleurs, cette question se fait remarquer dans les entretiens avec les acteurs, en occurrence les représentants des Églises :

La législation scolaire prévoit des conventions et des accords entre l'État et les Églises en matière d'écoles conventionnées. Malgré les discussions qui ont eu lieu, ces accords et ces conventions n'ont jamais vu le jour. Même pour ce qui est des projets de convention que nous avons confectionnés, personne ne sait plus où ils se trouvent. Ce que je peux te confirmer avec certitude est qu'elles n'ont jamais été signées [...]. Toutefois, chaque fois qu'il y a un problème, nous demandons l'audience au ministère de l'Éducation, parfois même nous rencontrons le ministre de l'Éducation en personne et ensemble, nous résolvons les contentieux. (Extrait de l'entretien avec l'un des représentants éducatifs des Églises protestantes)

Certains interviewés ont mentionné ce problème de façon métaphorique :

Quand on a un troupeau des vaches sans pâturage, soit on les vend, soit on les mélange avec les vaches des amis qui disposent des pâturages. Si on décide de les mélanger plutôt que de les vendre, soit on les mélange avec celles des amis pauvres à qui on pourra dicter ses propres conditions, soit on les mélange avec celles des amis riches qui dicteront leurs propres conditions. En matière de nos écoles, notre Église a décidé de mélanger ses vaches avec celles des amis riches sans pour autant préciser les modalités de mise en pâture ni les responsabilités de chacun. Le résultat est qu'actuellement le riche nous impose ses conditions. C'est ainsi que je peux te décrire notre relation avec l'État en matière éducative (Extrait d'un entretien avec un représentant national d'une Église).

Les entretiens réalisés montrent également l'insuffisance de participation locale dans l'élaboration de la législation scolaire. Ils montrent que les lois régissant l'éducation sont élaborées par les unités de coordination du ministère de l'Éducation, analysées par les membres du parlement. La population locale est informée de leur existence par des journaux ou par le truchement des émissions télévisées et radiodiffusées.

En tant que membres de la commission des affaires sociales du parlement rwandais, nous recevons des textes légaux élaborés par les techniciens du ministère de l'Éducation. Je pense que ces techniciens prennent le temps de consulter la population avant d'élaborer ces textes. Notre travail consiste à les analyser et vérifier qu'ils s'intègrent dans la ligne politique du pays avant de les soumettre au parlement pour un vote. Nous avons une radio du parlement et nous diffusons les émissions, la population fait connaître ses aspirations au cours de ces émissions. Nous visitons également la population dans les districts. Nous discutons avec elle, surtout à la fin des activités communautaires umuganda. C'est ainsi que nous consultons la population locale sur la législation scolaire votée par le parlement (Extrait de l'entretien avec un député rwandais)

Les techniciens du ministère de l'éducation élaborent les textes légaux. Certes, ils respectent les aspirations et attentes exprimées par la population locale dans différentes réunions avec les autorités locales au niveau des districts et des secteurs, dans des journaux ou dans des

émissions radiodiffusées. Mais, à ce que je sache, il n'y a jamais eu une discussion spécifique sur telle ou telle loi de l'éducation (entretien avec un représentant d'une Église)

Il existe des domaines que la population locale ne maîtrise pas du tout. Je ne vois pas comment je peux discuter avec tout le monde de l'activité technique telle que l'élaboration de la législation scolaire. C'est le travail des techniciens et des députés. Peut-être que la population peut être consultée sur telle ou telle disposition réglementaire. Mais je pense que discuter sur la totalité de la législation serait une perte de temps. C'est le travail de nous, les techniciens du ministère de l'éducation et des membres du parlement (Entretien avec un agent du ministère de l'Éducation).

I do not know how the school legislation is developed, because we are not consulted. We grant the financial aid and we advise the local education authorities on its use. The development and implementation of educational legislation are under the responsibility of local education actors. They are not obliged to consult us on that issue (Extrait de l'entretien avec un représentant des leads donors intervenant dans le secteur de l'éducation)

3.2 Instruments de planification financière

Les modalités de gestion et de planification financière appliquées dans le secteur éducatif se sont ingérées dans la nouvelle configuration à travers les quatre instruments nouvellement créés : le cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) ; l'appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel (ABS) ; le cadre de planification financière à long terme (LTSFF) et le système de financement des entités éducatives décentralisées ou « *capitation grants* ».

3.2.1 Cadre des dépenses à moyen terme (MTEF)

Pour faciliter l'alignement des dépenses aux priorités politiques et aux réalités budgétaires, un cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) fut appliqué au Rwanda (World Bank, 1998a). La prolifération des « MTEFs » fut observée au cours des années 1990 sous l'influence de la Banque mondiale (Houero et Taliencio, 2002). Les « MTEFs » reçurent une attention particulière après l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté. Ils furent également utilisés dans l'évaluation des résultats de l'allègement des dettes initié dans le cadre de l'initiative des pays pauvres très endettés (World Bank et IMF, 2001). Cette considération soudaine résulte d'une hypothèse des institutions internationales de financement selon laquelle les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRPs) et les stratégies sectorielles associées fournissent une feuille de route pour les priorités des politiques publiques tandis que les « MTEFs » fournissent une ligne directrice à partir de laquelle les choix et les compromis politiques sont faits (Holmes et Evans, 2003).

Au Rwanda, le cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) a été proposé lors d'une réunion de gestion des dépenses publiques de 1998. L'élaboration des documents de référence et du cadre d'action du MTEF-Rwanda fut financée par le « DFID ». Ils ont été adoptés en 1999 (Houero et Taliencio, 2002 : 8). À partir de l'année 2001, le MTEF fut

utilisé par tous les ministères rwandais, comme un outil qui facilite la participation locale dans le processus de développement des budgets au Rwanda (World Bank, 2002c).

Le cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) est considéré comme un instrument qui facilite l'inventaire, la planification et la gestion des ressources nécessaires pour le fonctionnement du système éducatif dans le court et le moyen terme. Par conséquent, la politique éducative développée en 2003 propose l'adoption du « MTEF ». Le but est de créer une liaison entre les décisions politiques, les plans stratégiques éducatifs et les lignes budgétaires du secteur éducatif, de faire correspondre la disponibilité des ressources aux besoins en ressources sur une période de planification de trois ans, de permettre des choix éducatifs éclairés et documentés par des objectifs politiques, d'augmenter le niveau d'efficacité et d'efficacités et d'assurer la transparence de l'utilisation des ressources à travers un ensemble de critères d'évaluation préalablement convenus (MINEDUC, 2003).

3.2.2 Appui budgétaire général (ABG) et l'appui budgétaire sectoriel (ABS)

L'appui budgétaire est une modalité d'application du processus d'assistance internationale qui consiste à soutenir les stratégies de réduction de la pauvreté des pays bénéficiaires en apportant des ressources supplémentaires au budget national à travers des transferts de fonds directement sur les comptes du gouvernement local. Toutefois, la Commission européenne précise que la modalité d'appui budgétaire « va au-delà d'un simple transfert de moyens financiers au bénéfice du budget national d'un pays partenaire, [elle] s'inscrit dans le cadre d'un paquet d'aide ou de coopération qui comprend, en plus des transferts financiers, un dialogue sur les politiques, des évaluations de la performance et le renforcement des capacités » (Commission européenne, 2011 : 17). C'est un mécanisme qui permet de responsabiliser les autorités locales et d'harmoniser l'aide au développement en impliquant les acteurs non étatiques dans le processus d'élaboration et d'opérationnalisation des politiques publiques. Différentes études ont montré que l'appui budgétaire est loin d'être une modalité uniforme et homogène. Il existe des facteurs qui créent des variations entre les programmes qui lui sont associés. Williamson et Dorm (2010) groupent ces facteurs dans deux catégories : les facteurs liés aux arrangements de financement et les facteurs liés aux intrants autres que financiers compris dans le paquet d'appui budgétaire.

Les facteurs liés aux arrangements de financement impliquent « deux variables qui sont souvent confondues » (ibid.). La première variable est « le ciblage » qui est lié à la façon dont les ressources octroyées sont orientées par rapport aux lignes budgétaires. Il existe le « ciblage large » qui se rapproche des dépenses générales et le « ciblage restreint » qui se limite aux lignes budgétaires spécifiques. La seconde variable est la « traçabilité » qui implique que les ressources octroyées sont isolées et identifiées « dans la nomenclature des dépenses budgétaires des gouvernements » (ibid.).

Les variables liées aux intrants autres que financiers sont catégorisées en trois dimensions. Premièrement, il y a la dimension de « dialogue sur les politiques » à adopter. Elle est facilitée par les structures associées à l'approche par secteur (SWAp) et s'inscrit

dans le processus de planification et d'évaluation des stratégies de développement. Souvent, elle se contente des structures et des pratiques de dialogue déjà existantes, mais quelques fois, elle exige des réunions de discussions supplémentaires (ibid.). Deuxièmement, il y a la dimension de « conditionnalité » qui implique des exigences à satisfaire par un pays pour qu'il soit éligible à l'initiative d'appui budgétaire. En ce sens, la Commission européenne (2014) précise que l'appui budgétaire est octroyé moyennant certaines conditions d'éligibilité et de mise en œuvre telles que des politiques macroéconomiques orientées vers la stabilité, une stratégie crédible de réforme des finances publiques et des avancées tangibles dans la mise en œuvre de leur stratégie de réduction de la pauvreté. Troisièmement, il y a la dimension de « renforcement de capacités » qui implique que l'appui budgétaire prévoit des composants d'assistance technique et des composants de renforcement des capacités.

L'appui budgétaire est divisé en deux catégories : général (ABG) et sectoriel (ABS). La première catégorie vise à appuyer la stratégie globale de développement. Il est utilisé pour soutenir l'application d'un plan stratégique national de réduction de la pauvreté. La seconde se limite à un ou plusieurs secteurs. L'appui budgétaire sectoriel se distingue de l'approche par secteur et du programme sectoriel. En effet, l'approche par secteur et le programme sectoriel contiennent des politiques et des stratégies qui servent comme cadres d'action pour un secteur donné. Ils constituent ce que l'on appelle des « approches programmes ». L'appui budgétaire sectoriel et les fonds communs constituent les deux principales modalités qui accompagnent et qui soutiennent les approches programmes (Williamson et Dom, 2010). Toutefois, l'appui budgétaire sectoriel se différencie des fonds communs par leur traçabilité. Pour le premier, les ressources ne sont pas traçables parce qu'elles ciblent des dépenses sectorielles générales et qu'elles sont « distribuées par le Trésor du gouvernement bénéficiaire et passent par les systèmes d'exécution budgétaire nationaux » (ibid. p.1). Pour le second, les ressources ciblent des lignes budgétaires spécifiques, par conséquent, elles sont facilement traçables.

Au Rwanda, la politique de l'aide extérieure, adoptée en 2006, précise que le Gouvernement rwandais préfère l'appui budgétaire sans affectation d'avance, étant donné que « l'affectation de fonds a une incidence sur l'allocation des dépenses publiques aux différents secteurs. Cette situation restreint, à son tour, le rôle que le Gouvernement joue dans la détermination des priorités et fait que les ressources ne peuvent être drainées pour réaliser les objectifs du Gouvernement aussi efficacement qu'il l'aurait voulu » (MINECOFIN, 2006 : 8). Par contre, Williamson et Dom (2010) montrent que les bailleurs de fonds préfèrent l'allocation préalable des ressources, parce que les exigences de « redevabilité démocratique » (*accountability*) imposées par leurs contribuables les contraignent à « démontrer l'utilisation de leurs ressources ; or, la traçabilité est le meilleur moyen de garantir leur visibilité » (ibid. p.4).

L'étude de Chiche (2009) présente les mécanismes par lesquels la modalité d'appui budgétaire est mise en pratique dans le secteur éducatif au Rwanda. Elle montre que depuis l'adoption de l'approche sectorielle, le système éducatif rwandais reçoit trois types d'aides pouvant être considérées comme un appui budgétaire sectoriel (ABS) ou des « approches

hybrides » contenant certaines caractéristiques de l'appui budgétaire sectoriel. Cette étude affirme que la modalité d'appui budgétaire dans le secteur éducatif rwandais est opérationnalisée à travers de trois types de programmes (ODI et Mokoro, 2009 : 18 ; Chiche, 2009 : 2) :

- l'appui budgétaire général avec une composante éducation (appui budgétaire de « type 1 »)⁴ c'est-à-dire des programmes d'appui budgétaire général (ABG) comprenant une tranche spécifique affectée au secteur de l'éducation et dont les ressources octroyées ne sont pas traçables. C'est le cas de l'appui budgétaire octroyé par la DFID dès l'année 2000 jusqu'en 2006, et par la SIDA dès l'année 2006 ;
- l'appui budgétaire sectoriel (appui budgétaire de « type 2 »), c'est-à-dire des programmes d'appui budgétaire sectoriel (ABS) non-traçable ciblant des ressources supplémentaires pour le secteur de l'éducation en général. Il est directement destiné à financer les sous-secteurs et les lignes budgétaires du secteur de l'éducation. ODI et Mokoro (2009) rappellent que la Suède fut la première à octroyer ce type d'appui budgétaire (de 2002 à 2006) à travers la coopération déléguée signée avec la DFID. En 2006, après la signature d'un accord entre le gouvernement rwandais et les partenaires de développement opérant dans le secteur éducatif, plusieurs autres bailleurs de fonds se sont alignés sur ce type d'appui budgétaire coordonné dans le cadre d'assistance conjointe au secteur de l'éducation (JESS) ;
- l'appui budgétaire de « type 3 » c'est-à-dire une assistance financière traçable. Plutôt que d'être versés directement sur les comptes du trésor de l'État, les fonds sont directement versés sur les comptes du ministère de l'Éducation. C'est par exemple le cas de l'assistance allouée par l'UNICEF dans le cadre d'approche harmonisée de transfert de fonds (UN-HACT). Les fonds octroyés par l'UNICEF sont directement versés sur le compte du Fonds de renforcement de capacités au sein du ministère de l'Éducation.

Jusqu'en 2005, la plupart des bailleurs de fonds du secteur éducatif étaient encore réticents. Ils préféraient l'approche par projet au détriment de l'appui budgétaire sectoriel (ABS) ou général (ABG) (ODI et Mokoro, 2009 : 16). Par conséquent, les projets jusque-là réalisés ne parvenaient que difficilement à s'aligner sur le plan stratégique du secteur de l'éducation (ESSP).

⁴ Pour ce genre d'ABG, l'assistance octroyée est versée directement dans le budget national et couvre plus d'un secteur. Cependant, ODI et Mokoro (2009) font remarquer que cette assistance spécifie la tranche allouée uniquement à l'éducation (désignée sous l'appellation de « fenêtre d'éducation » ou « *education window* »). Le décaissement de cette tranche s'inscrit exclusivement aux conditionnalités et aux indicateurs éducatifs exigés par les bailleurs de fonds qui l'octroient. Toutefois, certains financements s'inscrivant dans le système d'appui budgétaire général ne sont pas comptabilisés dans cette catégorie, même s'ils sont dépensés dans le secteur éducatif. C'est le cas des financements octroyés par la Commission européenne ou par la Banque mondiale dont le décaissement est lié à un éventail de secteurs dont l'éducation, mais sans jamais spécifier une tranche uniquement allouée au secteur éducatif.

L'appui budgétaire sectoriel de « type 2 » a fortement augmenté en 2006, après la signature d'un accord sur un programme d'assistance conjointe au secteur de l'éducation (*Joint Education Sector Support*, JESS), qui prévoyait la mise en place d'un fonds commun pour le renforcement des capacités de l'éducation. Peu après, l'UNICEF, la DFID et le SIDA ont commencé à allouer directement des ressources de « type 3 » à ce fonds commun. En 2007, l'initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous (IMOA-EPT ou EFA *Fast Track Initiative*-FTI) fut intégrée dans le programme d'assistance conjointe au secteur éducatif (« JESS »), provoquant ainsi une augmentation significative des ressources d'appui budgétaire sectoriel destiné au secteur éducatif rwandais. Les rapports élaborés jusque-là montrent que l'appui budgétaire sectoriel de « type 2 » était devenu la forme dominante d'aide au secteur éducatif rwandais (Williamson et Dom, 2010 ; Chiche, 2009).

En 2008, sept bailleurs de fonds, dont la Banque africaine de développement, le EFA *Fast track initiative* (Banque mondiale), la DFID (Angleterre), la Belgique, le SIDA (Suède), et CIDA (Canada) s'étaient déjà inscrits dans la logique d'appui budgétaire sectoriel de « type 2 » (ODI et Mokoro, 2009 : 17). Conséquemment, le financement attribué à travers cette modalité est passé à 60% en 2007 et à 90% en 2008 par rapport aux financements externes octroyés au secteur de l'éducation au Rwanda (Chiche, 2009).

L'appui budgétaire sectoriel (ABS) a le mérite d'avoir contribué au renforcement du processus de partenariat dans le secteur éducatif rwandais. En soutenant la mise au point des structures de l'approche par secteur et en les utilisant, l'« ABS » a amélioré des processus d'élaboration des politiques sectorielles, de planification budgétaire et de présentation des rapports. Ses conditionnalités ont contribué « à garantir que les principaux documents liés aux politiques et aux plans étaient en place et que des revues sectorielles étaient régulièrement organisées » (Williamson et Dom, 2010 : 2). Il a renforcé l'appropriation des politiques éducatives en facilitant leur élaboration et leur mise en œuvre sous la direction des gouvernements locaux. Il a également renforcé la coopération des acteurs et l'harmonisation de leurs actions, notamment en exigeant aux bailleurs de fonds de passer par les systèmes gouvernementaux. Néanmoins, les projections de flux d'aide au secteur éducatif réalisées en 2009 montrent que tous les bailleurs de fonds ne partagent pas cet enthousiasme. Certains préfèrent toujours l'appui par projet en vue de faciliter la traçabilité de leur assistance au secteur éducatif. Ce phénomène est facilité par la flexibilité du processus adopté au Rwanda qui permet la juxtaposition d'une approche par secteur et l'approche par projet.

Tableau 9. Projection du flux financier dans le secteur éducatif en 2009⁵
(en millions de US\$)

APPROCHE D'ASSISTANCE	ANNÉE							
	2005	2006	2007	2008	2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Projet	27,9	27,7	20,2	8,9	27,7	26,8	22,8	15,0
SBS	0,0	13,3	32,4	89,2	8,4	60,0	6,5	0,0
Fonds de renforcement des capacités	0	0	0	0	2,6	2,3	0,4	0,4
Aide totale du secteur éducatif	27,9	41,0	52,6	98,1	38,7	89,1	29,7	15,4
% du SBS par rapport à la totalité de l'assistance externe au secteur éducatif	0,0%	32,4%	61,6%	90,9%	21,7%	67,4%	21,9%	0,0%
% du SBS par rapport au budget total du secteur éducatif	0%	11%	19%	48%	-	-	-	-

Source : ODI et Mokoro (2009 : 17)

La mise en œuvre de l'ABS présente des défaillances qui quelquefois mènent aux échecs. D'abord, l'ABS n'a pas changé les habitudes des autorités et des planificateurs nationaux en matière de prestation des services publics, conduisant à ce que Charlier et Pierrard (2001) appellent « l'écart entre l'idéal et le réalisable » c'est-à-dire un « fossé entre les promesses et les résultats » (Williamson et Dom, 2010 : 3). Ensuite, les intrants autres que financiers de l'appui budgétaire (le dialogue, la conditionnalité et le renforcement des capacités) s'intéressent plus à la conception de programmes et leur application dans l'administration centrale qu'à leur mise en œuvre dans des entités décentralisées. La pression exercée par la politique nationale engendre des ruses institutionnelles (Charlier et coll., 2004). Elle engendre également des confrontations entre les autorités des entités décentralisées qui ne comprennent pas nécessairement la raison d'être de certains programmes de développement et les planificateurs nationaux contraints à appliquer les accords négociés avec les bailleurs de fonds.

L'expérience du passé montre que l'appui budgétaire est parfois soumis aux aléas du contexte politique et institutionnel. Par exemple, différents auteurs montrent que l'assistance externe octroyée au Rwanda a été soumise à des difficultés durant les années 1998-2000, suite aux allégations d'intervention en République démocratique du Congo (World Bank, 2002c : 17 ; Haymans, 2005). Plus tard, l'« *African economic outlook* » a affirmé que la suspension de l'appui budgétaire durant l'exercice 2012/2013 (après les

⁵ Cette projection est basée sur les engagements des bailleurs de fonds réalisés avant 2010. Elle souffre d'un manque d'information à long terme qui caractérise les modalités d'appui budgétaire. Par conséquent, elle ne reflète pas toute la réalité parce que plus tard, certains financements furent négociés. Dans cette perspective, le RESDP (2010) fait remarquer que les partenaires de développement ont négocié un financement du secteur éducatif qui s'élève à un montant de 100 millions US\$ dans le cadre de « *EFA Fast track initiative* » pour une période de 2010-2012.

nouvelles accusations de soutien au M23⁶ portées contre le Rwanda) « a induit un manque à gagner équivalent à 12 % du budget. Pour y faire face, l'État a choisi de reporter des dépenses non prioritaires, d'utiliser la ligne de crédit par découvert que lui offre la Banque centrale et d'émettre des bons du Trésor » (*African economic outlook*, 2014 : 6).

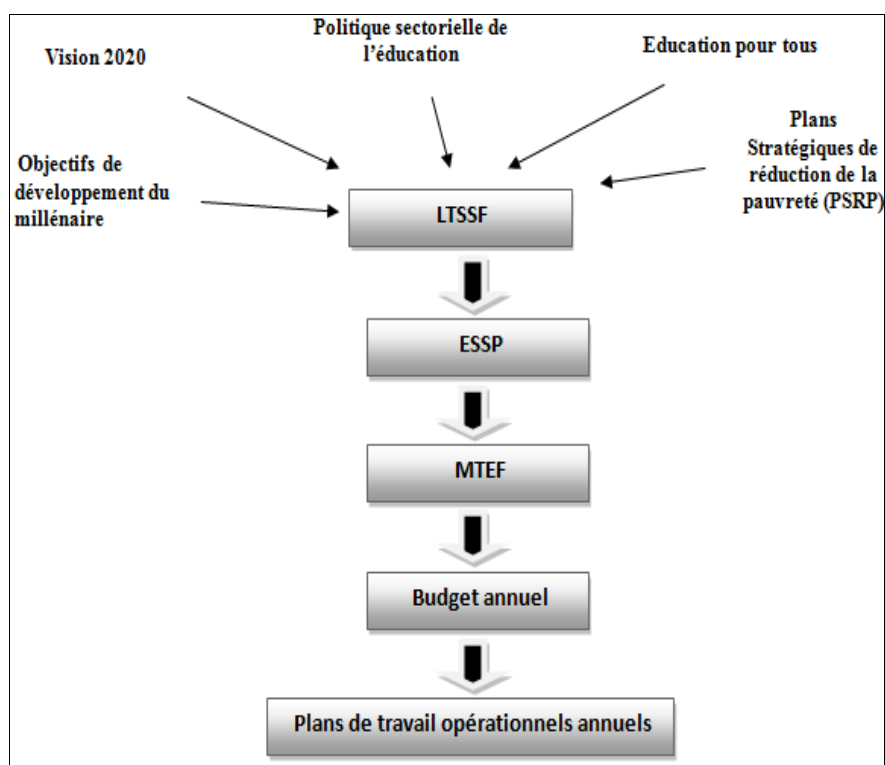
Les autorités scolaires interviewées ont fait remarquer l'inquiétude liée à l'incertitude de l'aide octroyée par les institutions internationales. Dans la même optique, le ministère rwandais des Finances et de planification économique affirme que « les bailleurs de fonds continuent trop souvent de promouvoir leurs propres objectifs, lesquels sont politiques, au détriment de l'appropriation par le Gouvernement. Une proportion considérable de l'aide reste hors-plan et hors-budget, ce qui traduit un manque de cadrage avec les priorités et les systèmes du Gouvernement » (MINECOFIN, 2006 :3). Parmi les raisons qui causent ce manque de respect des principes d'alignement, l'on cite « la faiblesse (ou l'inexistence) de stratégies dans certains secteurs, situation qui résulte souvent de la faiblesse des capacités de planification. Dans le même temps, certaines agences de bailleurs de fonds demeurent limitées par leurs propres mécanismes institutionnels » (ibid.). Les exigences rigoureuses de « redevabilité démocratique » (*accountability*) imposées par les contribuables mettent certains bailleurs de fonds dans une situation inconfortable, contribuant à l'affaiblissement du principe même d'appui budgétaire.

3.2.3 Cadre de planification financière à long terme (LTSFF)

Le financement de l'éducation est envisagé dans un cadre plus large qui s'aligne sur les stratégies de réduction de la pauvreté adoptées par le gouvernement rwandais. À partir de l'année 2006, le ministère de l'Éducation a développé un cadre de planification financière à long terme (*Long term strategy and financial framework* – LTSFF). Il couvre une période de dix années, de 2006 à 2015. Il s'aligne sur les stratégies liées à la réduction des pauvretés telles que la Vision 2020, le plan stratégique de réduction de la pauvreté (PRSP) et les objectifs de développement du millénaire (ODM). Il reflète également la politique sectorielle de l'éducation élaborée en 2003.

Le cadre de planification financière à long terme (LTSFF) intègre tous les grands domaines d'action du secteur de l'éducation au Rwanda et présente une évaluation des coûts de financement du système scolaire pour une période de dix ans. En ce sens, un montant de 225 millions de dollars américains est prévu pour la période de 2006-2010. Le « LTSFF » prévoit également des dépenses totales pour la période 2006-2015 qui s'élèvent à 400 millions, sans toutefois préciser les mécanismes de financement de ce budget. Néanmoins, il insiste sur la coopération de tous les acteurs à travers une approche par secteur, en vue de mobiliser les ressources financières requises (MINEDUC, 2006 : 8).

⁶ Le M23 (Mouvement du 23 Mars) est une organisation politico-militaire qui, en 2012, a déclaré la guerre au gouvernement congolais et qui était basée à l'Est de la République Démocratique du Congo.



Source : Adapté de MINEDUC (2006)

Figure 5. Cadre de planification financière à long terme dans le secteur de l'éducation

Les projections du « LTSFF » facilitent le développement des plans stratégiques du secteur éducatif (ESSP) qui couvrent une période de cinq ans. Ils facilitent également l'élaboration des cadres de dépense à moyen terme (MTEF) couvrant une période de trois ans. Contrairement aux plans stratégiques du secteur éducatif développés auparavant, le « LTSFF » et les plans stratégiques qui lui sont associés ont la particularité d'avoir été développés durant une période de stabilité relative. Par conséquent, l'État et la population locale, déjà habitués aux nouvelles modalités d'assistance internationale, furent davantage impliqués. De ce fait, le LTSFF constitue un outil important pour l'harmonisation de l'assistance internationale. Il a été conçu de manière à ce qu'il permette aux bailleurs de fonds d'aligner leurs actions aux priorités éducatives localement définies.

3.2.4 Le financement des entités éducatives décentralisées : *capitation grants*

Les entités éducatives décentralisées s'appuient sur le financement octroyé par l'État, les partenaires de développement et les fonds mobilisés par les communautés locales. Toutefois, l'État joue le plus grand rôle dans le financement des entités éducatives décentralisées. En ce sens, le ministère de l'Éducation fournit des fonds (*capitation grants*) aux établissements scolaires publics et conventionnés. Ces fonds sont répartis en fonction du nombre d'élèves ou d'étudiants qui fréquentent chaque école. C'est une pratique qui a

commencé en 2003 pour l'enseignement primaire et à la fin de l'année 2006 pour l'enseignement secondaire. Elle vise un objectif d'opérationnaliser et de pérenniser le principe de l'« éducation pour tous » en rendant l'éducation de base gratuite. Dans les écoles primaires, les *capitation grants* sont calculés à hauteur de 2500 francs rwandais (Frw) par élève et par an, payés en tranches de 1000Frw pour les deux premiers trimestres et 500Frw pour le troisième trimestre. Dans les écoles secondaires ils sont calculés en fonction du régime d'internat ou d'externat appliqué dans l'établissement scolaire en question. C'est-à-dire 21 000 Frw pour un « élève interne » (7000 Frw par trimestre) et 10500Frw par an pour un « élève externe » (3500frw par trimestre).

Initialement, les *capitation grants* étaient distribués directement, du ministère des Finances (à travers la Banque nationale) aux comptes des établissements scolaires. Progressivement, avec l'acquisition de l'autonomie au niveau des Districts, les fonds sont transférés sur les comptes des Districts qui les distribuent aux comptes des établissements scolaires. Avant l'an 2012, la gestion était effectuée par l'administration des écoles en partenariat avec les associations des parents et enseignants (*Parents-teachers association – PTAs*). Les procédures de gestion étaient les mêmes dans tous les établissements scolaires avec quelques variations minimales. L'administration de l'établissement en partenariat avec la « PTA » préparait un plan d'action soumis à l'assemblée générale des parents pour l'approbation. Le décaissement de fonds était assuré par trois personnes : le directeur de l'établissement scolaire et deux parents élus par l'assemblée générale de l'école. Certains établissements scolaires avaient créé des « comités de gestion » chargés du décaissement et de l'utilisation des *capitation grants*. Néanmoins, ces comités restaient sous la responsabilité des « PTAs » (World Bank, 2011 : 44) qui à leur tour rendaient des comptes à l'assemblée générale de l'école. La promulgation de la loi N°23/2012 du 15/06/2012 a modifié les modalités de gestion des fonds dans les écoles publiques et conventionnées. Cette loi a remplacé la « PTA » par le « Comité du conseil de l'école ». Elle a également légalisé le « comité de gestion » de l'école mais sous l'appellation de « comité d'audit de l'école ».

La contribution des parents dont les enfants fréquentent les écoles publiques et conventionnées inclut l'achat des uniformes, l'achat du matériel scolaire, la participation à la construction des infrastructures scolaires, etc. Dans certains établissements, les parents contribuent aux fonds (*Agahimbazamusi*) destinés à compléter le salaire des enseignants qui reste très minimal par rapport au coût de la vie au Rwanda. La contribution de chaque parent varie d'un établissement scolaire à l'autre. Le montant à payer est uniquement décidé par le comité des parents et approuvé par l'assemblée générale de l'école. Nos entretiens avec les directeurs de l'éducation au niveau des districts montrent que cette contribution a fréquemment causé des confrontations entre certains parents qui ne participent pas aux réunions des assemblées générales des établissements que fréquentent leurs enfants et les directeurs de ces établissements. Ne sachant pas que ces contributions sont exclusivement décidées par l'assemblée générale de l'école sans aucune intervention étatique, ces parents se demandent pourquoi l'État exige une contribution financière (*sic*) alors que la législation scolaire préconise un enseignement de base universel et gratuit.

La loi N° 08/2006 du 24/02/2006 portant sur l'organisation et le fonctionnement des Districts attribue à certaines entités décentralisées l'autorité de collecter des taxes spécifiques. Elle leur attribue une capacité de financer certaines actions éducatives prévues dans leur plan de développement (« DDP »), dans leur cadre de dépenses à moyen terme (« MTEF ») et dans leur budget annuel. Ces actions sont théoriquement définies par la population locale et approuvées par la plus haute instance du District, c'est-à-dire le « conseil de District ». En réalité, elles sont définies par les personnalités influentes qui participent au forum d'action conjointe pour le développement (JADF) ou par les administrateurs des entités décentralisées. En outre, elles sont définies en conformité avec les grandes lignes tracées par l'administration centrale en collaboration avec les bailleurs de fonds, réduisant ainsi l'autonomie des entités décentralisées.

Chaque secteur (*Umurenge*) dispose d'un fonds pour l'éducation destiné à aider les enfants issus des familles pauvres et qui disposent des performances leur permettant d'entrer dans l'enseignement secondaire. Ce fonds utilise les moyens financiers tirés des cotisations des résidents de chaque secteur. L'étude d'OSSREA (2006) fait remarquer que quoique ces cotisations soient censées être volontaires, il existe un type de coercition tacite dans ce processus. Les autorités locales affirment qu'il n'y a pas de sanctions pour ceux qui ne paient pas ces cotisations, mais les enquêteurs ont constaté que les paiements sont réalisés surtout les jours de marché ou quand les gens demandent des services à l'administration locale. Ce n'est qu'à partir des interventions répétées du ministère de l'Administration locale (MINALOC) que cette pratique a progressivement disparu. En plus des cotisations de chaque résident, le MINALOC octroie un montant de 7000Frw pour chaque enfant vulnérable et par trimestre (21000frw par an).

Les écoles privées sont totalement dépendantes des contributions des parents et d'autres partenaires spécifiques. Occasionnellement, l'État leur octroie des contributions financières et matérielles sous forme des dons. En plus, certaines Églises et certaines ONGs collectent des fonds destinés aux actions éducatives privées ou publiques, en fonction de leur domaine d'intervention.

3.3 Instrument de coordination et d'information

Différents instruments de coordination ont été construits, recyclés et mobilisés dans le secteur éducatif rwandais. La décentralisation, la coopération déléguée, le processus d'assistance conjointe au secteur de l'éducation, le processus d'évaluation conjointe du secteur de l'éducation, le plan stratégique du secteur éducatif, le forum d'action conjointe pour le développement portent l'idéologie associée à la réalité sociale reconfigurée par les principes néolibéraux et la logique de marché.

3.3.1 Processus de décentralisation dans le système scolaire rwandais

Le processus de décentralisation s'inscrit dans la ligne des nouvelles doctrines basées sur l'économie mondialisée et sur la « bonne gouvernance ». Apparues dans les années 1990, ces doctrines ont transformé le rôle de l'État : d'un retrait étatique des périodes

d'ajustements structurels à l'actuel rétablissement d'un État fort mais minimal. L'État était « appelé à s'effacer partiellement pour faire place aux initiatives privées, qu'elles émanent de la population, des ONG ou d'opérateurs économiques » (Charlier et Pierrard, 2001 : 29).

Les raisons de ce retrait partiel de l'État sont multiples. McGinn et Welsh (1999 : 9) en énumèrent quelques-unes : (i) la volonté d'accroître l'efficacité des méthodes de gestion et d'organisation en permettant une identification plus rapide des problèmes et en facilitant des méthodes de recherche de solutions plus appropriées, (ii) une application d'un processus de démocratisation politique dans lequel la population locale est consultée et associée au processus de prise de décisions qui la concernent directement, (iii) une volonté de définition claire et précise des responsabilités des acteurs, (iv) une quête de nouvelles ressources qui pousse l'administration centrale à déléguer le pouvoir des écoles qu'elle ne peut plus financer.

Au Rwanda, un document de stratégie d'assistance-pays (CAS I) publié le 17 Mars 1998 recommandait une action concertée basée sur l'inclusion de la population locale dans le processus de définition des politiques. Dès lors, des réflexions sur l'application de cette recommandation furent mises sur l'agenda des rencontres organisées au « *Village Urugwiro* » entre mai 1998 et mars 1999. À la fin de ces rencontres une résolution fut prise de mettre en œuvre le processus de décentralisation, considéré comme l'un des mécanismes qui facilitent la réconciliation et la réduction de la pauvreté. Le ministère de l'Administration locale (MINALOC) fut chargé de développer les stratégies nécessaires. En mai 2000, le MINALOC publia la politique nationale de décentralisation.

La politique de décentralisation développée par le MINALOC prévoit un processus de mise en œuvre divisé en trois phases : la déconcentration, la délégation et la dévolution. Elle prévoit également quatre entités (niveaux) d'administration publique : *Intara* (Province), *Akarere* (District), *Umurenge* (Secteur) et *Akagari* (Cellule). Plus tard, une autre entité fut ajoutée, l'*Umudugudu* (Village). Cette dernière n'est pas souvent mentionnée dans cette thèse parce qu'elle ne dispose ni d'un budget ni de personnel permanent. Elle fonctionne à travers les volontaires sélectionnés au sein de la population locale. La responsabilité de chaque entité administrative est définie (MINALOC, 2000). La Province (*Intara*) est une entité décentralisée avec la responsabilité de coordonner la planification, l'exécution et la supervision des programmes de l'administration centrale relevant de sa compétence. L'entité *Intara* évalue les activités de l'entité *Akarere* au nom du gouvernement central. Le District (*Akarere*) est une entité décentralisée avec une personnalité juridique, des fonctions spécifiques, des services et des ressources qui lui sont dévolues. L'*Akarere* constitue le centre de développement économique et social du pays. Les niveaux *Umurenge*, *Akagari* et *Umudugudu* sont les entités les plus basses sur l'échelon administratif. Les entités *Akagari* et *Umudugudu* constituent les niveaux les plus proches de la population à partir desquels les besoins de la communauté locale sont identifiés. À l'entité *Akarere* a été attribué un rôle de coordination et de supervision des actions de l'entité *Umurenge*. Cette dernière fait de même pour l'entité *Akagari*.

La première phase de la décentralisation au Rwanda couvre une période de 2000 à 2005. Elle s'est limitée au renforcement des capacités structurelles au sein de quatre entités de l'administration publique. Elle visait trois objectifs : (i) mettre en place des structures de développement démocratique et communautaire et faciliter le fonctionnement de ces structures, (ii) définir un cadre juridico-institutionnel et entreprendre des réformes politiques et administratives sous-jacentes, (iii) entreprendre une vaste sensibilisation de la population aux aspects juridiques et administratifs de l'administration décentralisée. Cette phase a débuté avec l'élection d'un « Conseil » et d'un « comité exécutif » à chaque niveau de l'administration publique. Le Conseil d'*Akagari* (Cellule) est le plus élargi. Il est composé de tous les membres de la communauté âgés de plus de 18 ans qui désignent un comité exécutif de dix personnes, dont la responsabilité est d'identifier les besoins de la communauté, la mobilisation des ressources, la conception et la mise en œuvre des plans de développement cellulaires. Les membres du Conseil du niveau *Umurenge* (Secteur) et le niveau *Akarere* (District) sont pareillement élus. Un collège électoral composé des membres du Conseil de district, des membres du comité exécutif des secteurs (*Umurenge*), et des présidents des conseils des cellules (*Akagari*), élit le comité exécutif de l'*Akarere*. Un collège électoral similaire élit le comité exécutif de l'*Umurenge*. L'assemblée nationale a adopté la loi sur la décentralisation en novembre 2000 et les élections des conseils *Akarere* ont eu lieu le 6 Mars 2001. Ultérieurement suivirent les élections des comités exécutifs de chaque district et le recrutement du personnel.

Le secteur éducatif est l'une des entités de l'administration publique rwandaise les plus avancées en matière de décentralisation (World Bank 2011, OSSREA, 2006). Un changement, certes perceptible mais timide, fut observé dans tout le pays à partir de l'année 2003, après la promulgation de deux lois régissant l'éducation : la loi organique n° 20/2003 du 03/08/2003 et la loi n° 29/2003 du 30/08/2003. Néanmoins, jusqu'en 2005, seuls la Ville de Kigali et les districts qui la composent avaient déjà commencé à s'autonomiser en matière éducative. La Ville de Kigali a créé un poste de directeur de l'Éducation à la place de l'ancienne inspection d'arrondissement. Parallèlement, les districts de la Ville de Kigali ont créé un poste Services de l'éducation, sport, culture et loisirs à la place de l'ancienne inspection de secteur. Jusque-là, la réforme administrative au niveau national n'avait pas encore dépassé le deuxième niveau de la décentralisation, c'est-à-dire la déconcentration. Le ministère de l'Éducation avait créé des agences autonomes de l'éducation auxquelles il avait transféré quelques responsabilités. Quelques fonctions administratives étaient également déconcentrées vers les provinces, vers la Ville de Kigali et, dans une certaine mesure, vers les districts. Dans la Ville de Kigali, où les districts disposaient d'une capacité financière leur permettant de recruter le personnel éducatif requis, la responsabilité de gestion des écoles pré-primaires et primaires fut assignée aux districts, à partir de l'année 2001. En outre, les conseils d'éducation établis dans ces districts étaient pleinement opérationnels à partir de l'année 2002.

La deuxième phase de la décentralisation a eu lieu en 2006. Elle couvrait une période de 2006 à 2010 et visait (i) à consolider et à approfondir le processus de décentralisation par l'amélioration des services fournis à la population locale et par le renforcement des

capacités au niveau de l'administration locale, (ii) à promouvoir le développement économique local et à favoriser la participation de la population locale dans la prise des décisions qui les affectent. Cette phase fut effectivement mise en application après la promulgation de la loi organique n° 08/2006 du 24 février 2006 régissant l'organisation et le fonctionnement des districts. Dorénavant, la plupart des responsabilités des provinces (*intara*) furent déléguées aux districts (*Akarere*). Parallèlement, les districts ont transféré certaines des fonctions administratives vers les secteurs (*Umurenge*). Aussitôt, les cellules (*Akagari*) furent renforcées. Auparavant, la réforme administrative de janvier 2005 avait établi le village (*Umudugudu*) comme le niveau administratif de base chargé de la mobilisation communautaire et de la collecte de données (MINALOC, 2008).

À partir de 2006, le nombre de provinces a diminué de douze à quatre plus la Ville de Kigali ; le nombre de Districts a diminué de 106 à 30 ; le nombre de Secteurs a diminué de 1545 à 416 ; le nombre de Cellules a diminué de 9165 à 2148 (MINALOC, 2005 ; MINALOC, 2008). Il va sans dire que ces réformes administratives furent réalisées avec quelques variations entre le milieu urbain, principalement la Ville de Kigali, et le milieu rural. En plus, un statut spécial fut accordé à la Ville de Kigali (*Kigali City Council*). La troisième phase couvre la période de 2011 à 2015. Elle vise à améliorer et à pérenniser les acquis des deux premières phases par le biais d'un cadre d'action à sept dimensions (MINALOC, 2011 : 4).

Ce n'est qu'en 2006, après la promulgation d'une loi régissant le fonctionnement des Districts et la réforme de l'administration publique⁷ sous-jacente, qu'un changement de grande envergure fut observé dans le secteur de l'éducation. Dès lors, la plupart des fonctions administratives furent délégués aux Districts et aux Secteurs. Les Provinces furent dépouillées des responsabilités éducatives.

⁷ La réforme de l'administration publique de 2006 constitue la deuxième phase de la mise en œuvre du processus de décentralisation au Rwanda.

Tableau 10: Structures éducatives et leurs rôles après la phase de décentralisation de 2006

Structure	Rôles et responsabilités
Ministère de l'éducation	Formulation de la politique et des stratégies éducatives Orientation, planification de l'éducation, suivi et évaluation de l'enseignement Coordination de l'assistance à l'éducation et faciliter le dialogue avec les partenaires internationaux intervenant dans le secteur de l'éducation Élaboration du programme national, des normes et de la réglementation des services de développement de l'éducation Élaboration de la législation scolaire et renforcement des capacités institutionnelles.
Agences autonomes de l'éducation (AEAs)	Gestion des enseignants (« <i>Teacher Service Commission</i> » – TSC) Organisation des examens (« <i>Rwanda National Examination Council</i> » – RNEC) Développement des programmes (« <i>National Curriculum Development Center</i> » – NCDC) Coordination de l'enseignement tertiaire (« <i>Higher Education Council</i> » – HEC) Gestion des bourses d'études (« <i>Students Financing Agency of Rwanda</i> » – SFAR) Inspection scolaire (<i>General Inspectorate of Education</i>)
Districts	Gestion générale des activités éducatives dans le district: planification, budgétisation, mise en œuvre et suivi des actions éducatives Supervision de l'enseignement pré-primaire, primaire et secondaire : Planification et préparation de la carte scolaire en collaboration avec l'unité de construction au niveau central Placement du personnel administratif et enseignant Préparation des salaires des enseignants Mise en œuvre des politiques développées par le ministère de l'éducation
Secteurs	Gestion et supervision régulières de l'enseignement pré-primaire et primaire
Écoles	Préparation d'un plan d'action de l'école et préparation du budget annuel, avec la participation des enseignants et des étudiants (au niveau pré-primaire, primaire et secondaire) Présentation du plan d'action et du budget annuel à l'assemblée générale des parents pour son approbation Supervision des dépenses (surtout les fonds alloués par l'État) à travers le comité de gestion de l'école
Communautés	Audit des comptes et approbation conjointe des dépenses des établissements scolaires à travers les comités des parents et des enseignants (<i>Parent-teachers committees</i> – PTA) Gestion régulière des établissements scolaires en partenariat avec les directeurs et administrateurs scolaires locaux.

Source : Adapté de World Bank (2011)

Après la promulgation de la loi N° 44/2010 du 07/12/2010 établissant le *Rwanda education board* (REB) et sa publication dans la gazette officielle N° 4bis du 24 janvier 2011, toutes les agences autonomes (AEAs) opérant sous le ministère de l'Éducation furent combinées dans les six départements du « REB ». Ceux-ci incluent le département chargé des programmes scolaires et du matériel pédagogique, le département chargé de la qualité et des normes de l'éducation, le département chargé des examens et des accréditations, le département chargé de la gestion des bourses d'études, le département chargé de la gestion des enseignants et de la professionnalisation et le département chargé de l'ICT en éducation et de l'enseignement à distance. Désormais, le ministère de l'Éducation a gardé dans ses responsabilités la gestion macro-stratégique de l'éducation nationale. La gestion des fonctions plus techniques et professionnalisées fut attribuée au *Rwanda education board*. Parallèlement, des comités de l'éducation au niveau des districts, des associations parents-enseignants (PTA) et des assemblées générales des parents au niveau des établissements scolaires, furent renforcés.

Pratiquement, le niveau du district (*Akarere*) a acquis les responsabilités de recrutement, de transfert et de suivi des enseignants et des directeurs des écoles publiques, de l'approbation de nouvelles écoles et de la prise des mesures adéquates en cas de mauvaises performances. Il est chargé également de l'évaluation et de la formation des enseignants et d'autres membres du personnel éducatif au niveau de district. La responsabilité de l'allocation des ressources financières, de la construction, de l'entretien et de l'équipement des écoles publiques et conventionnées est aussi attribuée aux districts (MINEDUC, 2008e).

Les services d'éducation de District (*Akarere*) relèvent de la direction de l'Éducation, de la jeunesse, des sports et de la culture. Le directeur de l'éducation assume une multitude de responsabilités : organisation des comités de l'éducation au niveau du district, supervision de la mise en œuvre des politiques et des stratégies éducatives, préparation et suivi de l'application d'un plan stratégique éducatif du district, assurer l'efficacité et l'efficience des services éducatifs offerts à la population, superviser la façon dont les établissements scolaires gèrent et utilisent les *capitation grants*. En réalité, différentes recherches ont montré que les directions de l'Éducation dans les districts sont surchargées (Imaniriho, 2011 ; World Bank, 2011). En plus des activités éducatives, elles sont également chargées de la jeunesse, de la culture et des sports alors que leurs capacités en matière de ressources humaines, de matériel et de finances sont limitées. Les directeurs de l'éducation représentent le district dans différentes réunions et espaces de discussion des stratégies et politiques éducatives au niveau national. En outre, ils rencontrent le ministre de l'Éducation le mardi de la deuxième semaine de chaque mois pour discuter des questions éducatives (OSSREA, 2006).

Les services éducatifs au niveau du Secteur (*Umurenge*) relèvent du bureau d'un chargé des affaires sociales qui traite des questions de l'éducation et de la santé. Néanmoins, le Secteur ne dispose pas encore d'une autonomie de gestion ni de la capacité et des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement des responsabilités éducatives décentralisées (Imaniriho, 2011). Par conséquent, le travail des chargés des affaires sociales au niveau du Secteur se limite à la collecte de l'information et à la collecte des données éducatives. Quant au niveau de la Cellule (*Akagari*), les responsabilités éducatives sont assumées par les élus locaux. Ils sont chargés de la mobilisation de la population locale dans les activités de construction des écoles à travers des travaux communautaires *umuganda*, de la collecte des fonds destinés au « fonds de l'éducation » dans le Secteur, de l'identification des enfants et des étudiants vulnérables à travers le programme *Ubudehe*, du suivi des écoles pré-primaires et de la sensibilisation de la population locale aux politiques et aux stratégies nationales en matière éducative. Néanmoins, quoique les élus locaux soient chargés des responsabilités éducatives qui parfois exigent une formation préalable (comme la sensibilisation aux stratégies éducatives par exemple), les études scientifiques ont montré qu'ils ne sont que très rarement formés en la matière (Imaniriho, 2008 ; Imaniriho, 2011).

L'avènement de la décentralisation a changé les modalités de gestion dans le système éducatif rwandais. Progressivement, différentes réformes éducatives furent entreprises en fonction des étapes de mise en œuvre du processus de décentralisation au Rwanda. Conséquemment, différentes structures qui facilitent la participation de la population locale dans le processus de définition des priorités furent créées et opérationnalisées.

1°. Conseil d'éducation du District

Au niveau du District, toutes les décisions relatives à l'éducation passent par le conseil d'éducation. C'est un organe composé par «le Maire du District qui en est le Président, le Vice-Maire du District chargé des affaires sociales qui en est le Vice-Président, le Directeur chargé de l'éducation dans le District qui en est le rapporteur, un représentant des directeurs des écoles maternelles dans chaque Secteur, les Directeurs des écoles primaires, secondaires et spécialisées situées dans le District, le Président du Comité de l'Assemblée générale de l'école au niveau des écoles maternelles, primaires et secondaires élu par ses pairs dans chaque Secteur, les enseignants représentant leurs pairs dans chaque Secteur à raison d'un enseignant pour les écoles maternelles, primaires et secondaires, le cas échéant, les Secrétaires Exécutifs des Secteurs qui composent le District, les propriétaires des écoles situées dans le District, l'agent chargé de l'éducation au niveau du Secteur, le Coordinateur du Conseil National de la Jeunesse au niveau du District, la Coordinatrice du Conseil National des Femmes au niveau du District, le coordinateur du Conseil national des personnes handicapées au niveau du District» (Republic of Rwanda, 2012 : 36).

Après la suppression des conseils d'éducation des provinces et l'attribution de plus de responsabilité aux Districts, le conseil d'éducation du District est devenu le plus haut organe qui traite les questions éducatives dans les entités administratives décentralisées. Ses attributions consistent à «participer à la promotion du développement de l'éducation dans les écoles maternelles, primaires et secondaires dans le District, participer à la construction de nouvelles écoles dans le District suivant la carte scolaire, donner des avis sur les questions relatives au bien-être, à l'hygiène scolaire et à la prévention des maladies dans les écoles, au placement du personnel enseignant, à la collaboration entre les autorités scolaires et tous les intervenants en matière d'éducation, examiner toute question relative à l'éducation dans le District, analyser les rapports des réunions des Secteurs relatives à l'éducation et présenter le rapport d'activités au Conseil du District » (ibid. p. 37). Normalement, le conseil d'éducation du District se réunit une fois par trimestre et chaque fois qu'un besoin se présente.

2°. Conseil d'éducation du Secteur

Le décret présidentiel n° 57/01 du 15/10/2006 précise que le Secteur est une entité administrative à partir de laquelle des données et des informations nécessaires sont collectées et assemblées avant qu'elles soient transmises à des niveaux plus élevés pour la planification du développement national. Certains Secteurs ont tenté d'instaurer des conseils d'éducation sans beaucoup de succès. Ce n'est qu'à partir de l'année 2012 que la loi N°23/2012 du 15/06/2012 a officialisé leur opérationnalisation. Cette loi précise que les membres du conseil d'éducation du Secteur sont « le Secrétaire Exécutif du Secteur qui en

est le Président, chaque Président du Comité de l'Assemblée Générale de l'école au niveau des écoles maternelles, primaires et spécialisées basées dans le Secteur, les directeurs des écoles maternelles, primaires, secondaires et spécialisées basées dans le Secteur, les enseignants représentant leurs pairs, à raison d'un enseignant pour les écoles maternelles, primaires, secondaires et celles spécialisées, le cas échéant, les propriétaires des écoles basées dans le Secteur, l'agent chargé de l'éducation au niveau du Secteur qui en est le rapporteur, les Secrétaires Exécutifs des Cellules qui composent le Secteur, le Coordinateur du Conseil National de la Jeunesse au niveau du Secteur, la Coordinatrice du Conseil National des Femmes au niveau du Secteur, le Coordinateur du Conseil National des Personnes Handicapées au niveau du Secteur » (Republic of Rwanda, 2012 : 33).

La loi N°23/2012 du 15/06/2012 définit également les attributions du conseil d'éducation du secteur. Celles-ci consistent à « participer à la promotion de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire dans le Secteur, s'assurer que tous les enfants bénéficient de l'éducation de base, donner des avis en ce qui concerne la construction, l'entretien et l'équipement des écoles, donner au District des conseils relatifs au placement du personnel enseignant des écoles maternelles, primaires et secondaires publiques et subventionnées, élaborer et soumettre au District un projet de carte scolaire relative aux écoles préscolaires, primaires et secondaires dans le Secteur, examiner les rapports des réunions de l'Assemblée Générale des écoles maternelles, primaires et secondaires et émettre des avis y relatifs, préparer le plan d'action et présenter le rapport d'activités au Conseil de Secteur » (ibid. p. 34). Néanmoins, faute de personnel qualifié et d'un budget spécifique destiné au domaine éducatif, ces attributions ne sont pas pleinement assurées. En outre, les entretiens avec les directeurs de l'éducation dans les Districts montrent que dans plusieurs Secteurs, notamment du milieu rural, les conseils d'éducation du Secteur peinent à démarrer.

3°. Assemblée générale de l'école

L'assemblée générale de l'école est une structure qui donne beaucoup plus de pouvoir de décision aux parents dont les enfants fréquentent l'établissement scolaire en question. Elle est composée « des parents dont les enfants fréquentent l'école qui élisent parmi eux un Président et un Vice-Président, du Directeur de l'école qui en est d'office le rapporteur sans droit d'éligibilité ni de vote, des enseignants de l'école, du personnel administratif de l'école, de deux (2) représentants des élèves dont nécessairement un garçon et une fille si possible, élus par leurs pairs sauf dans les écoles maternelles, du propriétaire de l'école ou de son représentant pour les écoles subventionnées et privées, de toute autre personne approuvée par l'Assemblée Générale de l'école et du Vice-Maire du District » (Republic of Rwanda, 2012 : 22).

L'assemblée générale est un « organe suprême de l'école » (ibid. p. 23) qui assure son développement et son fonctionnement. Ses attributions incluent « établir la vision spécifique de l'école en fonction de sa mission, donner des avis et faire des suggestions relatives au développement général de l'école, nommer et révoquer les membres du Comité de l'Assemblée Générale de l'école, nommer et révoquer les membres du Comité d'Audit,

soumettre les rapports de réunions aux autorités du Secteur et réserver copie au Secrétaire Exécutif de la Cellule du lieu d'emplacement de l'école, approuver le règlement d'ordre intérieur de l'école, approuver le budget annuel de l'école, approuver la contribution des parents si nécessaire » (ibid.).

Lors de mes différents séjours au Rwanda, j'ai pu, à plusieurs reprises, rencontrer des parents qui se rendaient à des réunions des assemblées générales dans les établissements primaires ou secondaires que leurs enfants fréquentent. Néanmoins, les entretiens avec les directeurs de l'éducation au niveau des Districts montrent que ce phénomène est plus fréquent dans des familles éduquées et souvent de milieu urbain.

4°. Comité de l'assemblée générale de l'école

Dès le début des années 2000, certaines écoles ont instauré des comités de parents qui opéraient sous l'appellation d'« associations des parents-enseignants » (PTAs). Néanmoins, faute d'un cadre légal, elles fonctionnaient dans l'illégitimité institutionnelle. Elles furent légalisées et légitimées par la loi N°23/2012 du 15/06/2012. Elles devinrent dès lors des « comités de l'assemblée générale de l'école » avec des responsabilités bien précises.

Le comité de l'assemblée générale de l'école est un organe dont se sert l'assemblée générale de l'établissement scolaire pour la mise en œuvre des décisions. Il est composé de « quatre parents dont le Président et le Vice-Président de l'assemblée générale de l'école, le propriétaire de l'école ou son représentant, le Directeur de l'école qui en est d'office le rapporteur sans droit d'éligibilité ni de vote, deux enseignants représentant leurs pairs, deux élèves qui sont membres de l'assemblée générale de l'école » (idem. p. 25). Il est chargé d'assurer la gestion régulière de l'école sous la supervision de l'assemblée générale. Les attributions du comité de l'assemblée générale incluent « convoquer et diriger l'assemblée générale de l'école, assurer le suivi de la mise en application des décisions prises par l'assemblée générale de l'école, assurer le suivi du respect des lois, des arrêtés et des instructions régissant l'école, participer à la gestion des biens de l'école, analyser le plan d'action de l'école, assurer le suivi de la discipline et de la conduite des autorités de l'école, des enseignants et des élèves, analyser les grands problèmes auxquels l'école est confrontée et proposer des solutions, exécuter toute autre tâche lui assignée par l'assemblée générale de l'école, présenter le rapport à l'assemblée générale de l'école » (idem. p.26).

L'étude de la Banque mondiale montre qu'en 2008, 94% des écoles primaires et secondaires avaient déjà instauré les comités de l'assemblée générale (World Bank, 2011 : 45). En plus, cette étude a montré que 79% d'écoles disposent des comités qui se réunissent au moins une fois par trimestre. Le jour de clôture du second semestre de l'année scolaire 2003, nous avons assisté à différentes réunions de ce genre. Que ce soit dans les établissements privés ou publics et conventionnés, les procédures observées étaient identiques avec quelques variations minimales. D'abord, il y avait une proclamation publique des dix élèves les plus performants de chaque classe. Ensuite, les élèves et les parents entraient dans leurs classes respectives pour recevoir les relevés des notes. Ces relevés de notes n'étaient pas directement remis aux élèves mais plutôt aux parents, sauf en cas d'absence de ceux-ci. À la fin, les parents demandaient des éclaircissements ou des conseils

aux enseignants de leurs enfants. Une réunion entre les représentants des parents, les représentants des enseignants et le directeur de l'établissement était organisée immédiatement après la proclamation des résultats des élèves. Les discussions portaient sur l'organisation générale de l'établissement et sur des questions budgétaires. Néanmoins, les écoles visitées sont toutes localisées dans le milieu urbain. Reste à savoir si les pratiques observées sont aussi bien appliquées en milieu rural qu'en milieu urbain.

5°. Comité d'audit d'une école

Le principe d'une éducation de base gratuite est opérationnalisé à travers une attribution de fonds (*capitations grants*) destinés aux écoles primaires et secondaires publiques et conventionnées. Ces fonds sont gérés suivant des indications strictes établies par le ministère de l'Éducation. Une part de 50% destinée aux activités d'enseignement ; 35% prévue pour l'entretien et la maintenance de l'école et 15% destinée à la formation professionnelle (World bank, 2011). Ce type de gestion exige des procédures de décaissement de fonds qui impliquent un comptable de l'école et les représentants des parents. Le besoin d'un audit se fait sentir en vue de contrôler les dépenses réalisées. Cette responsabilité incombe aux auditeurs internes des districts. Toutefois, l'expérience du passé montre que les auditeurs des districts passent rarement dans les écoles, alors que les rapports montrent des lacunes considérables dans la gestion des fonds. Pour résoudre ce problème, les comités d'audit d'une école furent créés pour appuyer les auditeurs de districts. Leurs membres reçurent une formation sur la gestion financière et des conseils sur la collecte des fonds (MINEDUC and VVOB, 2008).

Les comités d'audit sont opérationnels dans certaines écoles dès 2006. Mais, ils ont été légalisés et légitimés en 2012. La législation scolaire de 2012 détermine les membres du comité d'audit d'une école tels que le président et le vice-président élus parmi les parents qui ne sont pas membres du comité de l'assemblée générale de l'école ; un enseignant élu par ses pairs et qui en est le rapporteur ; l'agent chargé de l'éducation dans le secteur ; le secrétaire Exécutif de la cellule où se trouve l'école ; le propriétaire de l'école pour les écoles privées et les écoles conventionnées (Republic of Rwanda, 2012 : 27).

6°. Conseil des enseignants et le conseil des élèves

L'une des critiques virulentes adressées au processus de partenariat en Afrique est que les parents, les enseignants et les élèves ne sont pas impliqués dans les décisions qui concernent le fonctionnement des écoles (Lange, 2003). Cette lacune fut observée dans le système éducatif rwandais, durant la première et la deuxième phase du processus de décentralisation (2000-2010). Les dispositifs législatifs de la loi N°23/2012 du 15/06/2012 tentèrent d'y remédier, en proposant des comités des enseignants et des conseils des élèves.

Le conseil des enseignants est composé de tous les enseignants de l'établissement scolaire donné. Il est chargé de donner des avis sur l'apprentissage et l'enseignement, la gestion de l'école, la planification et le plan de développement des enseignants, de donner des avis sur la discipline et le comportement des enseignants et des élèves ainsi que sur d'autres questions proposées par l'administration de l'école, de donner des avis sur la

préparation du budget de l'école et l'utilisation du patrimoine de l'école, de prévenir et lutter contre l'idéologie du génocide, de promouvoir l'éducation civique (Republic of Rwanda, 2012).

Le conseil des élèves inclut tous les élèves qui fréquentent l'établissement scolaire en question. Il est chargé de donner des avis sur les conditions de vie, l'apprentissage, la discipline et le comportement des élèves, de participer aux différents travaux relatifs aux activités générales de l'école, d'élire leurs représentants à l'Assemblée Générale de l'école, d'initier les élèves à l'entraide et à la réalisation des travaux manuels (Republic of Rwanda, 2012). Le conseil des élèves n'est prévu que dans les écoles primaires et secondaires. Les directeurs des établissements scolaires rencontrés affirment que dans les écoles primaires, ce conseil a du mal à démarrer. Quant aux institutions supérieures, il est prévu des associations générales des étudiants qui servent comme des organes dans lesquels les étudiants font connaître leurs aspirations.

Les personnes interviewées ont fait remarquer que mis à part le conseil de district de l'éducation et le comité de l'assemblée générale de l'école, les autres structures ont du mal à démarrer. Ils ont précisé que les difficultés de fonctionnement de ces structures sont plus remarquables dans le milieu rural que dans le milieu urbain.

3.3.2 Approche par secteur (SWap)

L'approche par secteur signifie que tout le financement du secteur est orienté vers une politique unique. Les acteurs s'alignent sur des programmes d'actions localement développés et sous la direction du gouvernement local en partenariat avec la société civile. Cette approche permet d'éviter la duplication des efforts et de maximiser l'utilisation des ressources. L'approche par secteur est un processus qui se présente sous différentes formes. L'analyse des approches appliquées dans les secteurs éducatifs en Zambie, au Rwanda et en Ouganda conduite par l'Institut de développement du secteur de la santé (IHSD) montre trois différentes facettes : une approche sous-sectorielle, l'approche sectorielle flexible et l'approche sectorielle complète (IHSD, 2003).

Une approche sous-sectorielle, telle qu'appliquée dans le secteur éducatif en Zambie, implique une harmonisation de l'aide extérieure et une élaboration occasionnelle des modalités et des pratiques de gestion conjointe sans toutefois développer une stratégie qui intègre tout le secteur. L'approche sectorielle flexible appliquée dans le secteur éducatif au Rwanda consiste en un processus qui permet au gouvernement local de coordonner et de diriger l'ensemble des stratégies et des actions du secteur mais reste flexible à l'égard d'autres modalités d'assistance étrangère. En ce sens, il permet un mélange souple des modalités de financement, y compris l'approche par projet. L'approche par secteur complète telle qu'appliquée dans le secteur éducatif en Ouganda implique une stratégie cohérente du secteur éducatif, une gestion gouvernementale, des mécanismes de négociation conjointement définis et la rigidité des modalités sectorielles de financement.

À partir de 1998, le gouvernement rwandais – avec l’assistance de l’UNESCO – avait déjà commencé à formuler sa politique éducative basée sur la réduction de la pauvreté. Les bailleurs de fonds et la population locale se plaignaient d’un problème de coordination entre une multitude d’agences qui opéraient dans le pays, d’une interaction limitée entre eux et le ministère de l’éducation et d’un manque de qualité des projets menés en matière de reconstruction des écoles (Hayman, 2005 : 12). En 2000, la DFID qui était devenue le plus grand bailleur de fonds du secteur éducatif rwandais, s’attela à trouver une solution à ces problèmes. Dès lors, elle a fortement influencé et appuyé financièrement l’application de l’approche par secteur dans le système éducatif rwandais (Latham et *al*, 2006 : 9). Cette action était motivée par deux raisons. Premièrement, l’approche par secteur avait connu des succès relatifs dans un pays voisin, l’Ouganda. Deuxièmement, la DFID s’appuyait sur l’idée selon laquelle l’application de cette approche permettrait d’améliorer la coordination de l’appui des bailleurs de fond et d’assurer une appropriation locale du processus de développement et de mise en œuvre des réformes éducatives.

Le processus a commencé avec des séminaires-ateliers, organisés par la DFID durant la période de fin de 2000 et début 2001, destinés aux cadres supérieurs du ministère de l’éducation. Ces derniers discutèrent sur les avantages d’appliquer l’approche par secteur plutôt que l’approche par projet (Latham et *al*, 2006 : 23). Dès lors, le Ministère de l’éducation au Rwanda décida, à partir de l’an 2000, de s’engager formellement sur la voie d’une approche sectorielle.

Vues à travers cette optique, les actions éducatives rwandaises sont interprétées dans une perspective plus large. Elles ne se limitent pas à un seul ministère de l’Éducation et ses agences autonomes. Elle implique d’autres ministères, des directions, de sous-secteurs et d’autres acteurs. À partir de l’an 2003, quatre ministères reçurent des responsabilités spécifiques en matière éducative. Le ministère de l’Éducation définit les politiques et les normes éducatives, supervise le système formel au niveau de l’enseignement pré-primaire, primaire, secondaire et tertiaire. Il assure également la promotion de la science, de la technologie et de la recherche scientifique. Le ministère de l’Administration locale (MINALOC) fut chargé d’administrer les salaires, de superviser la décentralisation dans le secteur de l’éducation, d’assurer l’éducation non-formelle. Le ministère de la Fonction publique et du travail (MIFOTRA) fut chargé de déterminer les salaires et les conditions de travail pour les enseignants, et d’assurer la formation professionnelle des jeunes et adultes. Le ministère des Finances et de la planification économique fut chargé de définir le cadre général de développement des politiques et des processus de planification, de superviser le processus de planification financière, d’encadrer les MTEF et les documents stratégiques de réduction de la pauvreté. Certes, cette manière d’organiser le secteur éducatif a connu des changements de forme au cours du temps, mais la substance est restée inchangée.

L’idée d’approche sectorielle fut bien accueillie par le gouvernement rwandais. La Banque mondiale fait remarquer que lors d’une réunion de novembre 2001, le gouvernement rwandais a présenté aux bailleurs de fonds un projet de cadre d’action pour le partenariat entre l’État et les bailleurs de fonds. Ce projet réaffirme le rôle principal attribué au gouvernement dans la coordination des actions de lutte contre la pauvreté. Il

s'aligne sur les déclarations sur l'efficacité de l'aide faites à Paris et à Accra. Il réaffirme également le rôle clé des instruments de coordination et d'harmonisation de l'assistance étrangère tels que le processus de réduction de la pauvreté (PSRP), la planification des dépenses à moyen terme (MTEF) et le développement de stratégies sectorielles. Par conséquent, ce projet a insisté sur la nécessité d'une assistance externe à travers l'appui budgétaire et la nécessité d'application d'une approche sectorielle (SWap). Lors de cette réunion de 2001, le gouvernement rwandais a réaffirmé qu'il privilégie les modalités d'appui budgétaire et de SWap dont l'adoption et le renforcement nécessitent le dialogue entre les partenaires locaux et la communauté de bailleurs de fonds (World Bank, 2002).

3.3.3 Système de coopération déléguée (*silent partnership*)

En 2001, le gouvernement rwandais a élaboré un document de cadre d'action pour le partenariat entre l'État et les bailleurs de fonds. Ce document suggère la création de groupes techniques (*clusters*) (World Bank, 2002). Ce sont des forums de travail à travers lesquels les partenaires se réunissent pour discuter des stratégies sectorielles de développement. Ce document suggère également la nomination d'un ministère responsable pour chaque secteur. Le rôle de ce ministère est de coordonner le processus de préparation d'une stratégie sectorielle avec l'appui d'un bailleur de fond principal (*lead donor*). Le ministère responsable d'un secteur constitue un point de relais entre le gouvernement, la société civile et les bailleurs de fond qui interviennent dans ce secteur. Le *lead donor* assure la coordination et l'harmonisation des actions et appuie le processus de développement des stratégies sectorielles. Initialement, le gouvernement rwandais avait suggéré les *lead donors* pour les secteurs clés de la façon suivante (World Bank, 2002) : le secteur de l'agriculture, des terres, de l'habitat et de l'environnement (Banque mondiale et Union européenne), le secteur de l'infrastructure et ICT (Banque mondiale et Union européenne), le secteur du développement des ressources humaines et du renforcement des capacités (SIDA), le développement du secteur privé (USAID), le secteur social (DFID et la Belgique), la décentralisation et le Fonds de développement communautaire (Pays-Bas) et le secteur de la gouvernance (PNUD). Après les discussions avec les bailleurs de fonds, cinq secteurs furent retenus : le secteur de développement du secteur privé, le secteur de la santé, le secteur du genre et de la promotion féminine, le secteur de la décentralisation et le secteur de l'éducation.

Au départ, l'agence suédoise de développement « SIDA » était désignée comme principal bailleur de fonds (*lead donor*) du secteur de l'éducation au Rwanda. Néanmoins, depuis la conférence sur l'éducation qui s'est tenue à Dakar en 2000, cette agence avait développé un système de *silent partnership* autrement désigné comme une « coopération déléguée » (*delegated co-operation*). C'est-à-dire une pratique par laquelle un bailleur de fonds chargé d'un secteur quelconque signe un accord avec un autre bailleur de fonds pour que ce dernier effectue des évaluations, qu'il participe aux dialogues et aux négociations et qu'il entreprenne d'autres actions telles que le suivi et l'évaluation au nom et à la place du bailleur de fonds initial. En matière éducative, la méthode de « coopération déléguée » ou *silent partnership* est définie comme « un arrangement entre deux ou plusieurs institutions de financement qui permet à un ou plusieurs partenaires externes de canaliser leur

contribution financière au secteur de l'éducation d'un pays avec lequel ils n'ont pas une relation bilatérale, à travers un partenaire de développement qui est actif dans ce pays et dans le secteur en question» (Koopman, 2006 : 1).

Au début des années 2000, l'agence suédoise de développement a effectué un changement d'orientation dans ses modalités d'octroi d'aide au développement. Le secteur éducatif n'était plus sa priorité. Il fallait donc trouver un moyen approprié pour appuyer le plan stratégique du secteur éducatif rwandais en impliquant le gouvernement suédois, sans toutefois heurter sa doctrine sur l'octroi de l'aide. Une solution fut trouvée dans un accord de coopération signé auparavant par les gouvernements anglais et rwandais (Kimanuka, 2009). Dès lors, un nouvel accord bilatéral fut signé entre les gouvernements suédois et rwandais selon lequel l'assistance au secteur éducatif octroyé par le gouvernement suédois s'aligne sur les modalités d'assistance appliquées par le gouvernement anglais. Parallèlement, un autre accord séparé fut signé entre l'agence suédoise de développement, la « SIDA » et l'agence anglaise de développement, la « DFID ». Ce dernier accord entérine la modalité de « coopération déléguée » entre ces deux agences. Il spécifie également leurs obligations mutuelles en matière éducative au Rwanda (Koopman, 2006).

En 2006, le Rwanda a élaboré et adopté une politique d'aide extérieure qui stipule que « le Gouvernement rwandais est favorable au développement de la coopération déléguée (partenariats silencieux) au sein des groupes, en vertu duquel l'autorité est déléguée à ces bailleurs de fonds pour l'exécution des programmes, des activités et des tâches où le bailleur de fonds possède des avantages comparés. L'on admet dans le même temps qu'une approche pragmatique doit être adoptée en guidant les bailleurs de fonds vers une telle approche, vu les exigences imposées à certains d'entre eux par leurs sièges » (MINECOFIN, 2006 : 15). Dès lors, l'accord sur la coopération déléguée signé entre la « SIDA », la « DFID » et le Gouvernement rwandais fut amélioré et renouvelé le 20 Avril 2006. Il inclut désormais différents autres partenaires de développement qui interviennent dans le secteur éducatif de façon déléguée tels que la Belgique, l'Allemagne, le Canada, la Suède, les Pays-Bas, la Banque mondiale, etc. (MINEDUC, 2006a ; ODI et Mokoro, 2009). Cette fois-ci, la « DFID » et l'UNICEF furent désignés en tant que représentants des bailleurs de fonds (*lead donors*) du secteur éducatif. En date du 5 septembre 2012, l'accord d'assistance entre les gouvernements rwandais et anglais fut également renouvelé (MINECOFIN, 2012), renforçant ainsi la capacité d'intervention de l'agence anglaise de développement, la « DFID » dans le secteur de l'éducation au Rwanda.

3.3.4 Plan stratégique du secteur éducatif (ESSP)

Le plan stratégique du secteur éducatif (*Education sector strategy plan-ESSP*) est un programme prospectif fondé sur des objectifs et des indicateurs déclarés au niveau national et international. Il constitue un outil d'opérationnalisation des politiques éducatives sur lequel s'alignent toutes les actions entreprises dans le secteur de l'éducation. Il est conçu pour aider à réduire la pauvreté au Rwanda en harmonisant les projets planifiés par les différents acteurs. Il constitue également une fondation éducative pour le développement économique par rapport aux demandes en termes de compétences humaines et

technologiques (MINEDUC, 2006a). Il est le principal outil qui reflète la réalité conventionnelle dans le secteur de l'éducation. De ce fait, il est lié directement aux instruments-balises et constitue la base même du réseau des acteurs.

Le premier document de plan stratégique du secteur éducatif (ESSP) a été élaboré en 2003, après l'adoption de l'approche par secteur (Swap). C'est avec l'approbation du ministère de l'Éducation que la DFID a confié le contrat de confection de ce premier document d'ESSP au *Center for British Teachers (CfBT education Trust)* appuyé par une organisation néerlandaise appelée la « *Stoas* ». Ils ont travaillé en partenariat avec des conseillers techniques du ministère de l'Éducation au Rwanda et du *Kigali Institute of Education (KIE)*. Après des discussions et des consultations avec plusieurs représentants de la population locale et avec les fonctionnaires du ministère de l'éducation, ils ont présenté le premier document d'ESSP en octobre 2003. Ces discussions et ces consultations ont été réalisées à travers des réunions des groupes thématiques de l'éducation (ETG) qui se sont déroulées dans toutes les provinces du pays, comme nous l'ont confirmé les interviewés :

[...] J'ai été invité lors de l'élaboration du plan stratégique du secteur éducatif de 2003. Dès la conception du projet jusqu'au moment où nous l'avons soumis aux plus hautes instances pour qu'elles l'approuvent. J'ai participé à ce projet au niveau de la province. Je me souviens qu'il y avait un document de projet préalablement préparé au niveau national, je ne sais pas la procédure suivie lors de sa préparation ni les personnes qui l'ont préparé. Ce document a été soumis aux commissions locales dont nous faisons partie au niveau des provinces. Je me souviens qu'il y avait dans notre commission un prêtre représentant les écoles de l'Église catholique, des représentants d'autres entités impliquées dans le secteur éducatif dans notre province et moi-même. Ces commissions furent chargées d'analyser ce document de projet, article par article. Nous avons travaillé avec le chargé de l'éducation dans notre province et les représentants d'autres instances, ONGs et différentes organisations. Nous avons réfléchi sur ce projet, nous avons échangé des idées, nous avons suggéré des corrections à faire, et le projet fut renvoyé du niveau provincial au niveau national. Par chance, j'ai été parmi les représentants de notre province lors des discussions qui ont eu lieu au niveau national. Nous étions trois représentants de notre province. Nous avons eu des discussions au niveau national. Nous avons essayé de faire une synthèse des idées venant des différentes provinces en sélectionnant celles que nous considérons comme meilleures. (Extrait de l'entretien avec l'un des représentants des Églises).

Le premier plan stratégique de l'éducation (ESSP) couvre la période de 2004 à 2008. Il s'aligne sur les objectifs internationaux tels que l'éducation primaire universelle (UPE), l'éducation pour tous (EFA) les stratégies de réduction de la pauvreté (PSRP), et les objectifs de développement du millénaire (ODM). Il constitue une révision et une mise à jour des plans stratégiques précédents. Toutefois, il a été réalisé sur la base des objectifs politiques définis dans la « Vision 2020 », le plan stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP) et le document de politique de l'éducation de 2003. Ainsi, il inclut six domaines d'intervention tel que présenté dans le tableau ci-dessous.

En 2006, la poursuite du premier document stratégique du secteur éducatif (ESSP 2004-2008) fut entravée par l'élaboration d'un nouveau type de document, le Cadre financier à long terme (LTSFF). Étant donné que tous les plans stratégiques du secteur de l'éducation

sont supposés refléter les actions prévues dans le LTSFF, un nouveau plan stratégique du secteur de l'éducation a été développé en fonction des programmes prévus dans le cadre financier à long terme (LTSFF) de 2006. C'est dans cette perspective qu'est apparu un second plan stratégique du secteur éducatif (ESSP 2006-2010) avant même l'expiration du premier document de l'ESSP 2004-2008. L'ESSP 2004-2008 est le premier outil de référence qui a rassemblé les acteurs dans une action collective. Néanmoins, il n'a pas traité certaines questions transversales telles que l'éducation des filles, l'éducation pour tous et le VIH/SIDA comme prévu. En outre, certains domaines tel que ICT ont reçu des moyens financiers excessifs par rapport au budget alloué à l'éducation.

Le second document de l'ESSP 2006-2010 a introduit des nouvelles perspectives. D'abord, il s'alignait sur le cadre financier à long terme du secteur éducatif. Ensuite, il introduisait des nouvelles priorités qui n'avaient pas été considérées dans le premier document de l'ESSP. La politique d'éducation pour tous fut introduite sous la dimension de *nine years basic education*. La visée n'était plus la scolarisation gratuite pour les six années d'études primaires mais plutôt la scolarisation universelle et gratuite dans l'enseignement primaire plus trois premières années de l'enseignement secondaire (Tronc commun). La dimension de sciences et technologie fut renforcée et améliorée avec une attention particulière sur l'information, la communication et la technologie (ICT). La lutte contre la disparité des sexes dans les écoles fut également renforcée. Le plan de « ESSP 2006-2010 » prévoit une augmentation régulière du financement gouvernemental dans le secteur éducatif en fonction de l'augmentation de l'assistance des bailleurs de fonds.

L'alignement sur le cadre financier à long terme (LTSFF) a renforcé la capacité du plan stratégique (ESSP) de rassembler les acteurs dans une action collective. Ensemble, ces deux documents servent comme des outils utilisés par le gouvernement rwandais pour informer les bailleurs de fonds sur les priorités éducatives à financer. En ce sens, les programmes de « ESSP 2006-2010 » s'inscrivent dans la ligne de direction des stratégies de réduction de la pauvreté (PSRP). Néanmoins, en septembre 2007, le document de « PSRP » fut remplacé par des stratégies économiques de développement et de réduction de la pauvreté (« EDPRS I »). Pour mieux harmoniser les actions entre le « ESSP » et le « EDPRS I », le plan stratégique du secteur éducatif (ESSP 2006-2010) fut révisé et remplacé par un nouveau document, le « ESSP 2008-2012 ».

L'année 2012 fut marquée par l'élaboration d'un nouveau document de stratégie économique, de développement et de réduction de la pauvreté, « EDPRS II » (2013-2018). Celui-ci était façonné autour de quatre domaines thématiques et stratégiques dont la productivité et l'emploi des jeunes qui vise à assurer la croissance et le développement rural soutenus par des compétences appropriées et par l'emploi productif particulièrement pour la cohorte de jeunes. Ce domaine thématique sous-tend la sélection des buts, interventions prioritaires et résultats du secteur éducatif inclus dans le « ESSP 2013-2018 ». Cette influence mutuelle entre l'ESSP, le LTSFF, l'EDPRS, montre la manière dont la nouvelle configuration a créé un resserrement entre les nœuds, réduit la distance entre les éléments et fait bouger le réseau d'acteurs. Les changements dans l'EDPRS se répercutent sur le LTSFF et sur l'ESSP.

3.3.5 Assistance conjointe au secteur éducatif (JESS)

L'assistance conjointe au secteur éducatif (*Joint Education Sector Support* – JESS) est une plateforme d'échanges entre les bailleurs de fonds du secteur de l'éducation. Elle sert de mécanisme d'harmonisation de l'assistance étrangère destinée à l'opérationnalisation du plan stratégique du secteur éducatif (ESSP). Il s'agit d'un outil de coordination de l'assistance internationale qui s'aligne sur les exigences des stratégies de réduction de la pauvreté et de l'approche par secteur. L'assistance conjointe au secteur éducatif répond à deux questions basiques du processus de participation : comment harmoniser le financement étranger ? Comment opérationnaliser le plan stratégique du secteur éducatif (ESSP) dans le cadre d'approche sectorielle (SWAp) ?

Le premier document régissant le processus d'assistance conjointe au secteur éducatif (JESS1) a été développé en 2005. Il couvre une période de janvier 2006 à décembre 2010 (MINEDUC, 2005). Il fut révisé et amélioré en 2010 avec la publication d'un nouveau document, le « JESS2 » (MINEDUC, 2010). Les deux documents dégagent les enjeux des partenaires impliqués dans le secteur éducatif. En ce sens, ils montrent que les « partenaires du développement »⁸ (les bailleurs de fonds) utilisent le « JESS » comme un mécanisme pour assurer l'harmonisation du financement externe aligné sur la politique du gouvernement rwandais et sur le processus international d'allocation des ressources. Le gouvernement utilise le processus d'assistance conjointe comme un mécanisme qui permet de créer des opportunités de financement externe destinés à l'opérationnalisation des plans stratégiques du secteur éducatif (ESSP). Quant à la société civile, elle s'en sert comme un mécanisme qui lui permet de faire entendre ses aspirations éducatives.

Le document de « JESS1 » précise que les partenaires éducatifs impliqués dans le processus d'assistance commun sont groupés dans trois catégories respectives : (i) les partenaires du développement (bailleurs de fonds) dont l'Union Européenne, le SIDA, la DFID, l'AFDB, la Banque mondiale, la France⁹, la Belgique, l'UNICEF, la Hollande, (ii) le gouvernement rwandais représenté par le ministère de l'Éducation et le ministère des Finances, (iii) les représentants de la société civile. A chaque catégorie est attribué un rôle spécifique en vue de mieux coordonner les actions prévues dans le plan stratégique de l'éducation (« ESSP »). Les partenaires du développement assurent le financement du coût de l'ESSP. Le ministère de l'Éducation coordonne la mise en œuvre des activités prévues dans l'« ESSP ». Le ministère des Finances coordonne la gestion financière des fonds alloués au plan stratégique du secteur éducatif (ESSP). La société civile assure l'appropriation locale de l'« ESSP ». Ces partenaires éducatifs travaillent collectivement pour la réalisation de trois objectifs de « JESS » dont l'appui au budget du secteur éducatif, le développement des capacités et le renforcement de participation de la société civile.

⁸ Selon Cling et *al.* (2005), dans les documents des stratégies de réduction de la pauvreté (DSRPs), les bailleurs de fonds ne sont plus désignés comme tel, mais plutôt comme des partenaires de développement.

⁹ A cause des embrouilles judiciaires et diplomatiques, la France n'était plus considérée comme un partenaire de développement au Rwanda, à partir de 2006.

La signature d'un accord de principe (*memorandum of understanding* - MoU) avec le gouvernement rwandais est une condition *sine qua non* pour les partenaires de développement qui aspirent à intervenir dans le secteur éducatif. Au départ, l'accord de principe était supposé être signé séparément¹⁰ entre le gouvernement rwandais et chaque partenaire de développement. Il précise que le partenaire signataire s'engage à assurer l'appui au plan stratégique du secteur éducatif à travers deux instruments de financement selon sa préférence : l'appui budgétaire général (*General Budget Support* - GBS) et l'appui budgétaire sectoriel (*Sector Budget Support* - SBS). Le premier projet de l'accord de principe fut présenté aux bailleurs de fonds le 24 novembre 2005 (MINEDUC, 2005a) et fut signé le 20 avril 2006 (MINEDUC, 2006a). Les partenaires de développement signataires de cet accord deviennent automatiquement membres de très influentes structures de coordination du secteur éducatif dont l'*Education Donors Group* (EDG), le *JESS development partners group* (JDPG), l'*Education Sector Cluster Group* (ESCG) (MINEDUC, 2005). Les principaux bailleurs de fonds du secteur éducatif (*Lead donors*), en l'occurrence le DFID et l'UNICEF, représentent les autres partenaires de développement dans d'autres mécanismes de coordination du secteur éducatif. En partenariat avec l'État et les représentants de la population locale, ces principaux bailleurs de fonds participent au processus de développement des valeurs-cibles à réaliser dans le secteur éducatif rwandais.

Les documents régissant le « JESS » désignent le ministère de l'Éducation comme partenaire éducatif le plus important pendant l'opérationnalisation du plan stratégique du secteur de l'éducation (ESSP) (MINEDUC, 2005 ; MINEDUC, 2010). Le ministère de l'Éducation détaille les actions véhiculées par l'« ESSP » à travers le plan annuel du travail opérationnel (*Annual operational work plan* – AOWP). Celui-ci détermine les coûts, la durée de réalisation et la responsabilité de chaque partenaire éducatif. Le ministère de l'Éducation coordonne également toutes les activités de « JESS » et de « ESSP ». En outre, il est chargé de la mise à jour des documents qui contiennent les informations nécessaires pour la planification stratégique dans le secteur éducatif. Le ministère des Finances est chargé des procédures de décaissement et de comptabilité des fonds alloués au secteur éducatif. La société civile est chargée de mobiliser les représentants éducatifs locaux à travers le *Civil society sub-group*.

Chaque groupe de partenaires éducatifs dispose d'un représentant permanent délégué au sein du processus d'assistance conjointe (JESS). Les partenaires du développement sont représentés par les deux principaux bailleurs de fonds (*lead donors*), c'est-à-dire la DFID et l'UNICEF. Le MINEDUC est représenté par un « conseiller au développement du secteur de l'éducation » et un « conseiller pour le suivi et l'évaluation ». Les organisations non gouvernementales sont représentées par les « nœuds » (*Nodes*) sélectionnés selon leur orientation et leur expertise en matière éducative : les ONG intentionnellement établies comme CARE International et VSO, les organisations religieuses comme la SNEC, les structures organisationnelles des femmes et de la jeunesse, etc. Ces « nœuds » sont

¹⁰ L'accord de principe fut signé en 2006 mais en groupe plutôt que séparément. Tous les bailleurs de fonds intervenant dans le secteur éducatif ont signé sur un même document.

identifiés et coordonnés pour constituer le réseau de la société civile (*Civil Society Network* - CSN).

La construction de CSN est sous la responsabilité d'un coordinateur du réseau de la société civile (CSNC). Les représentants de tous les nœuds impliqués dans le réseau de la société civile (CSN) constituent le *Civil society sub-group*. Celui-ci est supposé être un des éléments de coordination du secteur éducatif ; quoiqu'en 2014¹¹, il n'était pas encore opérationnel. Néanmoins, la recherche sur le terrain et l'analyse des entretiens avec différents partenaires éducatifs montrent que le *Rwanda civil society platform forum-RCSPF*, évoqué dans les chapitres précédents, constitue le réseau des ONGs impliquées dans les activités éducatives. Étant le plus organisé et le plus structuré des autres réseaux qui occasionnellement traitent les questions éducatives, il s'est substitué en *civil society sub-group*. C'est à travers le « RCSPF » que les « nœuds » représentant les organisations non-gouvernementales se structurent et collaborent avec le coordinateur du réseau de la société civile (CSNC) au sein du ministère de l'éducation.

Pour éviter la fragilisation du processus d'assistance conjointe, un système de suivi et d'évaluation permanente est appliqué. Celui-ci s'efforce d'établir des mécanismes correctifs en vue de maintenir le système éducatif dans la trajectoire des valeurs-cibles préalablement définies. Ces mécanismes incluent le *Education Sector Coordination Arrangements*, le *Overview of JESS Programme Financing Flows*, le *Risk Matrix for Joint Education Sector Support Programme*, le *Joint Education Sector Support (JESS) Programme* et le *Technical appraisal*. En plus, chaque groupe de partenaires dispose de représentants permanents qui veillent régulièrement au bon fonctionnement de l'assistance conjointe au système éducatif. Dans la même perspective, les partenaires du développement et le gouvernement rwandais sont supposés assurer une évaluation des activités éducatives après une période de deux ans (MINEDUC, 2005).

3.3.6 Évaluation conjointe du secteur éducatif (JRES)

Le processus d'évaluation conjointe du secteur éducatif (*Joint review for education sector- JRES*) fait partie d'un système de suivi et d'évaluation proposé par les institutions de Bretton Woods dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté (World Bank, 2002b) et sur lequel s'aligne la politique de l'aide extérieure adoptée par le gouvernement Rwandais (MINECOFIN, 2006). Le rôle de « JRES » est d'examiner les progrès accomplis dans le secteur de l'éducation par rapport aux objectifs de réduction de la pauvreté fixés par le Gouvernement rwandais. Le JRES est le plus grand forum de discussion qui rassemble toutes les parties prenantes du système éducatif rwandais. Il est chargé de suivre les progrès accomplis dans le secteur éducatif à travers des indicateurs de mesures préalablement convenus et d'améliorer la coordination et l'harmonisation des actions des bailleurs de fonds à travers des consultations avec toutes les parties prenantes (MINECOFIN, 2004). Les agents du ministère de l'Éducation se félicitent des réalisations du processus

¹¹ Nous prenons 2014 comme une année de référence car les dernières données empiriques ont été collectées au Rwanda au début de cette année.

d'évaluation conjointe du secteur éducatif. Néanmoins, les réactions des autorités éducatives dans les entités décentralisées, le constat exprimé par certains bailleurs de fonds interviewés et les observations des membres de la société civile interviewés sont plutôt mitigées. Ils remarquent les progrès réalisés en matière de participation locale grâce au JRES, mais soulignent que le temps alloué aux discussions ne permet pas une relation partenariale entre les acteurs.

3.3.7 Forum d'action conjointe pour le développement (JADF)

Le forum d'action conjointe pour le développement (JADF) est un des outils de suivi et d'évaluation conçu pour faciliter le contrôle concerté des actions de réduction de la pauvreté au niveau local. Il s'inscrit dans le processus d'amélioration des relations de redevabilité entre la population et les autorités locales (SNV, 2009). Il lui est assigné une mission « d'assurer le développement socio-économique durable ainsi que la prestation des services de qualité par le biais d'une participation active, du dialogue, du sens des responsabilités, du partage d'information ainsi que de la coordination des efforts des partenaires intervenant dans les entités décentralisées » (Republic of Rwanda, 2014 : 8).

La création de l'action conjointe pour le développement (JADF) s'appuie sur l'idée de « partenariat entre le public, le privé et la société civile » (MINECOFIN, 2007 : 26) selon laquelle les différents domaines socioéconomiques, dont l'éducation, la santé et l'agriculture, bénéficient d'une étroite collaboration entre toutes les parties prenantes impliquées dans des actions entreprises au niveau des entités décentralisées. Au niveau international, l'origine de « JADF » peut être tracée dans différentes déclarations et accords. L'initiative renforcée pour des pays pauvres très endettés (PPTE) et les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRPs) suggèrent des actions de développement concertées et localement développées (World Bank, 2002b). Les « Accords de Cotonou » signés entre l'Union européenne et les pays de l'ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique) insistent sur « le développement des capacités des acteurs du développement et l'amélioration du cadre institutionnel nécessaire à la cohésion sociale, au fonctionnement d'une société démocratique et d'une économie de marché ainsi qu'à l'émergence d'une société civile active » (Commission européenne, 2010 : 16). L'idée d'une action conjointe peut être tracée également dans les résolutions du sommet mondial sur le développement soutenu qui s'est tenu en 2002, à Johannesburg (NGLS, 2002), dans le nouveau partenariat pour le développement africain (NEPAD) et dans la déclaration de Paris.

Au Rwanda, l'application initiale d'une action conjointe pour le développement est tracée dans un programme de développement communautaire élaboré à la fin des années 1990 sous forme d'un « projet d'appui au développement communautaire –PADEC » financé par l'ambassade des Pays-Bas au Rwanda par le biais de la « Netherland development organization » (SNV, 2009 : 9). Convaincu des résultats de ce programme, le ministère de l'Administration locale décida d'en faire un mécanisme-clé pour la mise en œuvre du processus de décentralisation au Rwanda. Durant la période 2006-2007, la « SNV », forte de son expérience en la matière, fut chargée d'élaborer les documents de référence requis à cet effet. Plus tard, l'action conjointe fut institutionnalisée à travers

l'arrêté ministériel N° 04/07 du 17 Juillet 2007 portant les attributions, l'organisation et le fonctionnement du forum d'action conjointe pour le développement (JADF) au niveau du district et du secteur. Elle fut renforcée en 2013 par les instructions du Premier Ministre N° 004/03 du 27/12/2013 déterminant ses attributions, son organisation et son fonctionnement.

Les attributions de « JADF » au niveau du District et du Secteur sont « d'assurer la coordination et la coopération entre les partenaires dans la planification conjointe, le suivi et la mise en œuvre des initiatives de développement, de promouvoir la culture du sens de responsabilité et la transparence à travers l'organisation des journées portes-ouvertes, de s'assurer que les plans d'action individuels des membres de JADF contribuent à la réalisation des objectifs de développement du District, d'assurer le suivi de l'exécution des plans d'actions adoptés sur base du plan de développement du District, de promouvoir la culture d'échange des connaissances et d'expertise entre les membres de JADF du District et ceux de Secteur, de mettre en place les Commissions thématiques de JADF, de conseiller les autorités du District et du Secteur en matière de développement » (Republic of Rwanda, 2014 : 10).

Le forum d'action conjointe pour le développement n'est pas affilié directement au secteur éducatif. Néanmoins, il traite occasionnellement les questions éducatives. C'est pour cette raison que le Vice-Maire chargé des affaires sociales au niveau du District et l'agent chargé des affaires sociales au niveau du secteur font partie respectivement de « JADF » du District et du Secteur. En matière de partenariat, le « JADF » est considéré comme un instrument qui facilite la pleine participation de la population locale à travers les représentants de la société privée, civile ou publique. Lors des entretiens, certains directeurs de l'éducation au niveau des Districts et des Secteurs ont confirmé leur participation dans les JADF. Néanmoins, leur absence était notée dans les réunions de « JADF » auxquelles nous avons assisté. Par contre, les rares questions éducatives étaient répondues ou soulevées par les Vice-maires chargés des affaires sociales qui participaient à ces réunions.

3.3.8 Perception de personnes interviewées à l'égard des instruments de coordination et d'information

Les personnes interviewées laissent apparaître une variation des perceptions sur la responsabilité de chacun des acteurs dans le processus partenarial, soulignant que les représentants de l'État et les représentants des institutions internationales ne considèrent pas encore les acteurs locaux comme des partenaires à part entière :

Notre souci se trouve au niveau de la mise en œuvre. Il y a eu des confrontations entre nous et le MINEDUC non pas à cause des réformes scolaires mais à cause de la manière dont elles sont appliquées. Par exemple, la législation scolaire prévoit les modalités de partenariat entre les parents, les autorités scolaires, les bailleurs de fonds et les propriétaires des écoles. Toutefois, ce partenariat rencontre des défis et des problèmes à cause de la conception des choses des uns et des autres » (Extrait de l'entretien avec un représentant d'une Église).
We are currently executing some education activities [...] We have no collaboration with civil society on education (Entretien avec un chargé des actions éducatives dans une ambassade à Kigali).

Certains n'hésitent pas à pointer du doigt les faiblesses locales :

A part la question d'appropriation, un autre souci réside dans le manque de confiance et de fierté que nous sommes des partenaires égaux. Les acteurs locaux devraient être fiers d'eux mêmes et se battre pour le partenariat et l'égalité. Ce sont eux qui doivent se lever et demander qu'il y ait un partenariat sans qu'il leur soit apporté sur un plateau. Les donateurs ont aussi quelques éléments qu'ils veulent cacher. Néanmoins, les acteurs locaux attendent que le partenariat soit initié par les donateurs. Un autre problème majeur réside dans le temps alloué aux acteurs locaux pour la lecture des documents élaborés par les experts mandatés par les institutions internationales. Les experts de la Banque mondiale, de l'UNESCO, de la DFID, de l'UNICEF prennent assez de temps de lire tous les documents, en détails et de façon attentive. La relation partenariale n'est pas possible si l'un des partenaires maîtrise le dossier traité alors que l'autre n'en connaît rien. Il y a une inégalité très remarquable. Les documents élaborés par les donateurs ne sont pas lus par les acteurs locaux. Conséquemment, ces derniers ne comprennent pas la philosophie des politiques à mettre en œuvre. Un acteur qui n'a pas confiance en lui-même ne peut pas être un partenaire (Extrait de l'interview avec un ancien directeur de la planification au sein du ministère de l'Éducation ».

S'il y a un défi majeur auquel on fait face aujourd'hui, il est lié aux mécanismes de faire participer les représentants de toutes les entités décentralisées dans des discussions sur les politiques éducatives. Comment ces gens, dont la majorité n'a même pas été à l'école, pourront-ils parler le même langage que « vous », les académiciens et les experts chevronnés, êtes en train de parler ? (Extrait de l'interview avec un consultant local impliqué dans le processus de développement des politiques éducatives).

Les autres soulignent le poids des institutions internationales dans les discussions menées :

Je tiens à souligner que la politique de 2003 s'inspirait beaucoup de la Vision 2020 et des recherches de grande envergure qui ont été réalisées à ce moment. L'une de ces recherches a été réalisée en 1997 par l'UNESCO et intitulée le secteur de l'éducation au Rwanda. Il y a une autre réalisée par la Banque mondiale autour de 2002 ou 2003 intitulée « country sector support » (sic). L'UNESCO et la Banque mondiale n'ont pas analysé seulement la situation du Rwanda, mais aussi d'autres pays. En d'autres termes, ce sont les recherches et les informations fournies par les institutions internationales qui servent d'inspiration pour le contenu des politiques éducatives. (Extrait de l'interview avec un ancien directeur de la planification au ministère de l'Éducation).

[...] the local people are at the receiving end and not at the participatory end. When they receive, they receive a policy document. But do they receive the benefits of effectively being included in the policy development process? (Extrait de l'interview avec un consultant local impliqué dans le processus de développement des politiques éducatives).

4. Synthèse du chapitre

Ce chapitre montre la complexité qui entoure l'intégration des instruments d'action publique dans le dispositif qui porte les doctrines promues par les institutions internationales. La logique que véhicule ce dispositif, en l'occurrence l'idée de participation

locale, a servi comme point de départ pour ordonner le chaos suscité par le génocide, chaos dans lequel se trouvaient tous les acteurs potentiellement intéressés par le pilotage des politiques d'enseignement. Ce chapitre a mis en évidence que dès sa mobilisation, cette logique de participation a relié les instruments et les a accordé des capacités d'orienter les conduites des acteurs.

En définissant les exigences à remplir par les pays pour être éligibles dans l'initiative des pays pauvres très endettés, les institutions internationales de financement ont renforcé le dispositif qui porte la logique de participation et d'appropriation locale. Ce dispositif a modifié les instruments d'action publique mobilisés dans le secteur de l'éducation au Rwanda. Cette recherche montre que ce dispositif a attribué à ces instruments des caractéristiques normatives et prescriptives. En d'autres termes, ces instruments ont rempli une mission qui leur a été donnée par ce dispositif. Cette mission consiste à susciter la création d'entités locales au sein desquelles les politiques éducatives sont élaborées et discutées. Elle consiste également à créer les conditions qui permettent non seulement l'accès de la population locale à ces entités, mais aussi l'expression et la prise en compte des attentes et des aspirations locales. Pour remplir cette mission, des instruments ont été transformés et d'autres ont été créés.

Ce processus d'adaptation a été puissant et a affecté des instruments inscrits dans quatre dimensions distinctes : la dimension de coordination (les instruments-balises), la dimension législative (les instruments réglementaires), la dimension de planification financière (les instruments économiques), et la dimension d'administration et d'information (les instruments d'information et de coordination).

- (1) Les instruments balises (Vision 2020, PRSP, EDPRS, ODM) ont été créés. Ils indiquent la conduite attendue de chaque acteur impliqué dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies de développement. C'est en fonction de ces indicateurs que les autres instruments ont été adaptés. Toutes les actions éducatives, qu'elles soient entreprises par les bailleurs de fonds, par les acteurs privés ou par l'État, doivent s'aligner sur ces balises et coordonnées par le gouvernement local. Celui-ci devient alors un intermédiaire. Il opère comme une source par lequel tous les acteurs acquièrent l'information nécessaire sur le système éducatif. C'est ce que Christophe Hood appelle *nodality* (Hood, 1983), c'est-à-dire la capacité attribuée au gouvernement et qui lui permet d'opérer comme un élément intermédiaire autour duquel tourne tous les autres intervenants impliqués dans les actions publiques.
- (2) Les instruments réglementaires (la constitution du pays, la politique éducative, la législation scolaire) ont été modifiés. Ils prescrivent la conformité du comportement des acteurs aux orientations données par les instruments balises. Ils sont légitimés par l'autorité de l'État et sa capacité de coercition. Ils servent de « bâton » au gouvernement pour orienter la conduite des acteurs vers des points de convergence et pour réduire les incertitudes. Concernant la participation et l'appropriation locales, les dispositions légales ajoutées dans la législation scolaire visent à renforcer la responsabilité des acteurs locaux dans la définition des priorités éducatives, et à juguler l'intervention des institutions internationales dans l'élaboration et l'exécution des politiques éducatives.

- (3) Des nouveaux instruments de planification financière (MTEF, ABG&ABS, LTSFF, *capitation grants*) ont été créés afin de permettre au gouvernement local de mieux planifier, coordonner et diriger les actions éducatives. Ils permettent à l'État de mobiliser les ressources financières qui lui sont nécessaires, aux organisations internationales de guider l'action des bailleurs. Ces instruments ont un rôle de « carotte » qui doit inciter les bailleurs à s'intégrer à une intervention collective. Ces instruments permettent d'aligner l'aide internationale sur des stratégies développées localement. Les autorités locales sont incitées à rendre des comptes sur leur gestion budgétaire et sur les résultats des politiques publiques financées par les contribuables locaux et des bailleurs de fonds.
- (4) Les instruments d'administration et d'information (JRES, JEES, ESSP, SWap, JDAF, *silent partnership*) ont été créés ou transformés afin de dépasser les pratiques antérieures dans lesquelles les bailleurs de fonds élaboraient des projets de développement, déterminaient les ressources financières et matérielles nécessaires à leur mise en œuvre et les exécutaient avec un minimum d'implication du gouvernement local et de la population locale. La transformation des instruments a visé la création d'entités locales qui facilitent la participation active de la population locale dans le processus de définition, de diffusion et d'institutionnalisation des politiques éducatives. Les pratiques auxquelles incitent les nouveaux instruments d'administration et d'information valorisent la participation locale dans le processus d'élaboration des politiques éducatives et l'appropriation locale des actions éducatives. Ces instruments portent des caractéristiques qui leur permettent de servir de mécanismes de communication et d'information entre les acteurs.

Cette transformation des instruments a resserré les liens entre certains éléments du dispositif, il en a desserré d'autres. Des procédures et des pratiques que cette transformation instrumentale a créées visent à permettre « à des acteurs hétérogènes de se retrouver dans un réseau sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun » (Lascoumes et Le Galès, 2005 : 31). Désormais, la communication politique s'aligne sur les principes de la vision du monde qui prône une action collective développée en concertation entre l'État, la société civile et les bailleurs de fonds. La configuration institutionnelle qui en résulte induit une nouvelle représentation cognitive et une nouvelle problématisation de l'enjeu éducatif au Rwanda. Les notions d'appropriation, de partenariat, de participation, de décentralisation, de redevabilité démocratique, de privatisation, de bonne gouvernance ont pris une place centrale dans le discours politique des autorités du secteur de l'éducation au Rwanda. Tous les instruments d'action publique (les programmes d'actions, les lois, les modalités de fonctionnement et les procédures) se sont alignés sur cette nouvelle doctrine. Il y eut alors une intégration des nouveaux acteurs, notamment les représentants de la société civile, des organisations non gouvernementales et les représentants des Églises ; une élaboration de nouvelles dispositions légales qui insistent sur la participation locale ; une création de nouvelles entités où les politiques éducatives sont discutées ; une transformation des structures éducatives qui renforcent les entités administratives locales ; un renforcement des procédures qui facilitent la participation de la population locale et la disparition de celles qui la limitaient.

Les entretiens avec les acteurs et les observations faites sur le terrain révèlent que les instruments mobilisés dans le secteur de l'éducation ne produisent pas toujours les effets escomptés. Certes, ils ont permis la création des entités dans lesquelles les acteurs se rencontrent et analysent la situation du système scolaire au Rwanda. Mais les personnes interviewées ont évoqué les limites qui brident leur influence sur les politiques éducatives élaborées dans ces entités. Pour eux, les bailleurs de fonds et le gouvernement central ne perçoivent pas encore la population locale, la société civile et les autorités locales comme des partenaires à impliquer dans toutes les discussions sur les actions éducatives. Ces personnes interviewées ont fait remarquer qu'elles sont représentées au sein des entités créées dans le secteur de l'éducation grâce aux nouveaux instruments d'action publique. Néanmoins, elles se plaignent que malgré cette représentation, les politiques éducatives sont décidées d'en haut en fonction des normes et des indicateurs définis par les institutions internationales, sans que les acteurs locaux aient la possibilité de faire entendre leurs attentes et leurs aspirations. Dans les meilleurs des cas, la population locale est informée de l'existence de ces politiques. Parfois, les représentants de la population locale sont consultés en aval du processus d'élaboration des politiques éducatives (après que ces politiques ont déjà été élaborées) sans recevoir des garanties que les idées qu'ils ont exprimées vont être prises en compte. En plus, les études antérieures ont montré que même les coordinateurs des entités éducatives décentralisées ne se sentent impliqués que parce qu'ils sont des fonctionnaires de l'État, mais qu'ils ne participent pas activement à la réflexion sur les politiques éducatives et ne sont pas suffisamment informés sur les objectifs et les logiques qui sont à la base des initiatives prises dans le secteur scolaire (Nkundabatware, 2008).

Les observations menées sur le terrain semblent indiquer que les instruments mobilisés dans le secteur de l'éducation n'ont pas de difficulté à orienter la conduite des acteurs vers des points de convergence alignés sur la logique du dispositif global. Les propositions d'objectifs, d'actions à entreprendre, de procédures à respecter pour la mise en œuvre s'alignent sur les doctrines promues par les institutions internationales et portées par le dispositif global. La situation locale est rarement conflictuelle parce que les solutions aux problèmes et les choix politiques sont a priori élaborés. Les *leads donors* et les représentants des unités de coordination au niveau du ministère de l'Éducation collaborent en amont du processus de prise de décisions politiques et trouvent des solutions consensuelles. Ces solutions sont portées au sein des entités de discussion, soit pour informer les représentants des acteurs locaux sur l'imminence des nouvelles réformes qui verront la mise en place de ces nouvelles solutions, soit pour les consulter et s'enquérir de leur point de vue. Les représentants des acteurs locaux qui participent aux entités où les politiques éducatives sont discutées sont sélectionnés et invités par les unités de coordination du ministère de l'Éducation. Hormis le *Rwanda education NGOs coordination platform* (RENCP) qui a fait une intense pression pour pouvoir choisir les représentants qu'elle envoie dans ces entités, les représentants des autres catégories d'acteurs sont choisis au hasard par l'administration centrale de l'éducation. Ce ne sont donc pas des représentants sélectionnés par des mandants pour faire valoir leurs attentes et leurs aspirations. Kamuzinzi (2009) a souligné que les unités de coordination du ministère de

l'Éducation semblent avoir besoin de la participation de ces représentants des acteurs locaux et non le contraire. Leur présence légitime les documents élaborés en amont du processus de discussion sur les actions éducatives. Cette analyse est confortée par les observations menées sur le terrain dans le cadre de cette thèse.

Les autorités scolaires interviewées ont justifié leur pratique de sélectionner les acteurs qu'elles convient à des échanges sur les politiques. Elles avancent l'argument que cela permet de gagner du temps, de réduire les coûts financiers et de minimiser les risques d'incertitudes. Elles font remarquer qu'en n'invitant qu'une poignée de représentants des acteurs locaux sélectionnés au hasard, ils évitent les dépenses d'argent, mais aussi de temps qu'il faudrait consentir pour organiser de pareilles discussions dans chaque entité administrative. En outre, ils soulignent que l'orientation des réflexions vers les propositions amenées par les organisations internationales permet aux unités de coordination du ministère de l'Éducation d'offrir aux acteurs locaux un *modus operandi* qui réduit les incertitudes et aligne la réflexion sur les indicateurs-cibles des bailleurs de fonds.

Interprétées à la lumière de différentes approches instrumentales développées dans cette thèse (tableau 6), les données du sixième chapitre montrent que les instruments d'action publique sont des variables dépendantes. Ils relèvent des cadres cognitifs tant globaux que spécifiques, mais aussi des conventions régulièrement renégociées. Le changement qu'ils portent implique des éléments multiples qui s'enchevêtrent tellement qu'ils modifient le comportement des acteurs souvent de façon imperceptible (incrémentalisme). Les normes et les prescriptions que portent les instruments deviennent opérationnelles en fonction de facteurs structurels (système de gouvernance, etc.) ou culturels (des idées et des caractéristiques culturelles des acteurs, etc.), mais aussi des facteurs idiosyncratiques suscités par la mobilisation de tel ou tel instrument. Le sixième chapitre montre que les instruments ne sont pas des outils anodins destinés à fournir l'information en vue d'optimiser l'efficacité et l'efficience des politiques publiques (approche des problèmes), ou des éléments choisis pour leur attractivité et leur vogue (approche d'agencement problème-solution). Il montre les instruments sous la lumière de la perspective des solutions, c'est-à-dire des dispositifs sociaux et techniques qui matérialisent un rapport entre les décisions politiques et leurs bénéficiaires. Ils relèvent des cadres cognitifs tant globaux que spécifiques. Ils disposent d'une plasticité qui facilite « l'élaboration et la renégociation régulière des conventions » (Lascoumes et Simard, 2011) sur lesquels ils reposent. Cette plasticité découle « des propriétés internes de l'instrument (ses contraintes et ses techniques), mais aussi des effets attendus et inattendus suscités par les appropriations dont il est l'objet » (idem. p.17). En plus de montrer que les instruments ne sont ni anodins (l'approche des problèmes), ni choisis au hasard (l'approche des problèmes-solutions), le chapitre cinq fait l'inventaire des instruments en s'inscrivant dans les différentes typologies instrumentales développées que ce soit dans le monde anglo-saxon ou récemment dans le monde francophone

Encadre 2. Société civile et son combat pour entrer dans les instances de discussion des politiques éducatives au Rwanda

Jusqu'en 2009, très peu d'organisations non gouvernementales étaient impliquées dans les discussions tenues dans le secteur éducatif. En plus, celles qui y participaient n'avaient pas établi des mécanismes de partager leur expérience avec les autres. Seuls les grands bailleurs de fonds, dont le DFID, UNICEF, Banque Mondiale, GTZ, BTC, USAID, étaient confiés aux discussions menées dans le secteur éducatif. Parmi les organisations qui n'étaient pas classées dans la catégorie de « grands bailleurs de fonds », seule FAWE, SNV, *Concern World Wide* et VSO étaient régulièrement impliquées dans les discussions formelles du secteur de l'éducation. Le reste des organisations non gouvernementales internationales et locales sont jusque-là restées en arrière-plan. Conséquemment, la grande majorité d'organisations non gouvernementales impliquées dans le secteur éducatif opéraient dans l'obscurité, faute des mécanismes appropriés d'obtenir l'information relative aux stratégies, priorités et la politique éducative du gouvernement rwandais.

Face à cette situation, le SNV (*Netherland Development Organisation*) est entrée en négociations avec les *lead donors* du secteur de l'éducation, c'est-à-dire le département anglais pour le développement international (DFID) et l'UNICEF. Ces deux organisations sont respectivement le *leader* et le *co-leader* du groupe représentatif des bailleurs de fond dans le secteur éducatif (EDP). Ces négociations qui eurent lieu en mai 2009, visaient à trouver un moyen d'inclure plus d'organisations non gouvernementales dans le groupe des donateurs du secteur éducatif (EDP). Au cours des discussions, le DFID et l'UNICEF, soulevèrent leurs préoccupations quant à l'inclusion d'autres organisations dans le groupe des donateurs du secteur éducatif (EDP). Premièrement, ils pensaient que l'implication d'un grand nombre d'organisations non gouvernementales submergerait les réunions du groupe des donateurs du secteur éducatif. Deuxièmement, il y avait une conviction générale que les ONG poursuivent des programmes difficilement conciliable avec les objectifs stratégique poursuivis par les membres de ce groupe.

Après l'échec des négociations, la SNV a réalisé que le meilleur moyen de garantir la participation effective des ONGs dans le secteur éducatif est de les organiser dans une « plateforme » à partir de laquelle ils peuvent coordonner ensemble leur intervention dans les actions éducatives. Dès lors, elle a organisé plusieurs réunions avec d'autres ONG nationales et internationales pour discuter sur la politique éducative. Parallèlement, elle a avancé son idée de coordination sous forme de plate-forme. Mushanga (2010) note que cette idée fut très bien accueillie. La plateforme a commencé sous l'appellation de *Rwanda education NGOs coordination platform* (RENCP) avec trois ONGs qui ont participé à la première réunion de Juin 2009. Le nombre d'ONGs adhérentes a augmenté vite à tel point qu'à la fin de l'année 2009, elles étaient au nombre de quinze. Actuellement, le RENCP regroupe plus de quarante organisations non gouvernementales organisées dans cinq groupes de travail. Actuellement, ces organisations regroupées dans le RENCP discutent des positions à adopter à l'égard de différents enjeux éducatifs. Ils se choisissent également des représentants qui participent dans les instances de discussion et d'élaboration des politiques éducatives. Néanmoins, malgré cette représentation, les rapports produits par le RENCP soulignent que la collaboration avec les autorités du ministère de l'Éducation ne va pas au-delà du partage d'information (RENCP, 2013).

Chapitre 7

Réapparition des savoirs assujettis et détournement des pratiques associatives locales

Dans son cours dispensé au Collège de France, Michel Foucault parle de « savoirs assujettis », c'est-à-dire de « blocs de savoirs historiques qui étaient présents et masqués à l'intérieur des ensembles fonctionnels et systématiques, et que la critique a pu faire réapparaître par les moyens, bien entendu, de l'érudition » (Foucault, 1997 : 5). Ce sont des savoirs locaux « en quelque sorte laissés en jachère, quand ils n'ont pas été effectivement et explicitement tenus en lisière » (ibid.). Peemans les désigne comme des pratiques « fortement liées à des contextes définis par l'histoire ancienne et récente » mais exclues des modes d'interprétation et d'intervention promus par le discours normatif dominant (Peemans, 2004 : 25).

Trois pratiques traditionnelles (*imihigo*, *umuganda* et *ubudehe*) illustrent des instruments ancrés dans l'héritage culturel enseveli, qui ont été réactivés pour enrichir le dispositif mobilisé dans le secteur éducatif, le renforcer et lui permettre de remplir sa fonction stratégique. Ces pratiques se sont transformées et se sont adaptées pour refléter les caractéristiques normatives attribuées par le dispositif sans toutefois disparaître ni changer complètement de nature et de substance. La question qui se pose est de savoir la manière dont l'expérience et l'expertise locales en matière associative s'intègrent à ce dispositif qui porte une vision du monde construite dans un autre contexte. La réponse à cette question permet d'appréhender la manière dont les acteurs locaux procèdent à des arbitrages entre la logique globale importée et les pratiques associatives locales.

1. Contrats de performance *imihigo*

Guhiga est une pratique culturelle observée dans la tradition précoloniale au Rwanda. Elle consiste en une proclamation orale et publique des promesses à réaliser. Elle était particulièrement remarquée avant chaque bataille lorsque les individus (souvent deux ou plusieurs groupes de guerriers) se faisaient concurrence. Ces individus faisaient des promesses sous forme d'objectifs à atteindre dans une période de temps spécifique¹ (Government of Rwanda, 2010). Ces objectifs (ou promesses) étaient appelés *Imihigo* (*umuhigo* au singulier). Souvent, les guerriers proclamaient leurs *imihigo* à la veille d'une bataille, devant le roi *Umwami* ou devant un chef guerrier *Umutware w'ingabo*. La réalisation des promesses proclamées est désignée comme *Kwesa imihigo*. Le manquement

¹ Souvent cette période se limitait à une bataille.

à ces promesses ne conduisait pas nécessairement à une punition, mais il était très mal vu. Il se traduisait par l'humiliation et l'embarras. Une personne qui ne réalisait pas ses *imihigo* perdait son estime, la confiance de son entourage et devenait automatiquement la risée de la société.

Actuellement, les contrats de performance *Imihigo* signifient des engagements signés par les institutions publiques ou les entités gouvernementales. Ils stipulent les promesses à réaliser que les institutions ou les entités en question se fixent en fonction des indicateurs socioéconomiques et politiques mesurables. Parlant de l'introduction des *imihigo* dans l'administration publique actuelle, Scher (2010) relate une histoire aux allures traditionnelles, qui a eu lieu le 12 Mars 2006 à Murambi :

In March 2006, newly elected district mayors in Rwanda gathered in Murambi, a district just south of the capital, Kigali. At the retreat they learned about their new responsibilities and how their work in the districts fitted into the government's national development plans. President Paul Kagame addressed the mayors during an official induction ceremony. One mayor from a district in the Eastern Province, buoyant with his success in the district's first elections, shouted out to those assembled that his district was going to be the best performing district in the country. Another mayor quickly countered, saying that he was going to outperform the rest. The president intervened and pointed out that in Rwandan culture making bold claims about accomplishments was no small matter [...] Kagame challenged the mayors to come up with *imihigo* for their districts that he would then follow up upon later in the mayors' terms. (Scher, 2010 : 2).

Dès lors, les contrats de performances *Imihigo* furent introduits dans le système d'administration publique actuel au Rwanda. À travers cette action innovatrice, le gouvernement rwandais pouvait se targuer d'avoir introduit une approche originale d'évaluation et de contrôle basée sur les performances.

Lors de l'élaboration des contrats de performance *Imihigo*, chaque entité administrative locale définit ses propres objectifs, avec des indicateurs mesurables, en tenant compte des priorités nationales et des stratégies internationales telles que les OMD, Vision 2020, EDPRS, les plans de développement de district (DDPs) et les plans de développement du secteur. Initialement, ces contrats étaient uniquement signés entre les maires des Districts et le président de la République, lors d'une cérémonie publique organisée chaque année. Il a fallu attendre l'année 2008 pour que leur étendue soit élargie. Dès cette année, chaque village (*Umudugudu*) signe une série d'engagements avec la Cellule (*Akagari*), qui s'engage elle-même auprès du Secteur (*Umurenge*), celui-ci s'engage au niveau du District (*Akarere*). Les maires de Districts, eux, signent leurs contrats de performance avec le président de la République. En 2012, les « contrats de performance familiaux »² furent aussi introduits (Repubulika y'uRwanda, 2012 : 1), avec peu de succès (Ngenzi, 2012). Ils se traduisent par des réalisations concrètes que chaque famille s'engage à tenir (Guillou, 2014) pendant une période donnée, souvent pour une année : envoyer les enfants à l'école, réparer la maison, payer l'assurance maladie pour tous les membres de la famille, etc.

² Twizeyimana (2014) fait remarquer que dans certaines régions, chaque chef de famille signe une série d'engagements.

Les contrats de performance *Imihigo* constituent un mécanisme permettant la définition des politiques qui reflètent les priorités de la population locale et des stratégies réalistes pour l'application de ces politiques. À travers ces contrats, le gouvernement rwandais s'aligne sur les exigences des nouvelles doctrines des institutions internationales de financement. La participation et l'appropriation sont facilement assurées, tant que les priorités sont localement développées. En outre, les contrats de performance mettent l'accent sur les résultats, respectant ainsi le principe de suivi et de contrôle suggéré dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté.

Toutefois, malgré les acquis considérables des *imihigo*, différentes études montrent l'existence de lacunes. Certaines recherches montrent la prévalence des décisions prises en haut qui sont souvent respectées et forcément incluses dans les contrats au détriment des priorités et des aspirations de la population locale (Mugisha, 2012). Au niveau des contrats familiaux, les sanctions pour ceux qui n'honorent pas leurs engagements se limitent à un blâme public (Twizeyimana, 2014). Au niveau de l'administration publique, les sanctions vont parfois au-delà d'un simple blâme. Les agents de l'administration publique, dont les directeurs des établissements scolaires publics et conventionnés, sont fréquemment contraints de démissionner tant que leurs performances s'avèrent en dessous des réalisations qu'ils se sont engagés à tenir (Imaniriho, 2011 ; Mugisha, 2012). Conséquemment, la peur de se voir blâmé ou destitué conduit parfois au zèle. Certains élus locaux imposent ce qu'ils ont conçu ou adoptent des mesures contraignantes sans concertation avec la population locale. Les autres se vantent d'avoir atteint des chiffres record qui ne reflètent pas nécessairement la réalité (Twizeyimana, 2014).

En matière éducative, l'élaboration du contrat de performance est sous la responsabilité du ministère de l'Éducation. Parallèlement, toutes les entités éducatives décentralisées et toutes les agences éducatives autonomes sont supposées préparer leurs propres contrats de performances. Les directeurs des établissements scolaires signent leurs contrats avec les autorités scolaires des Districts. Toutefois, en 2012, certains directeurs des établissements scolaires se sont plaints du fait que les contrats de performance des écoles mettent l'accent sur les indicateurs quantitatifs tel que le taux de réussite des élèves, alors qu'il existe une multitude de facteurs contingents que les autorités scolaires ne peuvent pas contrôler : la langue d'enseignement non-maîtrisée, la qualification des enseignants, les prérequis non maîtrisés, les problèmes du matériel didactique et des livres, etc. (Mugisha, 2012). Cette remarque des directeurs d'établissements scolaires n'est pas surprenante, vu les indicateurs (*benchmarks*) en grande partie quantitatifs exigés par les organisations internationales qui interviennent dans le secteur de l'éducation (Brilleau, 2003). Pour faire semblant de remplir les promesses qu'ils se sont engagés à réaliser, certains directeurs d'établissement scolaire et certains enseignants n'hésitent pas à bloquer la décision de promotion scolaire des enfants les moins performants par peur qu'ils n'échouent aux examens nationaux (Nyirabera, 2013). Les autres recourent à la tricherie pour éviter la chute du taux de réussite dans leurs établissements scolaires (Igihe, 2012 ; Igihe, 2013a ; Igihe, 2013b).

En outre, le processus d'élaboration des *imihigo* n'est pas tout à fait explicite. Les documents analysés et les entretiens réalisés montrent qu'il y a un consensus sur l'importance des contrats de performances et que la plupart des autorités scolaires pensent que chaque contrat devrait s'aligner sur les stratégies de réduction de la pauvreté élaborées au niveau national ou sectoriel. Néanmoins, ni ces documents, ni ces entretiens ne permettent d'appréhender les mécanismes par lesquels les initiatives individuelles (provenant des étudiants, des enseignants, des parents, des autorités scolaires, des élus locaux) sont canalisées pour former une action harmonisée et pour éviter l'anarchie.

2. Les pratiques communautaires *Ubudehe* et *Umuganda*

Au Rwanda, le système monétaire a été introduit par le colonisateur, au début du 20^e siècle. Au cours de la période précoloniale, les transactions suivaient la règle du troc. Trois principales activités génératrices de revenus étaient exercées pour augmenter le revenu du ménage : l'agriculture, la chasse et l'élevage. Trois mécanismes d'entraide sociale étaient instaurés : le clientélisme *Ubuhake* et *Ubukonde* en tant que pratiques d'entraide individuelle et le travail collectif *Ubudehe* et *Umuganda* en tant que pratiques d'entraide communautaire. Parallèlement, des travaux forcés, *uburetwa* et *akazi* ont été instaurés sous forme de travaux d'intérêt public.

Le clientélisme *Ubuhake* était un système qui impliquait un contrat entre deux individus : un maître (*shebuja*) et son client (*umugaragu*). Le *shebuja* offrait la protection et une vache à son *umugaragu* moyennant tributs, obéissance, travaux non-rémunérés et une assistance dans toutes les circonstances. C'était un contrat libre et consensuel. Dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest, le contrat s'articulait autour de la terre plutôt que de la vache. Un propriétaire de terre (*umukonde*) cédait une parcelle à son client (*umugererwa*) moyennant le partage de la récolte pour une durée indéterminée (Linden, 1999 : 26).

Plus tard, sous le règne de Kigeri IV Rwabugiri, un autre système de travaux forcés *Uburetwa* fut introduit. Celui-ci impliquait le travail non-rémunéré de deux jours par semaine (semaine traditionnelle de cinq jours) dans le fief *igikingi* d'un chef traditionnel *umutware* ou à la cour royale. Les *ibikingi* (pluriel d'*igikingi*) étaient des «fiefs pastoraux s'étendant chacun sur plusieurs collines, que le roi accordait à ses propres agents et serviteurs » (Linden, 1999 :35). Les prestations en question étaient appelées *gufata igihe* (littéralement, prendre du temps). Au cas où le paysan chef de famille n'était pas disponible, il désignait un membre de sa famille pour le remplacer. Le roi ou le chef traditionnel décidait de la nature des travaux à réaliser. À partir des années 1920, l'administration coloniale belge a ajouté aux corvées *uburetwa* une autre forme de travail d'intérêt public appelé *akazi*. L'*akazi* impliquait que « tout homme adulte valide pouvait être réquisitionné pour des travaux non rémunérés, comme la construction de routes, la lutte contre l'érosion, etc. » (Overdulse, 1997). En outre, une forme d'impôt par capitation appelé *ikoro* fut instaurée. Le montant à payer augmentait progressivement, de 3,70 francs en 1917 à 46 francs en 1945 (ibid.). Pour gagner l'argent nécessaire à cet effet, les paysans ont été

contraints de cultiver des produits commerciaux (café, thé, etc.) et à travailler comme ouvriers rémunérés dans les mines et dans les carrières.

Le caractère ségrégationniste de ces travaux communautaires et le poids insupportable de l'impôt furent l'une des prémices du mouvement migratoire vers des pays limitrophes, spécialement vers l'Ouganda et le Congo-belge (actuellement République démocratique du Congo), mais aussi des frustrations et des tensions interethniques. Quoiqu'ils fussent exigés de tout homme adulte et valide, ils retombaient souvent sur la masse paysanne Hutu, exacerbant ainsi le mécontentement (Overdulve, 1997). Les paysans, obligés de travailler trois jours par semaine (deux jours d'*uburetwa* et un jour d'*akazi*), avaient des difficultés à cultiver leur lopin de terre et se retrouvèrent enfermés dans un cercle vicieux de pauvreté. Le manquement aux exigences requises conduisait à un châtiment corporel et humiliant décidé par le chef *umutware*. Ce châtiment se traduisait par des coups de fouet (*ikiboko*) ou par un travail supplémentaire. Ces travaux furent supprimés en 1954 par le roi Mutara III Rudahigwa. Toutefois, tous les travaux collectifs instaurés dans la société rwandaise traditionnelle n'avaient pas cet aspect contraignant. À côté des corvées forcées, des travaux communautaires *ubudehe* et *umuganda* ont été instaurés. Ils se distinguèrent des travaux collectifs d'antan par leur caractère volontaire, solidaire, consensuel avec un but d'entraide mutuelle.

2.1 Ubudehe

L'*ubudehe* est décrit comme une pratique de cultiver les champs avant que la saison des pluies n'arrive et avant le début de la période de plantation. Les membres de la communauté s'associaient pour cultiver leurs champs, agissant collectivement afin que tout le monde soit prêt pour la saison de plantation (Kigabo, 2008). Le concept d'*ubudehe* était très inclusif. Il impliquait la participation de tous les membres de la communauté, hommes et femmes, tous les groupes sociaux confondus. Même le groupe des *Batwa*, habituellement marginalisé et écarté, pouvait participer aux activités d'*Ubudehe* (MINALOC et NPRP, 2002 :1). Au début de la moisson, chaque membre de la communauté prélevait une partie de sa récolte, utilisée pour la production des boissons et nourritures à consommer durant la fête d'*umuganura*. Cette fête traduit « le partage des réjouissances populaires en raison de la moisson » (Mureme, 2014 : 187). Elle constituait un moyen de se féliciter des résultats de l'entraide mutuelle et de renforcer la solidarité dans la communauté. Les hommes du village profitaient de cette fête pour discuter sur les prochains travaux quand reviendra le temps de cultiver et de planter, tout en partageant la bière.

Durant la période post-génocide, la pratique *ubudehe* fut mobilisée dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté au Rwanda. Cette fois-ci, cette pratique fut intégrée dans le programme d'évaluation participative de la pauvreté (*participatory poverty assessment-PPA*). Ce programme consiste en « une méthode de recherche itérative et participative qui vise à comprendre la pauvreté à partir de la perspective des pauvres en mettant l'accent sur leurs réalités, leurs besoins et leurs priorités » (Dauphin, 2000 :2). En ce sens, la pratique *ubudehe* fut divisée en deux processus similaires mais distincts : le processus communautaire et le processus ménager.

Le processus communautaire se déroule au niveau administratif le plus proche de la population, c'est-à-dire la Cellule (*Akagari*). La population de chaque Cellule (*Akagari*) se réunit et collecte l'information sur l'état de la pauvreté dans sa communauté. Elle détermine les besoins et les actions à entreprendre. Ce processus réalisé en collaboration avec des facilitateurs envoyés par les entités nationales, se déroule suivant les différentes étapes (MINALOC, 2009) : déterminer le profil de la pauvreté telle que perçue par la population elle-même, déterminer les causes et les conséquences de la pauvreté, dresser la carte sociale de la cellule, qui comprend les noms des chefs de ménage, leur catégorie sociale et le matériel dont dispose chaque famille, identifier et analyser les problèmes auxquels fait face leur communauté et les catégoriser en fonction des priorités, planifier les activités et les moyens nécessaires pour résoudre le problème le plus aigu à travers un plan d'action collective *ubudehe*, mettre en place un système de gestion des actions collectivement identifiées, soumettre le plan d'action à toutes les parties prenantes pour une « évaluation de pertinence » afin de vérifier si les stratégies retenues sont les plus pertinentes pour la résolution des problèmes identifiés, vérifier si les principes d'action collective sont respectés, le comité de gestion élu par la communauté, les techniciens locaux, les autorités locales et d'autres parties prenantes approuvent l'exécution des actions collectives identifiées et s'engagent à respecter les principes de l'action collective définis au niveau national.

Au niveau des ménages, le processus *ubudehe* consiste à identifier³ les ménages les plus démunis de chaque Cellule (*Akagari*). En collaboration avec les facilitateurs envoyés par les entités nationales, les membres de ces ménages démunis : déterminent leurs stratégies d'adaptation tout au long de l'année, analysent ces stratégies afin d'arriver à une stratégie favorable à la promotion et à l'amélioration des conditions de vie au sein du ménage concerné, planifient les activités et budgétisent les moyens nécessaires pour exécuter la stratégie retenue, une évaluation de pertinence est ensuite réalisée par des hommes sages (intègres ou *inyangamugayo*) sélectionnés dans la cellule pour s'assurer que la stratégie retenue est appropriée pour le ménage concerné, les membres de la famille acceptent et signent un accord pour les fonds qui leur sont accordés. Ils s'engagent à suivre le plan d'exécution de leur stratégie.

Après ce processus d'identification, les fonds octroyés par le Fonds d'appui au développement local sont mis à la disposition des cellules pour soutenir l'action collective *ubudehe* identifiée dans chaque Cellule ou pour appuyer les stratégies des ménages sélectionnés. L'intervention des facilitateurs est cruciale, parce qu'ils aident à aligner des priorités sélectionnées au niveau local sur les stratégies de réduction de la pauvreté nationales telle que définies dans la vision 2020 et la politique de réduction de la pauvreté (EDPRS). Dans cette perspective, le gouvernement rwandais a utilisé l'information collectée au niveau local pour définir les six catégories sociales au Rwanda en fonction du revenu des ménages:

³ Cette identification est réalisée par la population de chaque Cellule.

Tableau 11. Catégories socioéconomiques *Ubudehe*

Catégorie des ménages	Caractéristiques
<i>Umutindi nyakujya</i> (Très indigent)	Ceux qui recourent à la mendicité pour survivre. Ils ne disposent ni de terre ni de bétail. Ils manquent d'abri, de vêtements adéquats et de nourriture. Ils sont souvent malades et n'ont pas accès aux soins médicaux. Leurs enfants sont mal nourris et ils ne peuvent pas se permettre de les envoyer à l'école.
<i>Umutindi</i> (Très pauvre)	La principale différence entre « <i>umutindi nyakujya</i> » et « <i>umutindi</i> » est que ce dernier est physiquement capable de travailler sur des terres appartenant aux autres moyennant une rémunération. Il ne dispose pas de terres ou dispose d'une très petite exploitation incapable de subvenir à ses besoins quotidiens. Il ne dispose pas du tout de bétail.
<i>Umutene</i> (Pauvre)	Ces ménages ont des terres et du logement. Ils vivent de leur propre travail et produisent. S'ils ne disposent pas d'assez de revenus pour épargner, ils peuvent manger quotidiennement, même si la nourriture n'est pas équilibrée. Ils n'ont pas de surplus à vendre sur le marché, leurs enfants ne vont pas régulièrement à l'école et ils ne disposent pas d'accès régulier aux soins de santé.
<i>Umutene wifashije</i> (pauvre mais capable de se débrouiller)	Ce groupe partage un grand nombre des caractéristiques de la catégorie « <i>umutene</i> » à une différence près : ils disposent de petits ruminants et leurs enfants vont régulièrement à l'école primaire.
<i>Umutungu</i> (Celui qui dispose d'assez de nourriture)	Les membres de ce groupe disposent de plus grandes exploitations foncières fertiles et par conséquent disposent d'assez de nourriture. Ils disposent de bétail et dans la plupart des cas, ont des emplois rémunérés. Ils peuvent également accéder à des soins de santé.
<i>Umutike</i> (Celui qui dispose d'assez d'argent)	Les membres de ce groupe possèdent des terres et du bétail. Dans la plupart des cas, ils ont des emplois bien rémunérés. Ils ont un logement en bon état, disposent de véhicule et ont des facilités d'accès au crédit de la banque. Beaucoup émigrent vers les centres urbains.

Source : Republic of Rwanda, 2002 : 15

Plus tard, les pauvres furent subdivisés en sept sous-catégories socioéconomiques. La majorité des pauvres s'avère classée parmi les très indigents comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 12. Subdivision de la catégorie de pauvres

Catégorie	Appellation en Kinyarwanda	Pourcentage (%)
Indigent	Umuhanya	18
Très indigent	Umutindi nyakujya	52,5
Très pauvre	Umutindi	9,8
Pauvre	Umutene	7,1
Vulnérable	Utishoboye	4,8
Pauvre disposant de quelques ressources	Umutene wishoboye	1,1
Autres	Abandi	6,8

Source : OSSREA (2006a :14) ; MINECOFIN (2007 :14)

Néanmoins, une recherche conduite par la plateforme de société civile rwandaise sur ces catégories *ubudehe* montre que la méthode de classement est critiquable (RCSP, 2014). La majorité des répondants aux questions de cette recherche ont exprimé leur mécontentement à l'égard de leurs catégories respectives. Ils ont affirmé qu'ils ont été classés dans des catégories sans être consultés. En outre, plus de 80% de participants à cette recherche soulignent que cette catégorisation est opposée à l'esprit, la nature et l'essence même de la pratique *ubudehe* traditionnelle. La catégorisation est perçue comme un instrument qui provoque l'injustice, la méfiance et le clivage social spécialement entre les riches et les pauvres plutôt qu'un outil qui assure la solidarité communautaire. Cette recherche montre que la pratique actuelle *ubudehe* est perçue comme un instrument qui aggrave l'oisiveté et

le syndrome de dépendance étant donné que certaines personnes s'efforcent d'être et de rester dans des catégories inférieures, éligibles à l'assistance octroyée par l'État.

Ces catégories furent mobilisées lors de la mise en œuvre des conditions des institutions de Bretton Woods sur le financement de l'éducation. Elles exigent l'orientation de financement vers l'enseignement primaire au détriment de l'enseignement supérieur. Pour le respect de ces exigences, les bourses d'études furent transformées en prêts-bourses remboursables, octroyés uniquement aux étudiants issus des ménages démunis classés dans les catégories *umutindi nyakujya* et *umutindi*, les autres étant obligés de payer eux-mêmes soit une partie, soit la totalité des frais de scolarité. Cette décision fut très controversée à cause de deux réalités locales qui avaient été ignorées lors de sa mise en application. D'abord, la population qui traditionnellement considère le fait d'être catégorisée « pauvre » comme une humiliation a été réticente à se faire inscrire dans la catégorie des « pauvres ». Certaines appellations choisies pour les catégories des pauvres comme *umuhanya* et *umutindi* (MINECOFIN, 2007 : 14) sont trop péjoratives. Dans la culture rwandaise, elles étaient purement et simplement considérées comme des insultes. Conséquemment, une partie de la population qui initialement n'était pas informée de l'implication des catégories sociales fut classée dans des catégories qui ne correspondent pas à la réalité. Ensuite, les données sur les revenus des ménages montraient que très peu de familles pouvaient se permettre de payer tous les frais requis pour l'enseignement universitaire (Republic of Rwanda, 2002 ; OSSREA, 2006a : 14 ; MINECOFIN, 2007 : 14).

Au début de l'année académique 2013-2014, les étudiants découvrirent avec surprise que seul un petit nombre de ceux qui fréquentaient les institutions supérieures publiques étaient éligibles aux prêts-bourses. Après la conférence de presse organisée par le ministère de l'Éducation, le 8 septembre 2013, la réaction des étudiants ne se fit pas attendre. Ils firent entendre leurs inquiétudes sur cette mesure adoptée en fonction des catégories qu'ils considéraient « erronées ». Pour calmer les esprits, le ministère de l'Éducation en collaboration avec le ministère de l'Administration locale publièrent, le 9 septembre 2013, des modalités de recours pour les étudiants qui ne figuraient pas sur les listes des prêts-bourses. Ces mesures prévoyaient l'établissement d'un comité chargé de réviser la liste des étudiants éligibles au prêt-bourse dans chaque District, dans une période de dix jours, du 11 au 20 septembre 2013. Il avait été prévu que le prêt-bourse serait distribué de la façon suivante : les pauvres des catégories 1 et 2 (*umutindi nyakujya* et *umutindi*) sont éligibles au paiement de la totalité des frais scolaires et aux 25000 francs rwandais pour les frais de logement et le matériel scolaire, les étudiants issus des catégories 3 et 4 (*umukene wifashije* et *umukungu*) sont éligibles à cinquante pour cent des frais scolaires mais n'ont pas droit aux frais de logement et le matériel scolaire, les étudiants des catégories 5 et 6 furent informés qu'ils étaient obligés de payer eux-mêmes la totalité des frais de scolarité.

Cette nouvelle mesure provoquant la colère des étudiants qui, le 17 septembre 2013, ont écrit une lettre au premier ministre pour protester contre la politique de prêts-bourses. Ils accusaient le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Administration locale de mésestimer leur réalité quotidienne. En guise d'exemple, ils faisaient remarquer que dans les catégories des riches, les critères de classification n'étaient pas clarifiés. Pour être classé

dans la cinquième et la sixième catégorie, il faut disposer de bétail, de nourriture et d'argent, des critères susceptibles d'une interprétation subjective. Ni les arrestations opérées par la police nationale, ni les explications fournies par le ministre de l'Éducation ne parvinrent à calmer la colère des étudiants. La crise fut dénouée le 23 septembre 2013, après que les membres d'une commission du Sénat rwandais rencontrèrent ces étudiants et obligèrent les ministères concernés (MINALOC et MINEDUC) à revenir sur leur décision. En date du 26 septembre 2013, le ministère de l'Éducation en collaboration avec le ministère de l'Administration publique fit remarquer que sur les 13298 étudiants qui avaient réclamé une révision de leur catégorisation, 10216 soit 76%, étaient désormais éligibles au paiement de la totalité de leurs frais de scolarité.

2.2 Les travaux communautaires Umuganda

Dans la société rwandaise traditionnelle, l'*umuganda* signifiait une contribution volontaire aux activités visant à assister un individu. Contrairement aux travaux collectifs *ubudehe*, l'*umuganda* était fréquemment mobilisé dans la construction des maisons. Les membres de la communauté se mettaient ensemble pour construire la maison de l'un des leurs. L'attention était particulièrement portée aux démunis qui ne disposent pas des moyens de construire eux-mêmes leur propre maison. Chaque membre de la communauté apportait son assistance en fonction de sa capacité (Shimamungu, 1998): soit un arbre, soit de l'herbe, soit des cordes, soit de la bière à consommer après les travaux, etc. L'*umuganda* était occasionnellement mobilisé dans l'agriculture, quand des situations d'urgence s'imposaient. Au cas où un membre de la communauté était empêché de cultiver son champ à temps (à cause d'une maladie ou d'un autre problème), les membres de la communauté se mettaient ensemble pour cultiver son champ et faire la plantation à sa place. Dans ce contexte d'urgence, l'action collective de cultiver n'était plus appelée *ubudehe* mais plutôt *umuganda*. En plus, étant perçu comme une obligation sociale, l'*umuganda* était plus contraignant que l'*ubudehe*. Aucun membre de la communauté ne pouvait se soustraire aux travaux collectifs, sachant bien que dans le futur, il aurait probablement besoin de l'assistance communautaire. Le manquement aux travaux collectifs ne conduisait pas aux châtements physiques mais plutôt se traduisait par l'isolement total. Après les travaux, les membres de la communauté partageaient une bière en discutant sur les prochaines actions à entreprendre, sur la gouvernance de leur territoire et sur les relations de voisinage.

Après l'indépendance et l'abolition de la monarchie, les travaux communautaires *umuganda* furent réinstaurés comme outil d'organisation sociale. Les documents élaborés pendant la première république (1962-1973) ne mentionnent pas les cas de travaux communautaires *umuganda*. Ce n'est qu'au cours de la deuxième république que ces travaux réapparaissent. La littérature montre qu'ils ont été réinstaurés par le président Habyarimana Juvénal en février 1974. Cette fois-ci, la philosophie traditionnelle de l'« Umuganda » fut tournée en philosophie politique. À la place d'une action d'entraide mutuelle et volontaire fut instaurée une idéologie politique développementaliste véhiculée par le parti-État, le Mouvement républicain national pour la démocratie et le développement (MRND). Dès lors, l'*Umuganda* devint obligatoire et s'est transformé en un instrument de

mobilisation de la population et de transmission de l'idéologie politique du pouvoir en place. Les activités entreprises durant l'*umuganda* ne se limitaient pas seulement à la construction d'écoles, la réparation des routes, la construction des ponts, la lutte antiérosifs et d'autres projets communautaires mais ils impliquaient aussi des réunions et des animations politiques qui se tenaient à la fin des travaux. Progressivement, l'*umuganda* s'est transformé en une arène où les gens dansaient et chantaient les louanges des autorités en place. Les travaux étaient organisés une fois par semaine, en l'occurrence le samedi, et l'absence non justifiée était punissable (Des Forges, 1999: 42).

Après le génocide, les nouvelles autorités qui, durant la guerre civile (au moment où ils étaient dans la rébellion) avaient farouchement critiqué les travaux communautaires *umuganda*, ne s'empressèrent pas de les réinstaurer. Ce n'est qu'en 2001 que ces travaux furent rétablis à travers le ministère des Finances et de la planification économique (MINECOFIN). Plus tard, ils furent légalisés par la loi N° 53/2007 du 17 novembre 2007 et placés sous la responsabilité du ministère de l'Administration locale (MINALOC). Cette fois-ci, l'*umuganda*, organisé une fois par mois, fut intégré dans un cadre plus large des stratégies de réduction de la pauvreté. En ce sens, les autorités scolaires eurent recours aux travaux communautaires *umuganda* pour la construction des salles de classes, des latrines et des logements des enseignants (MINEDUC, 2013). Ces actions s'alignent sur les stratégies de réduction de la pauvreté, dans leur volet d'éducation pour tous. De là, elles s'intègrent dans le cadre des programmes scolaires rwandais qui visent l'instauration de neuf années d'enseignement de base (*nine years basic education* – 9YBE) et le programme de douze années d'enseignement de base (*twelve years basic education* - 12 YBE).

Tableau 13: Construction des salles de classe et des latrines destinées au programme de « 12YBE » dans les 30 districts, pour l'année 2013

N°	District	Salles de classes	Latrines	N°	District	Salles de classes	Latrines
1	Nyarugenge	38	74	16	Huye	66	98
2	Kicukiro	38	74	17	Nyamagabe	78	116
3	Gasabo	70	104	18	Gisagara	64	94
4	Burera	78	116	19	Muhanga	58	86
5	Gicumbi	94	142	20	Kamonyi	58	86
6	Musanze	70	104	21	Nyanza	50	74
7	Rulindo	78	116	22	Nyaruguru	68	100
8	Gakenke	86	128	23	Ruhango	46	70
9	Rusizi	82	146	24	Ngoma	66	98
10	Nyabihu	60	88	25	Bugesera	72	106
11	Rubavu	60	88	26	Gatsibo	68	100
12	Karongi	65	96	27	Kayanza	60	88
13	Ngororero	62	92	28	Kirehe	60	88
14	Nyamasheke	72	104	29	Nyagatare	105	134
15	Rutsiro	62	92	30	Rwamagana	66	98
	TOTAL	-	-	-	-	2.000	3.000

Source : Mineduc (2013)

Les travaux de construction des écoles sont supervisés par un comité de pilotage des actions éducatives dans les districts (*Steering committees*) instaurés au niveau national, au niveau des Districts et au niveau des Secteurs. Le comité de pilotage au niveau national est composé du secrétaire d'État chargé de l'enseignement primaire et secondaire (Président du

comité), le représentant de l'armée nationale (le Vice-président du comité), le directeur de l'unité en charge de la construction des écoles au niveau du ministère de l'Éducation (secrétaire du comité), le directeur général de *Rwanda education board* (REB), le directeur de la qualité au niveau du « REB », le porte-parole du ministère de l'Éducation et le conseiller spécial du secrétaire d'État chargé de l'enseignement primaire et secondaire.

Au niveau du district, ce comité inclut le Maire de District (le président du comité), la plus haute autorité militaire dans le District (le vice-président du comité), le directeur de l'éducation au niveau du District (le secrétaire du comité), le Vice-Maire du District chargé des affaires économiques, le Vice-maire du district chargé des affaires sociales, le représentant de la police nationale, le secrétaire exécutif du district, le chargé du développement des infrastructures dans le District, un ingénieur en construction mandaté par le *Rwanda education board*, le représentant du conseil de la jeunesse au niveau du district, les représentants des congrégations religieuses impliquées dans les actions éducatives au niveau du District. Au niveau du secteur, le comité de pilotage est composé du secrétaire exécutif du secteur (le président), le représentant de l'armée dans le Secteur (le Vice-président), l'agent du Secteur chargé de l'éducation⁴ (secrétaire), un agent chargé d'un suivi des actions de construction des écoles, le représentant des *intore* du secteur, le représentant du conseil national de la jeunesse au niveau du secteur, les propriétaires des écoles conventionnées, les secrétaires exécutifs des Cellules, le représentant de la police nationale dans le secteur.

Au niveau de la Cellule, le comité de pilotage inclut le secrétaire exécutif de la Cellule (président), les autorités des Villages (*umudugudu*), les directeurs des écoles opérant dans cette Cellule, un agent chargé de la construction des écoles (le secrétaire), les représentants des parents. Au niveau de l'établissement scolaire, le comité de pilotage est composé du directeur de l'établissement scolaire (président), un représentant des militaires impliqués dans la construction de cette école, le propriétaire de l'établissement scolaire en cas d'une école conventionnée, le représentant des parents, un agent chargé de la construction des écoles.

La majorité des acteurs interviewés a affiché sa satisfaction à l'égard de sa participation dans les actions réalisées grâce aux activités communautaire *umuganda*.

...avec *umuganda*, nous avons construit des salles de classe destinées au programme de *nine year education* et *twelve years education*. L'importance de l'*umuganda* réside dans le fait que ces salles de classe ont été construites par nos propres efforts. Cela nous permet de les valoriser et de les respecter parce qu'elles ont été construites à partir de nos propres sueurs et par nos propres mains (extrait de l'interview avec un représentant d'une Église)

Toutefois, certains se plaignent du contrôle quelquefois excessif de l'administration centrale.

⁴ L'éducation au niveau du secteur est sous la responsabilité d'un agent du secteur chargé des affaires sociales.

Je suis d'accord avec la supervision de l'administration centrale. Sans cette supervision, il y aurait l'anarchie. Mais, quelquefois les autorités poussent leur pouvoir très loin et oublient que la population locale peut déterminer elle-même ce qui est bon ou mauvais pour le quartier où ils habitent. Il y a des fois où nous faisons des activités, qui ne sont pas réellement nécessaires, simplement parce qu'ils sont imposés par l'administration centrale alors qu'il ya d'autres activités urgentes qui sont en attente. Par exemple, nous avons un problème d'un pont qui s'est effondré. Je pense que vous avez réalisé vous-même que les véhicules n'entrent plus dans notre quartier. Mais, sa réparation doit attendre parce que les autorités locales nous disent que la priorité du gouvernement est la construction des salles de classe à cause de la politique de l'éducation pour tous. La chance est que ce genre d'injonction n'est pas très fréquent (Extrait de l'interview avec un élu local).

3. Synthèse du chapitre

En faisant l'archéologie de trois pratiques associatives locales (*Ubudehe*, *umuganda*, *imihigo*), ce chapitre s'inscrit dans la perspective selon laquelle « les formes de gouvernance locale et domestique ont toujours existé, attestées par des pratiques populaires séculaires, mais [...] celles-ci se trouvent de plus en plus marginalisées, voire exclues, par les nouvelles politiques de modernisation introduites sous la poussée des instances internationales et relayées par les États » (Charlier et coll., 2004 : 15). Ces pratiques traditionnelles locales constituent une tentative de construction d'une identité locale qui s'intègre dans une vaste configuration de gouvernance complexe et mouvante. À travers ces pratiques traditionnelles, le dispositif qui porte et déploie les logiques globales se saisit des logiques spécifiques locales et les intègre. Ces logiques locales se heurtent alors aux exigences du dispositif dans lequel elles sont intégrées. Détournées et absorbées, elles perdent une partie de leur essence.

Ce phénomène se remarque dans la mise en œuvre des pratiques traditionnelles *ubudehe*, *umuganda*, *imihigo*. Ces pratiques ont été mobilisées pour appuyer les stratégies de lutte contre la pauvreté exigées par le dispositif qui porte les doctrines promues par les organisations internationales.

- (1) Ce chapitre a montré la manière dont la pratique traditionnelle *ubudehe*, qui jadis constituait un mécanisme d'entraide communautaire est actuellement perçue par la population locale comme un instrument qui risque de provoquer l'injustice, la méfiance et le clivage social entre les riches et les pauvres (RCSP, 2014). Les Rwandais, qui n'étaient pas habitués à être classés en fonction des biens de chacun, qui en plus sont très discrets sur les questions liées à la richesse individuelle, se voient contraints d'accepter une étiquette de riche ou de pauvre. L'*ubudehe* a été mobilisé dans le système éducatif parce que le gouvernement avait besoin d'un argument pour convaincre tant la population locale que les bailleurs de fonds sur la politique des bourses d'études. La doctrine des institutions internationales exige la réduction des financements de l'enseignement supérieur au profit de l'enseignement primaire. C'est une logique qui n'est pas facile à expliquer aux citoyens dont la majorité vit avec moins d'un dollar par jour. À la population locale, le gouvernement justifie la diminution du financement des études supérieures par le fait qu'il y a des riches qui

disposent des moyens de financer leurs études. Il serait alors injuste qu'ils continuent à dépendre d'aides publiques au même titre que les pauvres. Aux bailleurs de fonds, le gouvernement montre, statistiques à l'appui, qu'il est difficile de suivre scrupuleusement leurs exigences en matière de financement de l'éducation. Si le Rwanda arrêta complètement les bourses d'études, son enseignement supérieur serait réservé à la seule catégorie des riches. Toutefois, l'*Ubudehe* est contraint à s'adapter et à s'intégrer à la logique des institutions internationales en vue de satisfaire les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté. Pour aider les pauvres, il faut d'abord les localiser, d'où la catégorisation et la séparation dichotomique entre les riches et les pauvres.

- (2) Les travaux communautaires *umuganda* désignent la participation volontaire aux actions de la communauté. Leur essence – la mise en œuvre d'une décision prise au niveau local – s'est transformée aussitôt qu'ils ont été intégrés dans le dispositif (Uwimbabazi, 2012). Désormais, ils servent des besoins politiques qui vont au-delà de la pensée communautaire ordinaire (Ansoms, 2007b : 377-378). Par souci de faire correspondre les actions aux indicateurs des institutions internationales, des directives à suivre pendant l'*umuganda* sont émises par les autorités et sont souvent impératives (Purdeková, 2011). Elles sont alors alignées sur les exigences du dispositif qui porte les doctrines promues par les organisations internationales. En éducation, les travaux communautaires *umuganda* ont servi à construire des salles de classe et ont aidé à atteindre les objectifs d'éducation pour tous. Ils ont constitué un puissant mécanisme de mobilisation de la population locale.
- (3) Les contrats de performance *imihigo* sont assez comparables. Ce n'est pas par hasard si la totalité des autorités chargées de l'éducation dans les entités centralisées ou décentralisées et les directeurs des établissements scolaires, même s'ils évoluent dans des conditions qui ne sont pas complètement identiques, développent des contrats de performances *imihigo* similaires. Ces contrats de performance reposent sur des critères plus quantitatifs que qualitatifs : le taux de scolarisation, le taux d'abandon, le taux de promotion, le ratio maître-élèves, le nombre de salles de classe, etc. La raison de cette similarité peut être trouvée dans les valeurs-cibles du secteur de l'éducation élaborées par les bailleurs de fonds qui insistent sur les résultats quantitatifs. Difficile de trouver un contrat de performance qui fait la différence et qui présente des éléments différents de ceux que les autres ont présenté.

Les illustrations d'*ubudehe*, *umuganda* et *imihigo* révèlent que des éléments traditionnels fortement liés à la culture locale sont utilisés pour renforcer le sentiment d'inclusion dans un dispositif qui porte une certaine vision du monde qui n'est pas nécessairement en accord avec cette culture. Tous les acteurs semblent tirer profit de cette utilisation. Le gouvernement, soucieux de garder son autorité et sa légitimité devant sa population, peut se targuer d'avoir instauré une nouvelle pratique et d'avoir convaincu la population d'y adhérer. L'utilisation de noms locaux et familiers à la population locale consolide le sentiment que les pratiques mises en œuvre sont localement développées, ce qui renforce alors le soutien local à ces pratiques. Les bailleurs de fonds enregistrent un double gain. D'abord, leur doctrine trouve une institutionnalisation locale sans donner l'impression d'avoir été imposée. Elle se décline désormais dans des termes locaux. Ensuite, il leur est facile de convaincre les contribuables que les stratégies soutenues sont

développées au plan local ou, dans le meilleur des cas, que la population locale a activement participé à leur élaboration et leur application. La population locale comprend facilement la conduite et le rôle qu'on attend d'elle tant qu'elle est impliquée dans un processus qui lui semble familier. Il est facile d'expliquer à un paysan illettré la manière d'intégrer la scolarisation de ses enfants dans son contrat de performances annuel *imihigo* qu'il signe avec les autorités locales. Il est également facile de lui faire participer à la construction des nouvelles salles de classe par le truchement des travaux communautaires *umuganda*. Il n'est pas aussi facile de lui expliquer la complexité du processus de partenariat et la subtilité du processus de participation tels qu'ils sont élaborés par les organisations internationales. Il suffit que les pratiques locales s'alignent sur les exigences des organisations internationales tout en gardant une partie de leur caractère traditionnel pour que tout le monde (les bailleurs de fonds, la population locale et l'État) sauve la face et donne l'impression de progresser dans une même direction, avec une même conviction.

Conclusion de la deuxième partie

Les politiques de réduction de la pauvreté ne peuvent être réalisées au plan local qu'avec la participation active de la population. C'en est apparemment fini de la transposition de « bonnes pratiques » postulées d'une efficacité universelle dans de multiples environnements, comme ce fut le cas avec les plans d'ajustement structurel. La deuxième partie de la thèse a donc analysé la manière dont la participation de la population est sollicitée et comment elle réagit à la sollicitation. Elle a présenté et analysé la manière d'interagir de la population, des bailleurs de fonds, des représentants de l'État dans le domaine de l'enseignement. Cette partie a pu montrer que leur manière d'interagir est orientée par les instruments d'action publique et que ceux-ci sont transformés et adaptés par le dispositif. Celui-ci fournit une logique dans laquelle les instruments d'action publique convergent et orientent le comportement d'acteurs.

Cette partie a également montré que la convergence instrumentale vers les caractéristiques normatives du dispositif n'empêche que les particularités locales et les enjeux qui entourent l'aide internationale engendrent des comportements inattendus des différentes catégories d'acteurs qui participent aux actions éducatives. Ces comportements constituent des facteurs idiosyncratiques désignés dans cette thèse sous le terme de « jeu des ruses ». La notion de « ruse » implique que ces comportements constituent des procédés habiles dont différentes catégories d'acteurs se servent pour obtenir ce qu'ils veulent, sans montrer des signes d'opposition, de confrontation ou de résistance. La notion de « jeu » indique que ces comportements impliquent de façon variable l'ingéniosité, l'intelligence et l'habileté à se positionner dans le réseau d'acteurs, en vue d'acquérir des avantages et des profits. Le jeu de ruses signifie alors que les acteurs impliqués dans l'élaboration et l'application des politiques éducatives adoptent des comportements qui ne s'alignent pas nécessairement sur les normes que portent les instruments d'action publique mais plutôt qui constituent des stratagèmes utilisés pour contourner ces normes. Le but de ces comportements est de bénéficier d'une position privilégiée qui permet d'influencer les décisions politiques ou de bénéficier des avantages, surtout financiers. Ils supposent l'encadrement de la participation locale à travers les *benchmarks*, l'équilibrisme étatique et les réponses stratégiques locales.

1. Les *benchmarks* et la participation locale subtilement encadrée

La nouvelle perspective pragmatique sur laquelle les politiques éducatives doivent être alignées préconise la recherche de l'efficacité. Celle-ci est mesurée à travers des *benchmarks*, c'est-à-dire des indicateurs-cibles : chaque système doit viser à atteindre des résultats vérifiables objectivement. Il n'est pour autant pas totalement libre de définir les résultats qu'il souhaite atteindre, et ceci peut sembler contradictoire avec l'idée d'autonomie locale préconisée dans la nouvelle approche de gestion de l'aide

internationale. Chaque bailleur de fonds a développé un ensemble d'indicateurs éducatifs qui expriment la spécificité de ses objectifs. Les acteurs locaux ne peuvent obtenir un financement d'un de ces bailleurs qu'à la condition que les résultats qu'ils visent soient en adéquation – ou au minimum, compatibles – avec les indicateurs mis au point par ce bailleur. On peut en donner trois illustrations.

- (1) Les institutions de *Bretton Woods* considèrent le *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté* – en anglais : le *sourcebook* – comme un cadre d'orientations que les pays sont fermement invités à suivre lors de l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté (Banque mondiale, 2002b). Ce recueil insiste particulièrement sur quatre points : l'implication de la société civile, le suivi des résultats, le renforcement des institutions et le partage de l'information entre les partenaires. Un chapitre du recueil traite spécifiquement la problématique de l'éducation. Dans ce chapitre, la Banque mondiale met l'accent sur les indicateurs finaux : le taux d'inscription en dernière année de l'enseignement primaire ; les disparités garçons/filles ; le taux d'alphabétisation des adultes et l'apprentissage. C'est aussi dans ce chapitre que la Banque mondiale propose une méthodologie appelée l'« arbre de décision » (Banque Mondiale, 2002b). Les pays doivent suivre scrupuleusement cette méthodologie pour que la politique qu'ils souhaitent mener soit considérée « crédible », par la Banque mondiale, c'est-à-dire jugée digne de recevoir son soutien financier. Cette méthodologie impose de suivre un schéma complexe, qui détaille les étapes et les procédures à respecter pour élaborer un plan stratégique dans le secteur de l'éducation. Plus précisément, le *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté* affirme que les pays ont pleinement le droit de ne pas suivre la méthodologie qui y est présentée, mais un des critères essentiels de l'évaluation des projets soumis à la Banque mondiale est la conformité à cette méthodologie. Le droit de ne pas suivre la méthodologie n'est donc que théorique, les pays qui en useraient courraient le risque de ne pas obtenir le financement qu'ils sollicitent.

Un soutien particulier est prévu pour les pays pauvres très endettés. La Banque mondiale a toutefois souhaité que ce soutien ne soit accordé qu'à des politiques sociales « crédibles ». À cette fin, elle a lancé, en avril 2002, l'*Education for All, Fast Track*. Le but de cette initiative est de permettre aux pays en difficultés de bénéficier plus rapidement de l'allègement de leur dette et de nouveaux financements à la condition qu'ils présentent une politique éducative « crédible » basée sur des orientations et un cadrage fixé dans les grandes lignes tracées par la Banque mondiale. Une politique n'a de chance d'être estimée « crédible » que si elle a été mise au point par la méthodologie de l'« arbre de décision ». Elle doit en outre viser des objectifs qui sont liés aux neuf indicateurs éducatifs publiés en mars 2002 par la Banque mondiale (World Bank, 2002a). C'est au moyen de ces indicateurs que les pays doivent rendre compte de leurs performances éducatives ; ils indiquent les paramètres clés des politiques éducatives associées aux stratégies de lutte contre la pauvreté (Brilleau, 2003).

Tableau 14. Indicateurs éducatifs définis par la Banque mondiale dans le cadre de « Fast track »

Dimension	Indicateur
Performances éducatives	Taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire
	Taux d'achèvement du primaire
Financement	Taux de pression fiscale
	Dépenses courantes de l'État affectées au secteur de l'éducation
	Dépenses courantes de l'État affectées à l'enseignement primaire
Conditions d'enseignement	Salaire des enseignants par rapport au PIB par habitant
	Pourcentage des dépenses courantes de l'État consacrées aux intrants hors masse salariale
	Ratio maître-élèves
	Dépenses courantes de l'État par élève en rapport avec le PIB par habitant

Adapté de World Bank (2004); World Bank (2006)

- (2) La Banque mondiale n'est pas la seule institution internationale à avoir fixé des indicateurs. En septembre 2000, une déclaration du millénaire a été adoptée par les 189 États membres de l'Organisation des Nations Unies. Cette déclaration inclut un paragraphe intitulé « développement et élimination de la pauvreté » qui présente les objectifs de développement pour le millénaire (ODM). Un an plus tard, le 19 septembre 2001, un rapport sur la mise en œuvre de ces objectifs du millénaire a ajouté une annexe qui définit les 18 cibles et les 48 indicateurs censés désormais guider l'élaboration et l'évaluation des politiques de réduction de la pauvreté (UNESCO, 2001). Auparavant, le mouvement de l'Éducation pour tous (EPT) avait été lancé à Jomtien en 1990 sous l'égide des agences onusiennes dont l'UNESCO ; il avait ensuite été confirmé et renforcé à Dakar en 2000. Pour harmoniser l'EPT et les ODMs, l'UNESCO a défini les 18 indicateurs de l'éducation.

Tableau 15. Les 18 indicateurs éducatifs définis par l'UNESCO

Dimension	Indicateur
L'éveil de la petite enfance	Taux d'inscription aux programmes d'éveil de la petite enfance
	Pourcentage des nouveaux élèves de première année de l'enseignement primaire ayant suivi un programme organisé d'éveil de la petite enfance
Indicateurs d'accès	Taux d'admission brut en première année d'enseignement primaire
	Taux d'admission net en première année d'enseignement primaire
Indicateurs de participation	Taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire
	Taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire
Ressources financières	Dépenses publiques ordinaires pour l'enseignement primaire en pourcentage du PNB
	Dépenses publiques pour l'enseignement primaire en pourcentage du total des dépenses publiques
Ressources humaines	Pourcentage des enseignants des écoles primaires ayant les titres académiques requis
	Pourcentage des enseignants des écoles primaires certifiés pour enseigner selon les normes nationales
Qualité de l'éducation	Ratio maître-élèves
Indicateurs d'efficacité	Taux de redoublement
	Taux d'achèvement de l'enseignement primaire
	Coefficient d'efficacité
Indicateurs d'apprentissage	Pourcentage d'élèves ayant atteint la quatrième année de l'enseignement primaire qui maîtrisent un certain nombre de compétences
Indicateurs d'alphabétisme	Taux d'alphabétisation des 15-24 ans
	Taux d'alphabétisation des adultes
	Indice de la parité entre les sexes en matière d'alphabétisation

Adapté d'UNESCO (2001)

- (3) Les stratégies de réduction de la pauvreté mobilisent d'autres acteurs que les institutions de *Bretton Woods* ou les agences onusiennes. Divers pays et donateurs bilatéraux ou multilatéraux interviennent à des degrés différents. Quelquefois, ils amènent leurs propres exigences. C'est le cas par exemple des indicateurs éducatifs définis par l'Union européenne.

Tableau 16. Les indicateurs éducatifs définis par l'Union européenne

Type d'indicateur	Dimension	Indicateur
Indicateurs d'intrants (<i>inputs</i>)	Financement	Dépenses de l'État affectées au secteur de l'éducation en pourcentage du PIB
		Dépenses de l'État affectées au secteur de l'éducation en pourcentage de dépenses totales
		Dépenses de l'État affectées à l'enseignement primaire en pourcentage des dépenses publiques consacrées à l'éducation
	Efficacité du système d'éducation primaire	Dépenses courantes hors salaires du primaire par rapport aux dépenses courantes du primaire
		Salaire moyen des enseignants du primaire en pourcentage du PIB par tête
Indicateurs de résultats (<i>outcomes</i>)	Efficacité du système d'éducation primaire	Taux brut de scolarisation dans l'enseignement primaire
		Taux d'admission en première année
		Taux moyen de redoublement
		Taux d'achèvement du primaire
Indicateurs de réalisations directes (<i>outputs</i>)	Qualité de l'enseignement délivré	Ratio maître-élève
		Nombre d'élèves par livre
		Pourcentage des enseignants du primaire ayant un niveau de formation équivalent à la fin de l'enseignement secondaire
Indicateur d'impact	Apprentissage	Taux d'alphabétisation des adultes

Source : Adapté de Brilleau (2003)

Les indicateurs promus par les instances internationales de financement s'intègrent dans une « approche de la gouvernance qui insiste sur le couple démocratie et marché » (Charlier et coll., 2004 : 21). Cette approche est soutenue par un discours normatif globalisé qui a renforcé le dispositif et a contribué à la transformation progressive des instruments d'action publique mis en œuvre dans le secteur de l'éducation durant les décennies 1990 et 2000. Les rapports entre les acteurs éducatifs ont alors été redéfinis en suivant des critères universels tels que la transparence, la participation, la « redevabilité démocratique » (*accountability*), l'appropriation, la bonne gouvernance, etc. Malgré l'affirmation d'une volonté d'impliquer les populations dans la définition des orientations des politiques, leur financement reste conditionné à l'impact qui en est attendu sur les indicateurs privilégiés par le bailleur. On l'a vu dans les chapitres précédents, notamment quand le gouvernement rwandais a voulu lancer une politique de qualité dans l'enseignement supérieur : il n'a pas été soutenu par les bailleurs qui considéraient que la priorité allait à l'universalisation de l'accès à la scolarité primaire (Hayman, 2005). Pour décrire cette manière dont les bailleurs influent sur l'orientation des politiques nationales, Randel (2003 : 83) a conclu que les institutions internationales de financement « veulent que les pays prennent la place du conducteur, mais ils veulent garder la carte routière » (Randel, 2003 : 83).

En pratique, c'est le bailleur qui joue le rôle de *lead donor* dans un secteur de l'administration publique (éducation, sante, etc.) qui négocie avec les planificateurs nationaux les orientations des politiques qui seront financées. C'est aussi lui qui communique aux planificateurs nationaux les critères d'évaluation et les résultats attendus et qui leur prodigue des « conseils utiles » (Kamuzinzi, 2010 :14), le terme utilisé pour camoufler la dimension contraignante des critères d'évaluation. Dans le secteur de l'enseignement, il arrive qu'un *lead donor* se substitue à un autre : c'est la « coopération déléguée » (*silent partnership*) décrite dans les chapitres précédents. Cette substitution n'est toutefois pas aveugle et requiert la mise en œuvre de « critères de filtrage ». Avant d'être endossée par un bailleur de fonds, quel qu'il soit, (DFID et coll. 2010a, DFID et coll. 2010b), une politique doit être évaluée et jugée crédible en fonction de ces critères de filtrage (Kamuzinzi, 2010 :14).

Ce système de participation encadrée met les acteurs locaux en première ligne, sans toutefois leur attribuer l'autonomie de décision. Sous la supervision camouflée de représentants des *leads donors*, les acteurs locaux sont tenus de s'appropriier les objectifs internationaux et de les transformer en actions en fonction de particularités locales. Cependant, même si ces acteurs locaux sont soumis aux contraintes créées par les procédures d'octroi de l'aide internationale, ce sont eux qui, volontairement et librement, décident d'intégrer ces critères dans leur système de gouvernance. Les *leads donors* n'interviennent qu'après un accord entre les organisations internationales qui les ont mandatés et le gouvernement local. Cette adoption volontaire des objectifs internationaux attache le gouvernement local et la population locale aux politiques élaborées, même si elles sont avérées défavorables aux intérêts locaux (Charlier, 2003; Charlier, 2005, Imaniriho, 2015). L'entière responsabilité pour les politiques d'éducation adoptées est placée aux épaules des acteurs locaux, même s'ils ne sont pas autonomes dans le processus de prise de décision. Au cas où les actions éducatives sont infructueuses, les donateurs ne peuvent pas être facilement accusés parce que ces actions sont officiellement élaborées et exécutées par les acteurs locaux (Imaniriho, 2015).

2. L'équilibrisme institutionnel : un État en retrait ou un État intermédiaire ?

Au cours des trois dernières décennies, l'État africain a vu son rôle redéfini en fonction de la logique néolibérale. Sa gestion est considérée comme bonne et crédible si elle repose sur une collaboration tripartite État-bailleurs de fonds-société civile. L'État n'assure plus toutes les fonctions régaliennes comme il le faisait dans les années 1960 et 1970. Dans la nouvelle configuration, une attention plus grande est théoriquement accordée aux aspirations de la population locale. Trois rôles essentiels semblent désormais attribués à l'État. C'est à lui que revient la responsabilité de trancher en cas de désaccord entre les partenaires. Il sert d'instance de référence en cas d'absence des normes formelles. Il représente l'instance ultime de normativité (Palau, 2011). Sans État, toute action de développement deviendrait anarchique.

Dans le secteur de l'éducation, l'État est une instance de coordination indispensable. Néanmoins, il est « exposé à ses contradictions, à ses limites, de même qu'il se trouve tiraillé entre les contradictions et intérêts opposés des différents acteurs. [Il] se retrouve en première ligne dans l'élaboration et le choix de la norme à présenter en réponse aux attentes pressantes [...], il doit trancher sur les critères de légitimité fondant le choix de la norme » (Palau, 2011 :65). Le tiraillement entre les intérêts divergents des acteurs met l'État dans une posture inconfortable. La responsabilité de mobiliser les ressources nécessaires au fonctionnement du système lui revient. Tout comme lui revient la responsabilité d'assurer la prise en compte des aspirations de la population locale. C'est lui aussi qui garantit aux bailleurs de fonds la crédibilité des plans stratégiques développés. L'objectif de l'État est alors de trouver un équilibre entre les exigences des bailleurs de fonds, sa propre vision du système éducatif et les demandes de la population locale.

3. Les réponses stratégiques des acteurs locaux : de l'adhésion passive à la résistance active

La position des acteurs locaux semble fragile. Certes, ils peuvent accéder aux lieux de discussion des politiques publiques (les *joint review for education sector* et *joint evaluation for education sector* organisées deux fois par an pour évaluer les plans stratégiques de l'éducation), mais peu de mesures sont prises pour y faciliter l'expression de leurs aspirations. Le balisage par les indicateurs conduit de fait à une uniformisation des plans stratégiques (Cling et al, 2002 ; Brilleau, 2003). Dès lors, les acteurs locaux apparaissent passifs, manipulés et orientés vers des actions de développement préconçues. Le chef du pôle d'analyse économique et de recherche de la commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Kako Nubukpo, souligne que les travaux de développement entrepris en Afrique « ont trop souvent été basés sur des modèles construits autour des exigences définies par les bailleurs de fonds internationaux, et non autour d'une compréhension objective et critique des économies africaines » (Ballong, 2012 : 1). Nubukpo l'explique par le fait que les acteurs locaux ont tendance à développer « une dextérité dans la manipulation des modèles exportés au détriment de la réflexion de fond » (ibid.).

Toutefois, les acteurs locaux trouvent des stratégies qui renforcent leur position dans un réseau très mouvant. Ils réagissent stratégiquement aux transformations du système d'enseignement à travers leur propre mode d'appropriation des instruments d'action publique. Leurs réactions peuvent aller de l'intégration (comme être d'accord avec toutes les mesures présentées pendant des réunions d'évaluation même si les documents sont préalablement élaborés par des équipes composées par les bailleurs de fonds et les agents ministériels) au refus actif (par exemple, manifester une opposition acharnée contre les mesures d'octroi de prêts-bourse en fonction des catégories *ubudehe*). Dans tous les cas, la population trouve le moyen d'éviter la confrontation directe avec les autorités ou avec les bailleurs de fonds. Mieux, elle utilise quelquefois le discours normatif des bailleurs de fonds pour renforcer sa position dans des actions éducatives locales. C'est le cas par exemple des contrats de performance *imihigo* élaborés dans certains districts : prenant

argument du fait que les institutions de *Bretton Woods* prônent la participation et la responsabilisation locale, la population a accusé les autorités de ne pas l'avoir consultée lors de l'élaboration des *imihigo* (Gahiji, 2012 ; Kwizera, 2014 ; Ntakirutimana, 2014a, Ntakirutimana, 2014b).

4. Le jeu des ruses et l'équilibre du système éducatif en perpétuel chambardement

Le discours normatif qui exige que la population soit impliquée dans toutes les actions qui la concernent suscite la mise en place d'un réseau local qui implique un grand nombre d'acteurs hétérogènes, internationaux et nationaux. Ce discours est « relayé par l'ensemble des organisations internationales, puis des pays donateurs dans le cadre de l'aide bilatérale, et puis par les ONG du Nord et du Sud, pour finalement devenir une partie du discours politique des élites du monde politique et de la société civile dans la plupart des pays du Sud » (Peemans 2004 :21.). Le système de gouvernance locale s'intègre dans le dispositif qui porte ce discours et transforme les caractéristiques normatives et prescriptives des instruments d'action publique. Ceux-ci organisent « la participation des populations à toutes les phases de l'intervention et leur responsabilisation (y compris financière) dans sa mise en œuvre ; [et portent] l'attention [sur les] problèmes de construction et de renforcement des institutions locales dans le cadre des processus de décentralisation, incluant souvent la volonté d'introduire une logique d'apprentissage démocratique » (Verhaegen et Vandamme, 2004 : 61).

Les changements amenés par cette prescription se réalisent par l'agrégation des initiatives de trois acteurs : la mise en place par les bailleurs d'indicateurs qui balisent tout le processus ; la recherche par les autorités de l'équilibre entre les aspirations de l'État, des bailleurs et de la population ; les réponses stratégiques de la population locale. Les stratégies mise en œuvre par les acteurs locaux (autorités locales et population) visent à préserver des marges de manœuvre. Elles évitent toutefois les expressions d'opposition. Elles sont donc avant tout marquées par la ruse. Il s'agit de contourner ou de détourner les exigences des institutions internationales de financement. Celles-ci ne sont pas dupes et usent tout autant de la ruse pour imposer leurs vues. Elles annoncent que le respect des indicateurs n'est pas impératif, alors que les projets qui n'en tiennent pas compte sont rejetés ; elles tentent de faire endosser par les populations les perspectives qu'elles promeuvent ; elles s'efforcent de transformer les pratiques associatives ancrées dans la culture locale et de les fondre dans les doctrines politiques globalisées (Verhaegen et Vandamme, 2004).

Les stratégies marquées par la ruse amènent la nécessité de multiplier les réformes : puisqu'aucune ne touche l'objectif officiellement visé, il est indispensable de tenter de corriger ou de compléter les politiques en cours d'exécution en prenant de nouvelles mesures qui, elles non plus, n'aboutissent pas au résultat escompté, etc. Dans ce contexte où les réformes se succèdent sans répit, les normes et les prescriptions portées par les instruments d'action publique sont difficilement stabilisées. Ce qui signifie que les rapports

de force se modifient sans cesse et que rien n'est définitivement acquis. Cela signifie aussi que l'influence sur les actions entreprises n'est pas nécessairement proportionnelle aux moyens dont dispose chaque acteur. Tout au contraire, chaque catégorie d'acteurs (la catégorie des bailleurs de fonds, la catégorie des représentants de l'État, la catégorie des autorités locales et la catégorie de la population) ne joue un rôle important dans l'orientation des programmes qu'aussi longtemps qu'elle parvient à en contrôler l'exécution. Le rôle des acteurs locaux dépend de leur capacité à influencer sur les décisions prises à un moment donné. Ils peuvent être des précurseurs, des intermédiaires, des simples participants et des simples exécutants.

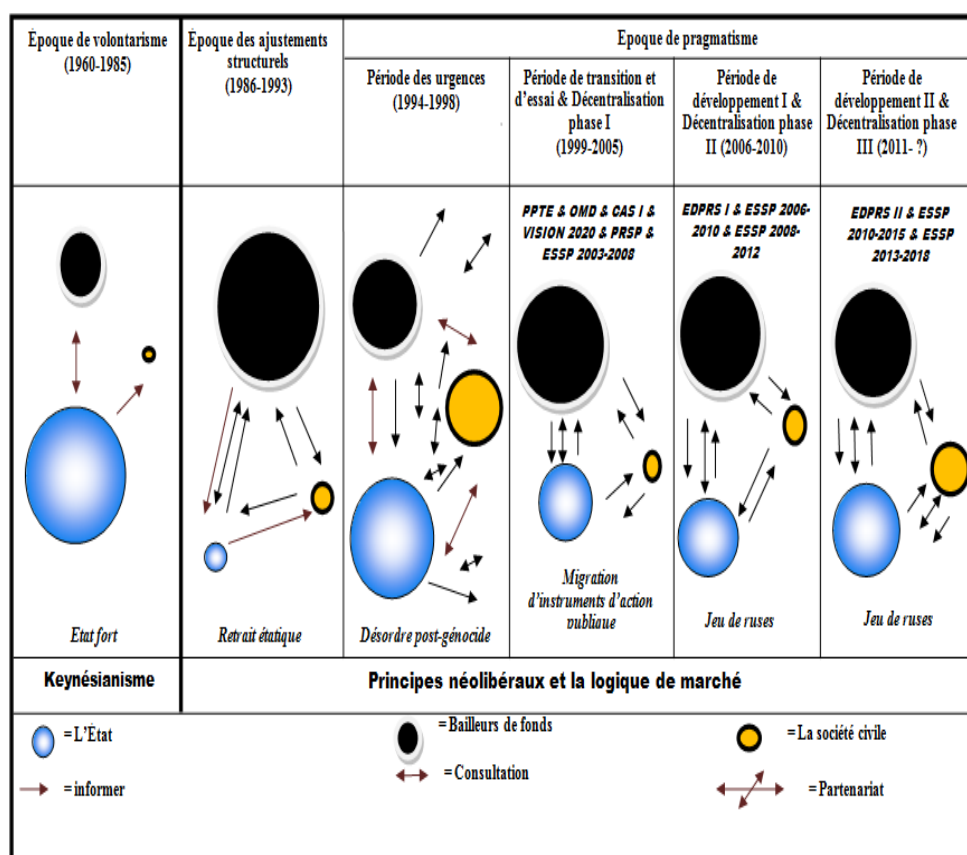
Chaque acteur impliqué dans le réseau à la fois tire un certain profit de l'usage qu'il fait de la ruse et est conscient que ses partenaires usent aussi de la ruse. La description des relations d'assistance internationale qu'a faite un agent du ministère rwandais des Finances à Hayman (2009) montre que ce qui semble être une soumission passive serait en réalité une ruse qui permet à l'acteur local d'obtenir ce qu'il veut :

When dealing with donors you are dealing with humans, and you have to deal with them as you would milk a cow. Treat them nicely and more milk flows than you would have expected; treat them badly and they kick over the bucket. (Hayman, 2009: 156).

Les bailleurs de fonds tentent de diffuser leur doctrine. Le bénéficiaire des actions éducatives leur donne des gages et « manifeste des comportements qui montrent qu'il joue le jeu attendu de lui » (Charlier, 2007 : 119) en édictant les lois et les règlements, en prenant les mesures nécessaires pour que l'action s'inscrive dans la logique voulue par le bailleur. Toutefois, le bénéficiaire attend une contrepartie pour cette adhésion. Bailleurs, bénéficiaires et population se lient par les concessions qu'ils font à leurs partenaires et par les attentes qu'ils ont vis-à-vis d'eux. Un réseau local ne se maintient donc pas nécessairement parce qu'il est efficace, mais parce que certains acteurs influents y trouvent leurs intérêts. Ces acteurs emploient diverses stratégies subtilement rusées pour le maintenir en place et pour le faire correspondre au mieux à leurs intérêts. Ils ne peuvent toutefois le faire qu'en respectant les orientations normatives qui se retrouvent tant dans les doctrines des organisations internationales que dans les instruments d'action publique. De ce fait, les changements incessants, les réformes à répétition alignent progressivement le système d'enseignement sur le modèle promu par les organisations internationales. Ces tensions à l'intérieur du réseau, ces stratégies pour en infléchir la logique génèrent ce qui a été conceptualisé comme un « chambardement » (Charlier 2014), c'est-à-dire « l'apparition de règles nouvelles qui expriment une logique cohérente et forte ; ces nouvelles règles s'imposent à l'intérieur des fonctionnements institutionnels à la fois sans être nécessairement imposées par une instance quelconque et très souvent sans que leur contenu ait fait l'objet de délibérations dans les instances démocratiques » (idem. : 2).

Le chambardement entraîne des transformations institutionnelles remarquables. Il pousse les acteurs locaux à adopter d'autres pratiques, aussitôt présentées comme un objectif stratégique d'une réforme importante. Il « implique que l'esprit de tout ce qui était déjà là se modifie profondément par petites touches portées successivement, sans qu'aucune d'entre elles ne semble altérer profondément le système et sans que la série de

ces petites touches ne semble appelée à s'arrêter ou s'interrompre un jour » (ibid.). Le réseau est réorienté et les caractéristiques normatives des instruments d'action publique sont transformées. Ce phénomène ne signifie pas nécessairement qu'un nouveau dispositif est activé. Il ne constitue pas un virage institutionnel mais plutôt un ajustement d'une trajectoire et une modification des mots utilisés (le discours normatif) pour décrire cette trajectoire. C'est un jeu complexifié qui se traduit par un resserrement des liens entre les éléments hétérogènes et un desserrement entre d'autres pour faire évoluer le dispositif de production de l'homme.



Source : Adapté par l'auteur

Figure 6. Évolution du réseau d'acteurs éducatifs au Rwanda, de 1960 à 2014

Conclusion générale

La thèse défendue est que le dispositif qui porte la doctrine des organisations internationales et qui est relayé par des États a transformé les instruments d'action publique. Le but de cette transformation des instruments était de susciter la participation locale dans l'élaboration et l'application des politiques publiques. Toutefois, les facteurs idiosyncratiques locaux qui ne répondent pas à la logique de ce dispositif font que le processus de participation introduit dans le système scolaire apparaît limité au partage d'information et à la consultation. Rarement, il parvient à remplir les exigences d'un véritable partenariat telles qu'elles semblent avoir été initialement souhaitées par ses concepteurs.

Pour étayer cette thèse, la recherche a été divisée en deux parties. La première partie a mis en avant le dispositif global qui oriente les actions et réflexions des acteurs qui interviennent dans la conception et l'exécution des politiques d'enseignement. La seconde partie a été consacrée à l'analyse de l'évolution des normes et prescriptions portées par les instruments d'action publique et des reconfigurations des institutions éducatives qui en découlent. Elle a traité de la manière dont les liens entre certains éléments hétérogènes du dispositif se resserrent ou se desserrent et a étudié les effets de ces modifications sur les politiques d'enseignement. Elle a expliqué comment se construisent, se structurent et se maintiennent les liens entre les acteurs et comment se combinent les préférences de la population locale, les programmes gouvernementaux et les projets des partenaires internationaux pour donner lieu à des actions dans le secteur de l'éducation au Rwanda.

1. Les instruments d'action publique au service d'un dispositif global

Cette thèse s'intéresse aux effets produits par les instruments d'action publique et à la réaction locale à ces instruments. La position théorique adoptée a voulu éviter de chercher à identifier et décrire un quelconque processus d'imposition des normes. L'action publique est saisie « comme un processus interactif et non plus selon un schéma balistique entre un point de départ et une cible » (Bourhis & Lascoumes, 2014 : 8). En d'autres termes, la construction d'une action éducative n'est pas étudiée comme le résultat des négociations entre des groupes d'intérêts distincts, des catégories intrinsèquement homogènes¹, ou entre des acteurs classés par un ordre hiérarchique où l'influence de chacun est proportionnelle à sa puissance et aux moyens dont il contrôle l'accès. La construction d'une action éducative est plutôt étudiée comme le produit d'un réseau, c'est-à-dire de l'association d'acteurs hétérogènes (humains et non humains) comprenant aussi l'ensemble des relations, des

¹ Souvent, les donateurs, le gouvernement et la société civile sont présentés comme des groupes intrinsèquement homogènes alors qu'ils sont composés par des entités aux idéologies diversifiées, visant des objectifs différents.

traductions, des négociations et des médiations qui les maintiennent ensemble. C'est un réseau caractérisé par « la réciprocité du pouvoir » (Charlier, 2007) entre les acteurs impliqués. La perspective choisie ne sous-estime pour autant pas l'influence du contexte de dépendance et d'arrangements, qui donne un poids incontestable aux bailleurs de fonds. Elle tient compte du fait qu'à certains moments, l'influence sur le processus d'élaboration des stratégies éducatives est distribuée de façon inégale entre les différents acteurs.

Les résultats de la recherche montrent que le réseau d'acteurs impliqués dans le système d'enseignement au Rwanda est structuré par les instruments d'action publique. Par leur intégration dans le dispositif qui porte la vision du monde promue par les institutions internationales, ces instruments acquièrent des caractéristiques normatives et prescriptives qui leur permettent de façonner la conduite des acteurs. Dès lors, « ils déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leur offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes [...], ils permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible le comportement des acteurs » (Lascoumes et Le Galès, 2004 :16).

Les instruments orientent les actions éducatives et les inscrivent dans le dispositif qui porte la vision du monde promue par les organisations internationales (effet d'inertie). Ils servent de cadre pour la production d'une représentation spécifique de l'action éducative et induisent sa problématisation locale (effet cognitif). Ils facilitent la reconfiguration scolaire en fonction de l'évolution des doctrines des institutions internationales de financement. En plus, ils permettent la schématisation de l'enjeu éducatif, ce qui facilite la formulation méthodique des problèmes éducatifs et leur analyse. En guise d'illustration, on peut rappeler que la législation scolaire des années 2000 a défini un statut des établissements scolaires qui encourage la participation des entrepreneurs privés, comme les institutions internationales de financement le recommandent. Cette réforme a contribué à atténuer (le problème n'a pas été totalement supprimé) les tensions qui se manifestent depuis plus de quarante ans entre les Églises et l'État.

La mise en œuvre d'instruments porteurs de caractéristiques normatives et contraignantes entraîne un resserrement de certains nœuds, en ce sens que des éléments éventuellement de natures différentes vont être rapprochés, ce qui peut transformer considérablement la signification tant de chacun que de l'ensemble. Tout resserrement se traduit par des desserrements. En d'autres mots, associer plus étroitement plusieurs éléments, – qu'ils soient idées, institutions, ou quoi que ce soit d'autre n'y change rien – implique de les détacher, ou au minimum d'en détacher certains des éléments auxquels ils étaient le plus étroitement liés. La mise en œuvre de ces instruments permet aussi d'intégrer de nouveaux partenaires et d'en évacuer d'autres (ou de diminuer leur influence). Les instruments opèrent en meute et sont unis par la vision du monde que porte le dispositif qui les intègre. Un instrument considéré individuellement est insignifiant. Ils se mettent alors ensemble et d'une manière lente et souvent imperceptible, ils conduisent la conduite des acteurs. Lorsqu'un instrument bouge, les autres suivent. On peut en prendre pour exemples

le processus de décentralisation de l'enseignement ou la stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté (EDPRS) au Rwanda : dans les deux cas, chaque réforme a provoqué des changements en cascade, qui ont affecté tout le système d'enseignement.

Les instruments ont quelquefois créé des incompréhensions et suscité des confrontations entre les entités impliquées dans l'enseignement : il y a eu des malentendus entre l'État et les bailleurs de fonds, entre l'État et les acteurs privés, entre l'État et les étudiants et entre l'État et les Églises. Les incidents ont diminué d'intensité au fur et à mesure que le dispositif intégrait les instruments d'action publique. On a en particulier remarqué que la tension entre l'État et les Églises, qui a longtemps été vive dans le secteur de l'éducation, s'est sensiblement atténuée au cours de la « période de développement » (à partir de l'année 2006), lorsque les représentants des Églises et des acteurs privés ont été régulièrement invités à participer aux discussions sur les questions éducatives (telles que les réunions d'évaluation du secteur de l'éducation-JRES) ou ont été intégrés dans les conseils d'administration des instances autonomes du ministère de l'Éducation, (en l'occurrence le *Rwanda education board*-REB). Cette intégration dans des lieux de discussion des questions éducatives a facilité l'apaisement des esprits sans toutefois faire disparaître les sujets contentieux.

2. Appropriation locale: déséquilibre entre l'accès aux instances éducatives et les capacités d'influencer les décisions prises dans ces instances

L'un des objectifs assignés aux institutions internationales de financement est de contribuer au renforcement des institutions locales par le développement des ressources humaines. Il s'agit de développer les capacités des acteurs locaux pour les rendre capables de définir et d'exécuter eux-mêmes les stratégies de réduction de la pauvreté. Cet objectif s'est soldé par un échec. Un rapport sur l'évaluation des besoins en ressources humaines a fait remarquer l'existence d'un déficit de compétences professionnelles et techniques dans l'administration publique au Rwanda (World Bank, 2012). Plus de soixante-seize pour cent (76%) des agents de l'État sont jeunes et inexpérimentés. Ils ont moins de quatre ans d'expérience professionnelle (NISR & MIFOTRA, 2010 ; World Bank, 2012). Dans une perspective analogue, une récente recherche sur les capacités humaines a montré que les agents du ministère de l'Éducation au Rwanda ont l'enthousiasme pour faire leur travail mais qu'ils ont besoin de conseils et d'encadrement, « *they are trainable but not trained* » (MacDonald, 2012 : 20). Pourtant, ils sont obligés à travailler en partenariat avec les experts chevronnés mandatés par les organisations internationales qui interviennent dans le secteur de l'éducation. On constate toutefois que les stratégies qu'ils mettent au point sont peu imaginatives et sont alignées de façon mimétique sur la vision du monde portée par le dispositif global et reflétée par les instruments d'action publique. Les autorités nationales ont bien pris quelques initiatives qui prenaient fermement appui dans la culture locale (*imihigo, umuganda, ubudehe*, etc.), mais elles ont été marginalisées ou transformées par les doctrines mondialisées, promues par les organisations internationales et relayées par

l'État. Cet alignement sur les doctrines des organisations internationales conduit à la création de procédures et de structures dans lesquelles la population locale participe (appropriation structurelle) sans que lui soit pour autant attribuée la capacité d'influencer les décisions prises dans ces structures par ces procédures (appropriation décisionnelle).

Dans ces conditions, la population ne dispose pas des moyens de faire entendre ses préférences et ses aspirations aux bailleurs et aux autorités nationales. Les décisions sont prises en conformité aux références et indicateurs fournis par les organisations internationales. Il n'est donc pas possible que s'établisse un partenariat entre les trois parties. Certes, des mécanismes de concertation entre tous les acteurs sont installés (par exemple la *Joint Review for Education Sector* ou la *Joint Education Sector Support*), des études sont conduites pour s'enquérir de l'état d'avancement des actions éducatives au sein des entités décentralisées, des rapports sont régulièrement transmis de l'administration locale à l'administration centrale, des émissions radiophoniques ou télévisées sont diffusées pour informer la population locale sur les politiques éducatives. Néanmoins, du chemin reste à faire pour faire converger les aspirations de tous les acteurs concernés dans un plan d'action négocié entre partenaires plutôt qu'établi par une des parties et transmis ensuite aux autres pour les informer de son contenu ou, dans le meilleur des cas, pour récolter leurs avis sur ce qui leur est proposé.

Les collaborations ont du mal à s'établir entre l'administration centrale, les bailleurs de fonds et les partenaires éducatifs dans les entités décentralisées. L'administration centrale et les bailleurs de fonds sont réticents à accepter la responsabilisation effective de la population et des autorités locales que prévoient pourtant les textes. Des compétences sont attribuées à des instances décentralisées, mais les moyens nécessaires pour les exercer ne sont pas transférés. De ce fait, les entités administratives intermédiaires telles que le Secteur (*umurenge*), la Cellule (*Akagari*) et le Village (*Umudugudu*), voire même les établissements scolaires, ne peuvent être considérés comme des partenaires, toutes les orientations politiques leur sont imposées et doivent être prises en compte de façon immédiate. Le réseau d'acteurs évolue donc dans deux directions : l'administration centrale et les bailleurs de fonds d'une part ; les autorités locales, la population et leurs partenaires éducatifs organisés au sein des entités décentralisées et des établissements scolaires d'autre part. Cette observation a été confirmée par une récente recherche qui a montré que la majorité des documents liés aux programmes gouvernementaux sont écrits en anglais (Ntakirutimana, 2014b), ce qui fait que plus de soixante-cinq pour cent d'acteurs locaux (la population et les autorités des entités administratives décentralisées) censés participer à ces programmes mais qui ne parlent que la langue nationale (le Kinyarwanda) ne les comprennent pas. La même recherche a montré que les documents traduits dans la langue nationale sont gardés dans des ordinateurs des bureaux des ministères et que la population locale se plaint du fait que certains programmes sont décidés d'en haut sans leur participation (Ntakirutimana, 2014 ; a, Ntakirutimana, 2014b).

Les résultats de cette thèse montrent que différentes actions de concertation entre ces deux groupes ont été réalisées. Toutefois, le déséquilibre entre les deux est très sensible. Les planificateurs éducatifs nationaux et les représentants des bailleurs de fonds (*education*

sector lead donors) se rencontrent régulièrement dans des réunions formelles et informelles. Ils se réunissent également avant chacune des rencontres éducatives auxquelles les représentants des différentes entités éducatives sont conviés. Ils établissent l'agenda, préparent le matériel documentaire qui sera mis à la disposition des participants ; ce faisant, ils orientent nécessairement les décisions. Les représentants de la population et des autorités locales ne sont conviés qu'aux discussions formelles et publiques, certes importantes, mais moins déterminantes. En outre, les normes et les prescriptions changent à un rythme très soutenu. La précipitation des réformes scolaires qui en découlent fait que les discussions publiques sont transformées en des simples concertations où ne peuvent être traitées que des questions superficielles : il est possible d'y obtenir des éclaircissements sur les documents amenés en réunion, il est techniquement impensable d'y aborder les problèmes fondamentaux. Des changements sont souvent entrepris avant que les acteurs locaux aient le temps d'assimiler et d'évaluer les changements précédents. Dans ce contexte, la fonction stratégique des discussions publiques est parfois de légitimer les documents qui ont été élaborés plutôt que de collecter l'avis de la population locale sur l'enjeu traité.

Chaque catégorie d'acteurs est intrinsèquement diversifiée, mais ceux qui la composent ont des intérêts à ce point semblables qu'ils vont avoir des comportements très proches l'un de l'autre. Chaque acteur sert les préoccupations de ceux qu'il représente en mettant en œuvre des ruses qui lui permettent de maximiser son influence dans le réseau d'acteurs. Les bailleurs de fonds s'efforcent de garantir la traçabilité des ressources exigée par les contribuables externes. En même temps, ils diffusent des indicateurs (*benchmarks*) qui leur permettent de s'assurer que les instruments d'action publique locaux reflètent les normes et prescriptions soutenues par ces contribuables externes. Les représentants de l'État sont soucieux de capter des ressources extérieures. Ils s'emploient par ailleurs à camoufler la faiblesse de l'État, contraint d'adopter un cadre institutionnel élaboré dans le respect de doctrines imposées de l'extérieur. Certaines Églises et certains membres du secteur scolaire privé réclament plus d'autonomie dans la gestion des établissements scolaires sans être prêts pour autant à renoncer aux subsides de l'État. Enfin, les entrepreneurs éducatifs privés, dont le positionnement dans le réseau éducatif a été récemment renforcé par la logique néolibérale et marchande, tentent de se fédérer pour gagner en influence et à s'efforcent de récolter les ressources nécessaires à la survie de leurs établissements scolaires. Une situation qu'ils décrivent dans leur langage analogique comme une recherche de « pâturage » pour les vaches.

Chaque partenaire déploie ses stratégies pour arriver à ses fins et pour mieux se positionner dans le réseau d'acteurs :

- Les bailleurs de fonds imposent que la population s'implique dans l'exécution des politiques. La participation qu'ils suscitent est toutefois encadrée, puisque les résultats de l'action doivent correspondre à des indicateurs (*benchmarks*). S'ils prônent publiquement l'autonomie locale en matière de politiques éducatives, ils se mobilisent en coulisse pour que leur orientation reste contrôlée par les *lead donors*.

- L'État applique la « stratégie d'équilibration ». Il manipule habilement le discours pour stabiliser le réseau d'acteurs. Il adapte son discours en fonction des interlocuteurs auxquels il s'adresse. Aux bailleurs de fonds, il montre que les actions entreprises sont susceptibles de produire des résultats ajustés aux indicateurs préalablement définis par les organisations internationales. Dans le même temps, il explique à la population locale l'utilité d'atteindre ces résultats en se gardant de mentionner qu'ils sont alignés sur des indicateurs importés. Il stimule des pratiques associatives locales pour satisfaire la population et souligne que ce faisant, il vivifie des pratiques ancrées dans l'héritage culturel entre autres *Ubudehe*, *Umuganda* et *Imihigo*. Les résultats produits par ces pratiques locales sont adaptés aux objectifs internationaux en vue de satisfaire aux demandes des bailleurs de fonds, d'acquiescer la légitimité externe et d'obtenir le financement des plans stratégiques.
- La société civile, les Églises et les représentants du secteur privé sont conscients des manœuvres en cours. Ils ne sont pas encore positionnés comme des véritables partenaires face à l'État et aux bailleurs de fonds. Ils appliquent alors des réponses stratégiques qui varient de la soumission à la résistance en fonction des intérêts en jeu. Lorsque le gain en termes de ressources et de légitimité est proportionnel aux sacrifices demandés, leurs réactions tendent vers la soumission passive. Dans le cas contraire, leurs réactions tendent vers la résistance active. Leurs réactions aux propositions éducatives de l'État et des bailleurs de fonds ne sont donc nullement harmonisées. Dans de mêmes conditions, certains acteurs expriment leur point de vue alors que d'autres se murent dans la discrétion. C'est le cas par exemple de l'Église catholique qui, à plusieurs reprises, a été la première à proposer sa contribution éducative durant la période des urgences (juin 1994 à 1998). Elle est également la première à dénoncer à haute voix les dysfonctionnements du système d'enseignement rwandais chaque fois qu'ils apparaissent, devançant ainsi les autres partenaires éducatifs non-étatiques.

Dans ce contexte, les « sources d'information sont souvent contradictoires et incohérentes » (Meier et Raffinot, 2005 : 629). Les données fournies par les entités locales sont quelquefois manipulées (Kwizera, 2015 ; Dusingizumuremyi, 2014 ; Kalinganire, 2014 ; Igihe, 2013 ; Nyirabera, 2013 ; Igihe, 2012) et « les bricolages sont nombreux » (Hibou, 1996 : 62). Les inconsistances sont également observées dans le mode d'opérer des partenaires externes. Au cours des entretiens, certains interviewés ont fait remarquer que les bailleurs de fonds ne clarifient pas leurs intentions en matière d'aide internationale à allouer aux actions éducatives. Selon ces interviewés, le montant des fonds à octroyer est souvent précisé au moment où les plans élaborés sont déjà en application, ce qui cause problème quand les fonds accordés sont en dessous des fonds nécessaires. En plus, les fonds sont souvent décaissés en retard et quelquefois ils n'arrivent jamais. Cette situation de contradictions, d'incohérences, de précipitations et d'incertitudes conduit à une tornade anarchique d'initiatives pleines de bonnes intentions mais qui se traduisent par des réformes scolaires hésitantes (Obura, 2003 : 18), souvent sans projets fermes ni réflexion de fond (*Rwanda auditor general*, 2013 : 42 ; Igihe, 2014). Les décisions politiques s'enchevêtrent, se chevauchent et même se contredisent.

Ces changements précipités et anarchiques montrent que ce n'est pas nécessairement la question d'efficacité qui fait bouger le réseau d'acteurs. Si on se réfère au langage métaphorique des acteurs locaux, c'est souvent au moment où la « vache » ne donne plus de lait ou quand le « pâturage » ne parvient plus à nourrir les vaches que certains liens du réseau se desserrent et que les autres se resserrent. En même temps, la distance entre certains éléments se rétrécit alors qu'elle s'élargit entre d'autres. On voit par exemple que des transformations de grande envergure des instruments mobilisés dans le secteur scolaire rwandais ont été observées au début des années 1990 quand les circonstances défavorables ont forcé le gouvernement à signer les plans d'ajustement structurel (les liens entre le système d'enseignement et l'État sont desserrés, des acteurs privés apparaissent). D'autres transformations furent observées dans les années 2000 quand des circonstances similaires ont obligé le gouvernement à remplir les conditions d'éligibilité à l'initiative des pays pauvres très endettés (les liens entre le système d'enseignement, les élus locaux, les autorités éducatives des entités décentralisées, la société civile et la population locale, ont alors été resserrés).

L'intégration des instruments d'action publique dans le dispositif qui porte la vision du monde victorieuse n'arrange pas la situation. Les politiques qui cherchent à agir sur l'égalité de chances d'accès aux instances où s'élaborent les politiques éducatives sans y associer une réflexion approfondie sur les capacités et les particularités locales obtiennent des résultats mitigés. Elles produisent des résultats plus quantitatifs que qualitatifs (UNESCO, 2014). Mesurées par des indicateurs tels que le taux de scolarisation, la scolarisation des filles ou le taux d'inscription les performances des systèmes auxquelles elles ont été appliquées se sont spectaculairement améliorées. Parallèlement, les résultats mesurés sur des indicateurs vitaux tels que le taux d'achèvement, ou des indicateurs de la qualité de l'enseignement ne se sont pas améliorés, voire ont régressé. D'autres indicateurs, tels que le taux de transition de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur, le ratio maître-élèves, le taux de déperdition scolaire, l'absentéisme ont mis en lumière des évolutions problématiques (UNESCO, 2012). En plus, les études montrent que de plus en plus d'élèves finissent le cycle primaire sans acquérir les compétences requises, que ce soit en matière de lecture ou d'écriture (DFID, 2012 ; UNESCO, 2014).

Le constat est que le poids des institutions internationales de financement pèse lourd dans le réseau d'acteurs. Les pratiques associatives localement inventées, même celles ancrées dans l'héritage culturel local, tendent à se déformer et à perdre une partie de leur substance dès qu'elles sont intégrées dans le dispositif qui porte la vision du monde victorieuse. Les agents des unités de coordination du ministère de l'Éducation en collaboration avec les *leads donors* ne font que sélectionner leurs décisions éducatives dans une gamme des propositions qui leurs sont fournies sous forme des objectifs internationaux (*benchmarks*) ou sous forme de conseils utiles. La précipitation et l'incertitude qui entourent le processus de prise de décision font que la population locale est informée des décisions sélectionnées par les agents des unités de coordination du ministère de l'Éducation et les *leads donors*, dans le meilleur des cas, elle est consultée.

3. Quelques recommandations et perspectives d'avenir

Enfin, cette thèse propose qu'une observation minutieuse du contexte scolaire local, des structures et des institutions éducatives locales soit réalisée avant de les transformer. Elle souligne l'importance de construire des conditions de plausibilité de changement qui passent par l'encastrement des actions éducatives dans la réalité que vivent les acteurs de terrain et une prise en compte des obstacles à ces actions. Elle suggère d'aller au-delà de la participation encadrée en vue de diminuer les malentendus et les confrontations décelées au sein du réseau d'acteurs. Dépasser les frontières dans lesquelles sont renfermées les actions éducatives permet de réduire la précipitation et l'incertitude et facilite l'émergence et l'expression des initiatives et des pratiques localement développées. Plutôt que de concentrer les efforts sur le respect des *benchmarks*, les procédures éducatives pourront renforcer les pratiques associatives locales. Ainsi, l'égalité de chances d'accès aux instances où se prennent les décisions éducatives (appropriation structurelle) devrait être accompagnée par la réflexion sur les capacités locales d'influencer les décisions prises au sein de ces instances (appropriation décisionnelle). La formation des acteurs locaux est également indispensable en vue de leur fournir des capacités qui leur permettent d'élaborer et d'exécuter leurs propres stratégies éducatives sans dépendre des experts mandatés par les organisations internationales. C'est en quelque sorte ce que Peemans appelle « la réinvention du développement à partir du local » (Charlier et *al.*, 2004 : 13).

Cette thèse s'intègre dans le cadre des travaux de recherche menés sur la propagation des idées et des pratiques (Rugengande, 2007; Kamuzinzi, 2007 ; Draelants, 2006 ; Croché, 2009 ; Charlier, 2003 ; Charlier, 2005 ; D'Angelo, S. (2013) ; Lopez, 2015). Sa spécificité est qu'elle s'intéresse à ce qui se passe dès que les décisions politiques, élaborées à partir des idées et des pratiques propagées d'un système à l'autre ou d'un pays à l'autre, sont transformées en actions à travers les instruments d'action publique. Les résultats présentés dans cette thèse ouvrent des nouveaux questionnements. Ces résultats se rapportent à la manière dont les instruments d'action publique permettent la coopération des acteurs, et la manière dont ces acteurs adoptent ou n'adoptent pas la conduite imposée par ces instruments. La question des résistances face aux normes et prescriptions que portent ces instruments est superficiellement analysée. Une étude pourrait traiter cette question en s'inspirant notamment des récentes réflexions sur les résistances aux instruments d'action publique, en occurrence les réflexions de Bourhis et Lascoumes (2014). Une nouvelle piste de recherche serait d'analyser la manière dont les acteurs des pays de la communauté d'Afrique de l'Est sont mobilisés. Ces pays (le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie) qui ont des caractéristiques socioéconomiques et politiques différentes, sont entrés dans un processus progressif d'harmonisation de leurs systèmes de gouvernance. Il serait alors intéressant de prolonger cette recherche dans l'espace et dans le temps pour étudier d'une façon comparative les mécanismes par lesquels la population de ces pays est sollicitée dans l'élaboration et dans l'application des mesures éducatives et comment cette population réagit à cette sollicitation.

Bibliographie

- Adams, I. (2001). *Political ideology today*. Manchester : Manchester University Press
- ADEA (2003). *Le défi de l'apprentissage : Améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne*. Maurice : Biennale de l'ADEA 2003.
- African economic outlook, (2014). *Perspectives économiques en Afrique : Rwanda*. Consulté le 22 Mai 2014.
<http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2013/PDF/Rwanda%20-%20Perspectives%20%C3%A9conomiques%20en%20Afrique.pdf>
- Aglo, J. & Lethoko, M. (Eds.). (2001). *Développement du curriculum et éducation pour vivre ensemble : Problèmes des concepts et de gestion en Afrique*, Rapport final du séminaire du 25-29 Juin 2001. Nairobi : International Bureau of Education, The UNESCO Nairobi Office.
- Aglo, J. (2001). *Réforme des systèmes éducatifs et réformes curriculaires: Situation dans les états africains au Sud du Sahara : Rapport final du séminaire-atelier Libreville, Gabon, 23 au 28 octobre 2000 " politique de refondation curriculaire, processus de développement curriculaire, réalités locales et défis du XXI^e siècle"* UNESCO : Commission nationale gabonaise pour l'Unesco bureau international d'éducation.
- Akkari, A. & Payet, J. P. (Éds.). (2010). *Transformations des systèmes éducatifs dans les pays du sud : entre globalisation et diversification*. Bruxelles : Groupe de Boeck.
- Akrish, M., (1992). The de-scription of technical objects. In Bisker, W., Law, J. (Eds.). *Shaping technology/ Building society: Studies in sociotechnical change*. Cambridge: MIT press.
- Akrish M., & Callon M. & Latour B. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris : Presses des Mines de Paris
- Alaux, C. (2011). *L'impact des instruments des politiques publiques environnementales sur le processus de décision du consommateur: L'achat de voitures à faibles émissions de carbone*. Thèse de doctorat. Université Paul Cezanne.
- Albarelo, L. (2007). *Apprendre à chercher. L'acteur social et la recherche scientifique*, 3^e édition. Bruxelles : Éditions De Boeck.
- Aldrin, J. (2012). *Étude des processus de décision dans une organisation complexe : le cas d'une CCI*. Thèse de doctorat. Nancy : Université de Lorraine.
- Altinok, N. (2007). *La Banque Mondiale et l'éducation en Afrique Subsaharienne. Analyse normative du meilleur système éducatif*. Université de Bourgogne : CNRS
- Altinok, N. & Lakhal, T. (2007). *La place de l'État en Afrique selon la Banque Mondiale : de l'ajustement structurel à l'ajustement social. Les limites d'une politique néo-libérale « amendée »*. Université de Bourgogne : Centre National de Recherche Scientifique (CNRS).
- Amblard, H. ; Bernoux, P. ; Herreros, G ; Livian, Y., F. (2005). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, troisième édition. Paris : Editions du Seuil
- Amin, S. (1970). *L'accumulation à l'échelle mondiale*. Paris : Éditions Anthropos
- Amin, S. (1970). *Le développement inégal ; essai sur les reformes sociales du capitalisme périphérique*. Paris : Editions de Minuit.
- Amin, S. (1986). *La déconnexion ; pour sortir du système mondial*. Paris : La Découverte
- Amselle, J., L. (1983). *La politique de la Banque Mondiale en Afrique au Sud du Sahara*. Dans *Politique Africaine* n° 10, juin 1983. pp 113-118.

- Ansoms, A. (2007a). "Striving for Growth Bypassing the Poor? A Critical Review of Rwandan's Rural Sector Policies." *European Journal of Development Search* 17(3): pp. 495 – 508.
- Ansoms, A. (2007b). How successful is the Rwanda PRSP? Growth, poverty & inequality. In Review of Africa political econmy, vol. 34, no 112, p 371-379
- Ansoms, A. (2012). *The story behind the findings: Ethical challenges and emotional pitfalls of research in conflict-prone environments*. Louvain-la-Neuve: Institute of development policy and management
- Arnstein, S.; R.,(1969). A Ladder of citizen participation. In Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, n° 4, juillet 1969, pp. 216-224.
- Aubert, N. & Guère, J., P. & Jobes, J. & Laroche, H. & Michel, S. (2005). *Management, aspects humains et organisationnels*. Paris :PUF.
- Azoulay, G. (2002). *Les théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*. Rennes : PUR
- Ballong, S. (2012). *Où sont les économistes africains ?* Consulté le 04 Décembre 2012
http://economie.jeuneafrique.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13814
- Banque mondiale, (1981). *Développement accéléré en Afrique au sud du Sahara : Programme indicatif d'action*. Washington : Banque mondiale.
- Banque mondiale (2011). *La société civile*. Consulté le 10 juin 2014-06-10
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTTOPICSFRENCH/EXTCSOFRENCH/0,,contentMDK:20614159~menuPK:1615310~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1153825,00.html>
- Banque mondiale (2013). *La stratégie d'aide-pays*. Consulté le 19 Mai 2013.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PROJECTSFRE/0,,contentMDK:21006918~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:2748750,00.html>
- Bardin, L. (2008). *L'analyse de contenu*. Paris : PUF
- Baran, P., A. (1957). *The political economy of growth*. New York : Pelican Books
- Bauchet, P. & Germain, P. (Dir.). (2003). *L'éducation, fondement du développement durable en Afrique*. Paris : PUF
- Baudot, P-Y. (2014). Le temps des instruments pour une socio-histoire des instruments d'action publique. Dans Halpern, C. & Lascoumes, P. & Le Galès, P. (Dir.). *L'instrumentation de l'action publique* (pp.193-225). Paris : Presse de la fondation nationale des sciences politiques.
- Baumgartner; F.; R.; Jones; B.; D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press
- Beland, D. (2002). *Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique*. Dans Politique et sociétés, vol. 21, n° 3, p. 21-39.
- Belk, R., W., (1988). *Possessions and the extended self*. In Journal of Consumer Research, Vol. 15, No. 2 (Sep., 1988), pp. 139-168.
- Bemelmans-Videc, M., L., & Rist, R., C. & Vendung, E. (Eds.). (1998). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers
- Bentley, A., F. (1908). *The process of government; a study of social pressure*. Chicago: University of Chicago Press
- Bergamaschi, I. (2011). «Appropriation» et «lutte contre la pauvreté» au Mali. *Interprétations, pratiques et discours concurrents*. In Revue Tiers Monde, 2011/1 n° 205, p. 135-150.

- Bergamaschi, I. (2007). *L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali*. In *Afrique contemporaine*, 2007/3 n° 223-224, p. 219-249.
- Berger, P. ; L. & Luckman, T. (1967). *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge*. Newyork : Doubleday
- Berry, M., (1983). *Une technologie invisible ? : l'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Ecole polytechnique.
- Bettelheim, C. (1961). *Planification et croissance accélérée*. Paris : Maspero
- Beuscart, J., S., & Peerbaye, A., (2006). *Histoire de dispositifs (introduction)*. Dans *Terrains et Travaux*, n° 11 [2006].
- Bezes, P. (2000). *Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997)*. Dans *Revue française de science politique*, 50^e année, p. 307-332.
- Bezes, P. (2007). *The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument*. In *Governance* 20: 23–56.
- Bietry, F. (2005). *Changement et théorie néo institutionnelle : le cas des relations collectives françaises*. In *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 2005, vol. 8, issue 2, pages 65-97
- Billett, S. (1998). *Appropriation and ontogeny: identifying compatibility between cognitive and sociocultural contributions to adult learning and development*. *International Journal of Lifelong Education*, 17(1), 21-34.
- Biggs, S. (1989). *Resources-poor Farmer Participation in Research: A Synthesis of Experiences from Nine National Agricultural Research Systems*. In *International Service for National Agricultural Research, OFCOR comparative study paper*, vol. 3.
- Boisselet, P. (2011). *Rwanda : l'invention d'un modèle d'avenir*. Consultee le 17/9/2011 <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2643p062-063.xml0/developpement-rwanda-genocide-pnudrwanda-l-invention-d-un-modele-d-avenir.html>
- Bonami, M. & Garant, M. (Eds). (1996). *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation : Emergence et implantation du changement*. Bruxelles: De Boeck&Larcier.
- Boltanski, L. & Thévenot, L., (1987). *Les économies de la grandeur, numéro des cahiers du centre d'études de l'emploi*. Paris : PUF
- Boltanski, L. & Thévenot, L., (1991). *De la justification*. Paris: Métailié
- Boltanski, L. & Thévenot, L., (2006). *On justification: economies of worth*. Princeton University Press.
- Borraz, O. (2007). *Governing Standards: The Rise of Standardization Processes in France and in the EU*. In *Governance* 20: 57–84.
- Boudon, R. & Bauvier, A. & Chazel, F. (dir.). (1997). *Cognition et sciences sociales. La dimension cognitive dans l'analyse sociologique*. Paris : PUF
- Bouillaud, C. (2006). *Partis et systèmes politiques en Europe*. Grenoble : Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.
- Bourhis, J-P ; Lascoumes, P. (2014). *Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques*. Dans Halpen, C. & Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique, controverses, résistance, effets* (pp. 493-520). Paris : Presses de Science Po.
- Boussaguet, L. & Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.). (2010). *Dictionnaire des politiques publiques, 3^e édition actualisée et augmentée*. Paris : Presses de sciences Po.

- Brilleau, A., (2003). *Les indicateurs liés à la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)*. Lille : Direction générale de la coopération internationale et développement
- Brouillette, V. ; & Fortin, N. (2004). *La mondialisation néolibérale et l'enseignement supérieur*. Québec : CSQ & FEC
- Brunel, O., & Roux, D., (2006). L'appropriation des produits par le consommateur : proposition d'une grille d'analyse. In Grimand, A., & Alcouffe, S., & Buisson, M., L., & Brunel, O., (Éds.). *L'appropriation des outils de gestion. Vers de nouvelles perspectives théoriques ?* (pp. 83-104). Publications de l'Université de Saint-Etienne.
- Buisson, M., L. (2005). *Comment gérer les raisons multiples ? La légitimation de l'organisation en question*. Aix-Marseille : Université Paul Cézanne.
- Caillods, F., & Hallak, J. (2004). *Education and PRSPs. A review of experiences*. Paris: UNESCO
- Callon, M. & Latour, B. (1981). Unscrewing the big Leviathans : How do actors macrostructure the reality. In Knorr, K. & Cicourel, A. (éds.). (1981). *Advances in Social Theory and Methodology* (pp. 277-303). Londres: Routledge.
- Callon, M. (1986). Elements of a sociology of translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay. In Law, J. (Ed.), (1986) *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?* (pp. 196-233). London: Routledge.
- Callon, M. (1995). Four models of the dynamics of science. In Jesanoff, S., Merkle, G. J., Petersen, J., & Pinch, T. (Eds.), *Handbook of science and technology studies* (pp. 29-6). Thousand Onks : Sage publications.
- Callon, M.; Lascoumes, P.; Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris : Editions du Seuil
- Callon, M. (2006). *Sociologie de l'acteur-réseau*. Dans Akrish, M. ; Callon, M. ; Latour, B. (dir.). *Sociologie de traduction : Textes fondateurs* (pp. 267-276). Paris : Presse des Mines,
- Calosci, C. (Dir.). (2010). *Education, les cours chutent! Impact de la crise mondiale sur l'éducation*. Aide et Action
- Carù A., & Cova B., (2003). *Approche empirique de l'immersion dans l'expérience de consommation : les opérations d'appropriation*. In Recherche et Applications en Marketing, vol.18, n°2, 47-65.
- Catach, N. (1989). « La dictature des mots ». In Nouvel Observateur du 12 octobre 1989.
- Centre Tricontinental (1994). *La fonction des programmes d'ajustement structurel*. In Alternatives Sud, vol. 1, (1994) 2.
- Chabal, P., & Daloz, J., P. (1999). *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*. Paris : Economica.
- Charlier, J.,-É. & Pierrard, J., F. (2001). *Systèmes d'enseignement décentralisés : analyse des discours et des enjeux dans l'Éducation sénégalaise, burkinabé et malienne*. Autrepard, n° 17, Des écoles pour le Sud, 29-48.
- Charlier, J.,-É. (2003). *L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation: La douce violence de la "Méthode ouverte de coordination" et de ses équivalents*. Dans Éducation et Sociétés n° 12/2003/2, pp. 1-11
- Charlier, J.,-É. (2004). *Ecouter la critique du sud*. Dans Education et Sociétés, no 13/2004/I, pp 161-176
- Charlier, J.,-É. (2005). *De quelques enjeux et effets de la mondialisation*. Dans Éducation et Sociétés n° 16/2005/2, pp. 17-22

- Charlier, J.-É. (2007). Les démiurges. Le gouvernement des hommes par la construction de références culturelles et morales. Dans VINOKUR, A. (éd.). *Pouvoir et financement en éducation : qui paye décide ?* (pp. 113-130). Paris : L'Harmattan.
- Charlier, J.-É. (2014). Les disciplines dans « le grand chambardement » : « fourbi de la qualité », migration des objets et effacement des frontières. Dans Gorga A., Leresche P. (2014). *Transformation des disciplines académiques : entre innovation et résistance*. Paris : Editions des archives contemporaines
- Charlier, J.-É & Van Campenhoudt, L. ; V. (2014). *4 methodes de recherche en sciences sociales. Cas pratiques pour l'Afrique francophone et le Maghreb*. Paris : Dunod
- Charlier, J.-É & Croché, S. (2013). *Le dispositif impose la migration des objets. Comment le processus de Bologne a modifié la signification et les enjeux de l'évaluation des enseignements*. Dans Education Comparée, n°8, 2013, p. 43-62.
- Charlier, S. ; & Nyssens, M. ; & Peemans, J. – P. ; & del Castillo, I.; Y. (Dir.). (2004). *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation*. UCL : Presses Universitaires de Louvain
- Chandler, D., A.(1962). *Stratégies et structures de l'entreprise*. Paris: Les éditions d'organisation
- Chiche. (2009). *L'appui budgétaire sectoriel dans la pratique : Le secteur de l'éducation au Rwanda*. London : Overseas Development Institute
- CHRI. (2009). *Rwanda's application for Membership of the Commonwealth: Report and Recommendations of the Commonwealth Human Rights Initiatives*. New Delhi: Commonwealth Human Rights Initiative.
- Cling, J., P. & Razafindrakoto, M. & Roubaud, F. (Dir.). (2003). *Les nouvelles strategies internationales de lutte contre la pauvreté*. 2^{ème} Edition. Paris : Edition Economica.
- Cling, J., P. & Razafindrakoto, M. & Roubaud, F. (2005). *Les documents stratégiques de réduction de la pauvreté : un renouveau de l'aide au développement ?* Dans Les cahiers du GEMDEV, N° 30
- Cohen, M., & March, J., & Olsen, J. (1972). *A garbage can model of organizational choice*. In Administrative sciences quarterly, vol. 17, N° 1, p. 1-25
- Collins, J. & Thomas, G. & Willis, R. & Wilsdon, J. (2003). *Carrots, sticks and sermons: influencing public behaviour for environmental goals*. London: Demos/Green Alliance Report for DEFRA
- Commission européenne (2010). *L'accord de Cotonou. Document révisé à Ouagadougou le 22 Juin 2010*. Ouagadougou : Développement & Coopération-Europeaid
- Commission européenne (2011). *Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide*. Bruxelles : Union Européenne
- Commission européenne (2014). *Délégation de l'Union européenne en République du Benin*. Consulté le 18 Mai 2014.
http://eeas.europa.eu/delegations/benin/projects/overview/budget/index_fr.htm
- Cook, L. S., Smagorinsky, P. Fry, P.G., Konopak, B. & Moore C. (2002). *Problems in developing a constructivist approach to teaching: one teacher's transition from teacher preparation to teaching*. The Elementary School Journal, 102(5), 389-413.
- Cooke, B. (2003). *A new continuity with colonial administration : Participation in development management*. In Third World Quarterly, vol. 24, n° 1, pp. 47-61
- Cornia, A., G., & Jolly, R., & Staward, F. (1987a). *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*. Vol. 1. New York: Clarendon Press
- Cornia, A., G., & Jolly, R., & Staward, F. (1987b). *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*. Vol. 2. New York: Clarendon Press
- Cram (1999). *Partenariat*. Centre de documentation sur la formation et le travail.

- Crisp, J., & Talbot, C., & Cipallone, D. (2001). *Learning for the future: Refugee education in developing countries*. Geneve: UNHCR
- Croché, S. (2010). *Le pilotage du processus de Bologne*. Louvain-la-Neuve : Académia Bruyland.
- Croché, S. (2009). *Bologne confisqué. Constitution, autour de la Communauté Européenne, d'un acteur-réseau et d'un dispositif européen de l'enseignement supérieur*. Thèse de doctorat. Université-Lumière Lyon II.
- Cros, F. (2007). *L'agir innovationnel. Entre créativité et formation*. Bruxelles : De Boeck&Larcier.
- Cros, F. (2001). *L'innovation scolaire*. Paris: INRP, Collection Enseignants et chercheurs.
- Cros, F. (1996). *Définitions et fonctions de l'innovation pédagogique le cas de la France de 1960 à 1994*. In Bonami, M. & Garant, M. (Eds). (1996). *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation : Emergence et implantation du changement*. Bruxelles : De Boeck&Larcier.15-29
- Cros, F. & Adamczewski, G. (1996). *L'innovation en éducation et en formation*. Bruxelles : De Boeck&Larcier.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil.
- Dahl, A., R. (1967). *Pluralist democracy in the united states: conflict and consent*. Chicago: Rand McNally.
- Dahl, A., R. & Lindblom, C. (1953). *Politics, Economics and Welfare*. New Brunswick: Transaction Publishers
- Daloz, J., P. (2006). *Au delà de l'Etat néo-patrimonial. Jean François Médard et l'approche élitaine*. In Revue internationale de politique comparée, numéro spécial « Jean François Médard », vol. 13, n°4.
- Dambisa M. (2009). *Dead aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York: Ferrar, Strauss and Giroux.
- Damblin, C. & Lambert, C. & Sponem, S. (2005). *Contrôle et changement : Perspective Néo-Institutionnelle*. Lille : 26ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité
- D'Angelo, S. (2013). *Politique et marabouts au Sénégal : 1854-2012*. Louvain-la-Neuve : Academia-L'Harmattan.
- Danvers, F. (2003). *500 mots-clefs pour l'éducation et la formation tout au long de la vie*. Lille : Presses Universitaires du Septentrion.
- Dauphin, A. (2000). *Notes sur les évaluations participatives de la pauvreté*. Québec : CECI
- Davidson, S. (1998). *Spinning the wheel of empowerment*. In Planning (3rd April), pp. 14-15.
- Deleuze, G. & Guattari, F. (1976) *Rhizome. Introduction*. Paris: Les éditions de Minuit
- Deroy, X. (2007). *Formes de l'agir stratégique*. Brussel:De Boeck
- Desrosières, A. (2000). *La politique des grands nombres. Histoires de la raison statistique*. Paris : La découverte, 2000.
- DeStefano, J. & Hartwell, A. & Tietjen, K. (1995). *Basic education in Africa. USAID's approach to sustainable reform in the 1990s*.USAID: Office of sustainable development. Bureau of Africa.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. New-York : H. Holt and Company
- DFID (2012). *DFID's education programmes in three East African countries*. London, Independend commission for aid impact

- DFID & World Bank & UNICEF & Belgium embassy & AfDB & Canadian international development agency & Netherlands embassy (2010a). Appraisal and endorsement of the Rwanda education sector strategic plan 2010-2015. Kigali:
- DFID & World Bank & UNICEF & CTB & AfDB & Canadian international development agency & Royal Netherlands embassy (2010b). Endorsement by Rwanda education sector development partners of the 2010-2012 catalytic fund application. Letter to FTI secretariat. September 10, 2010.
- Diemer, A. (2012). Les théories économiques : les principaux courants de pensée économique. Auvergne : IUFM
- DiMaggion, P.; & Powell, W., W. (1983). The iron cage revisited: the institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. In *American sociological review*, volume 48, issue 2 (April 1983), p. 147-160.
- DiMaggion, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. In Zucker, L. G. (1988). *Institutional patterns and organizations: culture and environment*. Cambridge MA: Ballinger, p. 3-21.
- Diop, C.-A. (1954). Nations nègres et culture, de l'antiquité nègre égyptienne aux problèmes actuels de l'Afrique noire d'aujourd'hui, Paris, Présence africaine.
- Dittus, P., & O'Brien, P., S., & Blommestein, H., J. (1991). Les liaisons économiques internationales et l'évolution de l'endettement international. Dans *Revue économique de l'OCDE*, no16, pp. 151-192
- Doern, G., B. (1981). *The Nature of Scientific and Technological Controversy in Federal Policy Formation*. Ottawa: Science Council of Canada.
- Doern, G., B. & Wilson, S. V. (Eds.). (1974). *Issues in canadian public policy*. Toronto. Macmillan.
- Donzelot, J. ; & Epstein, R. (2006). Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine. Dans *Esprit*, no 326, juillet 2006, pp. 5-34
- Doyle, W., & Ponder, G., A. (1977). The practically ethic in teacher decision making, in *Terchange*, 8,3, 1-12.
- Draelants, H. (2009). Réforme pédagogique et légitimation: le cas d'une politique de lutte contre le redoublement. Bruxelles : De Boeck.
- Draelants, H. & Maroy, C., (2007). L'analyse des politiques publiques: Un panorama. In *Knowledge and policy in education and health sectors*
- Draelants, H. (2006). *Politiques d'éducation et changement institutionnel : le cas de la réforme du premier degré de l'enseignement secondaire en Belgique francophone*. Thèse de doctorat. Louvain-la-Neuve : UCL.
- Drevet, B. (2007). Le rôle des représentations sociales au cours du processus de construction d'un outil de gestion. In *Comptabilité Contrôle Audit*, vol1, 125-153.
- Drevet, B., & Rocher, S. (2008). Lost in translation : Récit de la mise en place d'un tableau de bord dans une région française. Congrès de l'AFC. Paris., France
- Dubé, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Seuil
- Ducros, P. & Finkelsztein, D. (1987). *L'école face au changement*. Grenoble : Editions C.R.D.P.
- Dupriez, V. & Chapelle, G. (Eds.). (2006). *Enseigner*. Paris : Presse Universitaire de France.
- Dupuy, F. & Thoening, J., C. (1985). *L'administration en miette*. Paris. Fayard.
- Dusingizumuremyi, V. (2014). Abayobozi b'ibigo barasabwa kwita ku mibare y'abanyeshuri. Consulté le 15 décembre 2014
<http://www.imvahonshya.co.rw/?p=11044>
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New york : John Wiley

- Easton, D. (1965). A framework for political analysis. Englewoodcliffs, N.J. Prentice Hall
- Easton, D. (1974). Analyse du système politique. Paris : Armand Colin.
- Edgerton, J & McClean, K., & Robb, C., & Shah, P., & Tikare, S. (2002). Organisation du processus participatif. Dans World Bank (2002). PRSP Sourcebook. Washington: World Bank Publications. Consulté le 19 Mars 2014
http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/4768783-1205334911384/13843_part1030.pdf
- Education donor partner (2005). Notes of meeting: Thursday 19th May 2005. Kigali
- Elmorichid, B. (2010). Ajustement des réformes en Afrique : la condition d'un développement réussi. Dans Repenser les économies africaines pour le développement.
- Enguèlèguélé, M. (2008). Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne. Dans politiques et sociétés, vol. 27, n° 1, p. 3-28.
- Erny, P.(2005). L'Education au Rwanda au temps des rois. Paris : L'Harmattan
- Erny, P. (2004). Enseignement privé et enseignement public au Rwanda. Un historique. Dans Cahiers de la recherche sur l'éducation et savoirs, 3 / 2004, p. 129-142. Consulté le 27 mars 2014.
<http://cres.revues.org/1387>
- Erny, P.(2003). L'enseignement au Rwanda après l'indépendance (1962-1980). Paris : L'Harmattan
- Erny, P. (1981a). De l'éducation traditionnelle à l'enseignement moderne au Rwanda (1900-1975) : Un pays d'Afrique noire en recherche pédagogique. Tome I. Thèse présentée devant l'Université de Strasbourg II. Lille : Service de Reproduction des Thèses de Lille III.
- Erny, P. (1981b). De l'éducation traditionnelle à l'enseignement moderne au Rwanda (1900-1975) : Un pays d'Afrique noire en recherche pédagogique. Tome II. Thèse présentée devant l'Université de Strasbourg II. Lille : Service de Reproduction des Thèses de Lille III.
- Etzioni, A. (1964). Modern organizations. New Jersey : Englewoods Cliffs
- Faragon, F. (2007). *Les grands philosophes : des philosophes présocratiques aux penseurs du XX^e Siècle*. Paris : Editions First.
- Farrington, J. (1998). Organizational roles in farmer participatory research and extension: lessons from last decade. In Natural Resource Perspectives, n° 27, pp. 1- 4
- Faure, E. (1972). Apprendre à être. Dans Larrieux, J., E. (1988). *La réforme de l'éducation en Haïti, 1979-1986 : Une évaluation de contexte, de structures et de processus : Une perspective systémique* (. pp 14-15). Louvain-la-Neuve :UCL. PSP/Pédagogie.
- Faure, A., & Pollet, G., & Warin, P., (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : Editions L'Harmattan.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford: Stanford University Press
- Finkelsztejn, D. & Ducros, P. (1996). Conditions d'implantation et de diffusion d'une innovation scolaire. Dans Bonami, M. & Garant, M. (Eds). *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation : Emergence et implantation du changement* (pp. 31-56). Bruxelles : De Boeck&Larcier.
- Fisher, G., N., (1992). *Psychologie sociale de l'environnement*. Paris : Privat.
- Fond africain de développement (1998). *République rwandaise : Appui à la balance de paiement*. Tunis : OCDC
- Fond africain de développement (2007). *Rwanda : Rapport d'achèvement du programme d'ajustement structurel (PAS II)*. Tunis : OCDC
- Fontaine, J.M. (1989). *Diagnostics et remèdes proposés par le FMI pour l'Afrique : Quelques critiques*. Tiers Monde, 30 (117).

- Foucault, M. (1966). *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*. Paris : Éditions Gallimard
- Foucault, M., (1994). *Dits et Ecrits II. 1976-1988*. Paris : Éditions Gallimard
- Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société* : Cours au Collège de France 1976, Gallimard Seuil.
- Foucault, M. (2001a). *Dits et écrits 1954-1975*. Volume I. Paris : Éditions Gallimard
- Foucault, M. (2001b). *Dits et écrits 1976-1988*. Volume II. Paris : Éditions Gallimard
- Fouilleux, E. (2000). *Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune*. Dans *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, p. 277-306.
- Frank, A., G. (1985). *Critiques et contre-critique, Essais sur la dépendance et réformisme*. Traduit de l'anglais par Eddy Trèves. Paris : Editions Anthropos.
- Frank, A. G. & Samir, A. (1978). *L'accumulation dépendante, sociétés précapitalistes et capitalisme*. Traduit de l'anglais par Eddy Trèves. Paris: Editions Anthropos.
- Gahiji (2012). *RGB Irasaba Abayobozi Guha Uruhare Abaturage Mu Gutegura Imihigo Y'uturere*. Consulté le 18 decembre 2014.
<http://www.newsofrwanda.com/ibikorwa/7243/rgb-irasaba-abayobozi-guha-uruhare-abaturage-mu-gutegura-imihigo-y%E2%80%99uturere/>
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société*. Paris : PUF
- Girod-Séville M., Perret V., (1999). *Fondements épistémologiques de la recherche*. In Thiérart R. A. et coll.(eds).(1999). *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 1999.
- Goldberg, M.E., (2009). *Consumer decision making and aging: A commentary from a public policy/marketing perspective*. *Journal of Consumer Psychology*, 19(1), p.28-34.
- Government of Rwanda (2005). *Joint Education Sector Support*. Kigali: MINEDUC
- Government of Rwanda (2010) *Concept paper on Imihigo Planning and Evaluation*. Kigali: Minaloc
- Grootaers, D. (2002). *L'institution scolaire et son contexte, IIème Partie*. UCL : Diffusion Universitaire CIAO.
- Grossman, P.L., Smagorinsky, P. & Valencia, S. (1999). *Appropriating tools for teaching English: a theoretical framework for research on learning to teach*. *American Journal of Education*, 108(1), 1-29.
- Guay, J. ; H. (2014). *Société civile*. Dans *Perspective monde*. Outil pédagogique des grandes tendances mondiales. Consulté le 10 juin 2014.
<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1631>
- Guillou, B. (2014). *Rwanda : du petit paysan au businessman*. Dans *Faim et developpement*, no. 280, mars-avril 2014.
- Hakizimana, E. & Endless, B. (2009). *Le Rwanda actuel : quand l'aide étrangère fait plus de mal que de bien*. Chicago : Loyola University of Chicago
- Hall, P., A. & Taylor, R., C., R. (1997). *La science politique et les trois néo-institutionnalismes*. Dans *Revue française de science politique*, 47^{ème} année, n° 3-4, p. 469-496.
- Hanf, T. ; Dias, P. ; Mann, W. ; Wolff, J. ; W. (1974). *Education et développement au Rwanda. Problèmes, apories, perspectives*. Munich : Arnold-Bergstraesser Institut, Fribourg-en-Brisgau.
- Healey, F., H. & DeStefano, J. (1997). *Education Reform Support: A Framework for Scaling Up School Reform*. Denver:USAID.
- Halpern, C. & Lascoumes, P. & Le Galès, P. (dir.). (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris : Presse de la fondation nationale des sciences politiques.

- Hasseunteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Hasseunteufel, P. (2010). *Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics*. Dans SNAF/ Informations sociales, 2010/1, N° 157, p. 50-58.
- Hatch, M., J. (1997). *Théorie des organisations : de l'intérêt de perspectives multiples*. Traduction de la première édition anglaise par Christine Delhay. Bruxelles: De Boeck Université.
- Hatch, M., J. et Cunliffe, A., L. (2009). *Théorie des organisations : de l'intérêt de perspectives multiples*. Traduction de la 2e édition anglaise par Evelyne Léonard. Bruxelles : De Boeck Université
- Hatchuel, A. & Weil, B., (1992). *L'expert et le système: gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle, suivi de quatre histoires de systèmes-experts*, Economica.
- Hayman, R. (2005). *The Contribution of Post-Basic Education and Training (PBET) to Poverty Reduction in Rwanda : balancing short-term goals and long-term visions in the face of capacity constraints*. University of Edinburgh: Centre of african studies
- Hayman, R. (2006). *The complexity of aid: government strategies, donors agenda and the coordination of development assistance in Rwanda, 1994-2004*. Doctoral thesis. The University of Edinburgh
- Hayman, R. (2009). Rwanda: milking the cow. Creating policy space in spite of aid dependence. In Whitfield, L. (Ed.). *The politics of aid: African strategies for dealing with donors* (pp. 156-184). Oxford: Oxford University Press.
- Henaff, N. (2003). *Quel financement pour l'école en Afrique*. Dans Cahier d'études africaines, n° 169-170.
- Hennion, A., J. & Latour, B. (1993). *Objet d'art, objet de science. Note sur les limites de l'anti-fétichisme*. Dans Sociologie de l'art, 6, p.7-24.
- Henry, P. & Moscovici, S. (1968). *Problèmes de l'analyse de contenu*. In Langage, n°11, septembre 1968.
- Hoeffler, C. & Ledoux, C. & Prat, P. (2010). Changement. Dans Boussaguet, L. & Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.). (2010). *Dictionnaire des politiques publiques, 3^e édition actualisée et augmentée* (pp. 132-139). Paris : Presses de sciences Po.
- Holmes, M.; & Evans, A.; (2003). *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies*. London: DFID
- Houerou, P.; Taliencio, R. (2002). *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice*. Washington: World bank
- Hood, C. (2007). *Intellectual Obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades*. In An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 20 (1), pp. 127-144
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Chatham: Chatham house
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, M. (1991). *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. National Approaches to Theories of Instrument Choice*. Policy studies journal; 19 (2); pp. 1-21
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy cycles and policy Subsystems*. Oxford : Oxford University Press.
- Huberman, M. (1989). *La vie des enseignants : évolution et bilan d'une profession*. Neuchâtel : Delachaux et Niestle.
- In Mollaert, Y. (2001). *Facteurs favorisant l'implantation de la réforme. «L'école de la réussite»*. In Pédagogies no 14. Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant.

- Igihe (2012). *Guharanira kwesa imihigo bitera abarimu gukopeza abanyeshuri mu bizamini*. Consulté le 11 décembre 2014
<http://igihe.com/ikoranabuhanga/ubumenyi/guharanira-kwesa-imihigo-bitera-abarimu-gukopeza-abanyeshuri-mu-bizamini.html>
- Igihe (2013a). *Minisiteri y'uburezi yikomye abarezi bakopeza abanyeshuri*. Consulté le 11 décembre 2014
<http://www.igihe.com/amakuru/u-rwanda/article/rwamagana-minisiteri-y-uburezi>
- Igihe (2013b). *Nyagatare: Abarimu 5 bafunzwe bakekwaho gukopeza ibizamini bya leta*. Consulté le 11 décembre 2014
<http://m.igiheshowbiz.com/amakuru/u-rwanda/article/nyagatare-abarimu-5-bafunzwe>
- Igihe (2014) Impinduka z'urudaca zagushije uburezi mu mayirabiri. Consulté le 15 decembre 2014
<http://www.igihe.com/twinigire/ubibona-ute/article/impinduka-z-urudaca-zagushije>
- IHSD (2003). *Sector-wide Approaches in Education. Background paper for a UNICEF workshop*. London: Institute for Health Sector Development.
- Imaniriho, D. (2008). *The Assessment of Decentralization in Supervision of Schools in Kagali City [unpublished master thesis]*, Baraton:UEAB.
- Imaniriho, D. (2011). Decentralized supervision of schools in Kigali City: Issues and Challenges. In *Journal of Education and Practice*, Vol 2, n° 1, pp. 1-13.
- Imaniriho, D. (2015). *Local ownership of education policies at the crossroads between the active participation and the passive compliance to international goals*. In *Journal of Education and Practice*, Vol 6, n° 2, pp. 45-52.
- Inteko ishingwa amategeko, umutwe w'abadepite. (2009). *Raporo ya komisiyo Idasanzwe Ishinzwe Gucukumbura Ibibazo Bigaragara mu Mashuri Makuru*. Kigali.
- Jansen, J., D. (2005). *Targeting education: The politics of performance and the prospects of 'Education For All'*. In *International Journal of educational development* 25 (2005), p. 368-380.
- Jipson, A.; J. & Litton, C.; E. (2000). Body, Career and Community: The Implications of Researching Dangerous Groups. In Lee-Treweek, Geraldine & Stephanie Linkogle (eds.). *Danger in the Field: Risk and Ethics in Social Research*. NewYork: Routledge.
- Jobert, B. (2000). *Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques*. In *Revue française de science politique*, 42e année, n°2, 1992. pp. 219-234.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatisme*. Paris : PUF
- Johnson, H., J. & Wasty, S., S. (1993). *Borrower ownership of adjustment programs and the political economy of reform*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Johnson, T.S., Thompson, L., Smagorinsky, P. & Fry, P.G. (2003). *Learning to teach the five-paragraph theme*. *Research in the Teaching of English*, 38(2), 136-176.
- Jordan, A., & Wurzel, R., & Zito, A., & Bruckner, L., (2003). *European governance and the transfer of "new" environmental policy instruments in the European union*. In *Public administration* 81/3; p. 555-574
- Kalinganire, E. (2014) Ngororero: Gukora nabi raporo bituma umubare munini w'abanyeshuri uburirwa irengero. Consulté le 15 decembre 2015
<http://kigalitoday.com/spip.php?article18580#sthash.EBxhOXDx.dpuf>
- Kamuzinzi, M. (2012). *L'évolution du système éducatif rwandais à travers un siècle de réformes*. Dans *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], consulté le 27 mars 2014.
<http://ries.revues.org/2251>

- Kamuzinzi, M. (2010). *Comment les modes d'agir légitimés par les instances supranationales s'imposent-ils aux pays dépendants des ressources externes ?* Document non-publié. Louvain-la Neuve : UCL.
- Kamuzinzi, M. (2007). *Confrontation de sept modèles explicatifs des visées de la planification en éducation. Élaboration du plan d'éducation pour tous au Rwanda : étude de cas*. Louvain-la-Neuve :UCL
- Kamuzinzi, M. & Bonami, M. & De Ketele, J.M. (2009). *Modèle d'analyse des conceptions et des pratiques de planification*. In *Revue Française de Gestion*, n°195/2009, 55-83.
- Kigabo, T., R. (2008). *Leadership, Policy-making, Quality of Economic Policies and their inclusiveness: The case of Rwanda*. Washington, DC: Commission on Growth and Development.
- Kimanuka, O. (2009). *Subsahara's Africa development challenges. A case study of Rwanda's post-genocide experience*. New York: Palgrave Macmillan
- Kingdon, W.; J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston:Little and Brown company
- Kirschen, E.; S. et al (1964). *Economic policy in our time: General theory*. Chicago: Rand MacNally
- Kitaev, I. (1999). *Private education in Sub-Sahara Africa*. Paris:UNESCO
- KI-ZERBO, J. (1972) *Histoire de l'Afrique noire*, Paris, Hatier. Dans Charlier, J., E. (2004). *Ecouter la critique du sud*. Dans *Education et Sociétés*, no 13/2004/I, pp 161-176
- Knoepfel, P. & Larrue, C. & Varone, F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Bale : Helbing & Lichtenhahn.
- Koopman, H. (2006). *Silent partnerships*. Paris: UNESCO
- Kwizera, P. (2014). *Abaturage barinubira gupfukiranwa muri gahunda za leta zibagenerwa*. Consulté le 18 décembre 2014
<http://www.igihe.com/amakuru/u-rwanda/article/abaturage-barinubira-gupfukiranwa>
- Kwizera, P. (2015). *MINEDUC irashinja bamwe mu bayobozi b'ibigo gutanga raporo z'impimbano*. Consulté le 9 février 2015
<http://www.igihe.com/amakuru/u-rwanda/article/mineduc-irashinja-abayobozi-bamwe>
- LDGL. (2009). *Mise en Œuvre de la Réforme d'Enseignement au Rwanda de 2009*. Kigali.
- Lange, M.F. (1987). *Le refus de l'école: Pouvoir d'une société civile bloquée?* Dans *Politique Africaine*, n° 27 : 74-86.
- Lange, M., F. (1991). *Systèmes scolaires et développement : discours et pratiques*. in *Politique africaine*, n° 43, octobre 1991, pp. 105-121.
- Lange, M. F. (2002). *Politiques publiques d'éducation*, in Lévy Marc (dir), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*. Paris : IRD-Karthala, pp. 37-59.
- Lange, M. F. (2003). *École et mondialisation Vers un nouvel ordre scolaire ?* Dans *Cahiers d'études africaines* 1/2003 (n°169-170), p. 143-166.
- Laarieux, J., E. (1988). *La réforme de l'éducation en Haïti, 1979-1986 : Une évaluation de contexte, de structures et de processus : Une perspective systémique*. Louvain-la-Neuve :UCL. PSP/Pédagogie.
- Lascoumes, P. & Simard, L. (2011). *L'action publique au prisme de ses instruments*. In *Revue française de science politique*, 2011/1, vol. 61, pp. 5-22.
- Lascoumes, P. (2010). *Traduction*. In Boussaguet, L. & Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques, 3^e édition actualisée et augmentée* (pp. 632-640). Paris : Presses de sciences Po.

- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2010). Instrument. In Boussaguet, L. & Jacquot, S. & Ravinet, P. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^e édition actualisée et augmentée (pp. 325-335). Paris : Presses de sciences Po.
- Lascoumes, P. (2007). *Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)*. Dans *Politique et Sociétés*, vol. 26, n° 2-3, p. 73-89.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presse de la fondation nationale des sciences politiques.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012). *sociologie de l'action publique* (2^e édition). Paris : Armand Colin
- Laswell, H. D. (1951). The policy orientation. In Lerner, D. & Laswell, H., D. (eds.). *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Laswell, H. D. (1947). *Policy and the intelligence function: Ideological intelligence*. Oxford: Oxford University Press
- Laswell, H. D. (1942b). The relation of ideological intelligence to public policy. *Ethics*, 53 (1), pp. 25-34
- Latham, M., Ndaruhutse, S., Smith, H. (2006). *Supporting National Education reform in sub-sahara Africa*: CFBT Education Trust
- Latour, B. (1991). *Nous n'avons jamais été modernes*. Paris : La Découverte
- Latour, B. (éd.). (1992). *Ces réseaux que la raison ignore*. Paris : L'Harmattan.
- Latour, B. (1996). *An actor-network theory. A few clarifications plus more than a few complications*. In *Soziale Welt*, vol 47, p. 369 – 381.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social. An introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Latour, B. (2006). *Changer de la société, Refaire de la sociologie*. Paris : Editions La Découverte
- Laurence, P., R. & Lorsch, J., W. (1973). *Adapter les structures de l'entreprise : intégration ou différenciation*. Paris : Editions d'Organisation.
- Lavergne, R. (2003). *Les approches-programmes : Une nouvelle façon d'opérer*. Dans *Express sur le développement*, N°3 Agence Canadienne de développement international.
- Leblebici, H.; & Salancik, G.; R. & Copay, A. & King, T. (1991). Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry. In *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36, No. 3 (Sep., 1991), pp. 333-363
- Lecours, A. (2002). *L'approche néo-institutionnelle en science politique : unité ou diversité ?*. *Politique et sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 3-19.
- Lécrivain, G. (2011). *Management des organisations et stratégies, dossier 2 : Une approche théorique des organisations*. Université du Littoral : Cote d'Opale. Consulté le 24/04/2011.
<http://www.managmarket.com/managementdesorg/th-ories-des-organisations.pdf>
- Legrand, L. (1988) *Les politiques de l'éducation*. Paris : PUF.
- LeMoigne, J.L. (1990). *La modélisation des systèmes complexes*. Paris: Dunod.
- Lemoine, S. (2015). *La subjectivation chez Foucault, autonomie dans l'hétéronomie ? Dispositif et subjectivation*. Consulté le 28 janvier 2015.
https://www.academia.edu/7218049/La_subjectivation_chez_Foucault_autonomie_dans_lh%C3%A9ronomie_Dispositif_et_subjectivation
- Lenain, P. (2004). *Le FMI*. Paris: Éditions La Découverte
- Lindblom, C., E. & Cohen D. K. (1979). *Usable knowledge: social science and social problem solving*. New Haven: Yale University.

- Lindblom, C., E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39 (6), pp. 517-526
- Lindblom, C., E., (1977). *Politics and markets: the world's political economic systems*. New York: Basic Books.
- Lindblom, C., E. (1959). *The science of « mudling through »*. In *Public Administration Review*, n° 39 : 517-526.
- Linden, I. (1999). *Christianisme et pouvoirs au Rwanda (1900-1990)*. Editions Karthala.
- Linder S., H. & Peters, B., G. (1989). *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*. *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 1 (Jan. - Mar., 1989), pp. 35-58
- Lopez, S.; M. (2015). *Resserrer le dispositif européen de l'enseignement supérieur par les acquis d'apprentissage*. Thèse de doctorat. Université catholique de Louvain & École Normale Supérieure de Lyon.
- Lowi, T., J. (1972). *Four systems of policy, politics and choice*. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310.
- Lundberg, E. (1974). *Award ceremony speech. Nobel prize in economics 1974*. The Nobel Foundation 1974. Consulté le 23 septembre 2014
http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economicsciences/laureates/1974/presentation-speech.html
- Majone, G. (1991). *Cross-national sources of regulatory policy making in Europe and the US*. In *Journal of public policy*, N° 11, p.79-106.
- Marcelo, M. (2013). *Sosiyete sivile irasaba ko bourse itashingira ku byiciro by'ubudehe*. Dans *Umuseke news paper*. Consulté le 5 Avril 2014
<http://www.umuseke.rw/sosiyete-sivile-irasaba-ko-bourse-itashingira-ku-byiciro-byubudehe/>
- March, J. ; G. & Olsen, J. ; P. (2009). *The logic of appropriateness*. Oslo: Centre of European studies
- Marmoz, L . *L'innovation en éducation*, in Larrieux, J., E. (1988). *La réforme de l'éducation en Haiti, 1979-1986 : Une évaluation de contexte, de structures et de processus : Une perspective systémique*. Louvain-la-Neuve :UCL. PSP/Pédagogie
- Marysse, S. ; Herdt, T. ; Ndayambaje, E (1994). *Rwanda: appauvrissement et ajustement structurel*. Paris : L'Harmattan
- Maroy, C. (2000). *Construction de la régulation et place de l'évaluation, quelques tendances en Belgique francophone*. In *Revue de l'Institut de Sociologie*, 1-4, pp. 63-84.
- Mbamba, (1992). *Book of Readings in Educational Management*, Harare: UNESCO
- MacDonald, M. (2012). *Rwanda education capacity needs assessment*. Kigali: DFID & MINEDUC
- Médard, J., F. (2006). *Le modèle unique d'Etat en question*. In *Revue internationale de politique comparée*, numero special « Jean Francois Médard », vol 13, n°4.
- Médard, J., F. (2000). *L'État et le politique en Afrique*. In *Revue française de science politique*, 50^{ème} année, n° 4-5, p.849-854.
- Meier, R. ; & Raffinot, M. (2005). *S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda*. Dans *Revue du tiers monde*, n° 183, 2005/3, p. 625-649.
- Mény, Y. (1993). *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe ou le rejet*. Paris : L'Harmattan.
- Mény, Y. & Thoening, J.C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: PUF

- Merrian, C., E. & Abbott, E., & Gault, R., H., & Davies., M., L. & Dobyns, F. (1915). *Report of the city council committee on crime of the city of Chicago*. Chicago: Press of H.G. Adair.
- Mérini, C. (2001). *Le partenariat: histoire et essai de définition*. Actes de la journée nationale de l'OZP du 5 Mai 2001
- Mérini, C. (2006). *Enjeux et limites d'une formation au partenariat*. Versailles : Laboratoire PAEDI-IUFAM de Versailles.
- Meyer, J., W. & Scott, W., R. (Eds.). (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. London : Sage Publications.
- Meyer, J., W. & Rowan, B. (1983). Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In Meyer, J., W. & Scott, W., R. (Eds.). (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality* (pp. 21-45). London : Sage Publications.
- Meersch, J. (1993). *Le catéchuménat au Rwanda, de 1900 à nos jours : étude historique et pastorale*. Pallotti press
- Mignerat, M. & Rivard, S. (2007). *Réponses stratégiques des gestionnaires de projet de SI aux influences des pratiques de gestion de projet institutionnalisées*. Ottawa : ASAC.
- Mineart, L. ; & Guillot, P. (1996). *Soldats à la rescousse : les leçons humanitaires des événements du Rwanda*. Paris : OCDE publishing.
- MINALOC (2000). *National decentralization policy*. Kigali: Minaloc
- MINALOC (2005). *Local administration reform policy*. Kigali: Minaloc
- MINALOC (2008). *Community development policy*. Kigali: minaloc
- MINALOC (2009). *Ubudehe mu kurwanya ubukene: concept note*. Kigali: Minaloc
- MINALOC (2011). *Decentralization implementation plan (DIP) 2011-2015*. Kigali: Minaloc.
- MINALOC & NPRP (2002). *Ubudehe mu kurwanya ubukene / Ubudehe to fight poverty*. Kigali: National poverty reduction programme
- MINECOFIN (2004). *Poverty reduction strategy. Annual progress report*. Kigali : Directorate of strategic planning and poverty reduction monitoring
- MINECOFIN (2006). *Politique de l'aide extérieure: approuvé par le conseil des ministres du 26 Juillet 2006*. Kigali : Ministère des Finances et de la planification économique.
- MINECOFIN (2007). *Economic development and poverty reduction strategy, 2008-2012*. Kigali : Directorate of strategic planning and poverty reduction monitoring.
- MINECOFIN (2011). *Guidelines for development of district development plans in the context of edprs 2 elaboration*. Kigali : Directorate of strategic planning and poverty reduction monitoring.
- MINECOFIN (2012). *Memorandum of understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda (Revised 2012)*. Kigali: Minecofin.
- MINECOFIN (2013). *Economic development and poverty reduction strategy 2013-2018. Shaping our development*. Kigali: Minecofin.
- MINEDUC. (1997). *Étude du secteur de l'éducation au Rwanda*. Kigali : MINEDUC/UNESCO
- MINEDUC. (2001). *Le développement de l'Education 1990-2000. Rapport National du Rwanda*. Consultee le 16/11/2011
<http://www.ibe.unesco.org/International/ICE/natrap/Rwanda.pdf>
- MINEDUC (2003). *Education sector policy*. Kigali : Mineduc
- MINEDUC (2003a). *Education sector strategic plan 2004-2008*. Kigali: Mineduc
- MINEDUC (2005). *Rwanda. Joint education sector support (JESS). Draft programme document, 17 june 2005*. Kigali: Mineduc

- MINEDUC (2005a). Memorandum of understanding between the government of Rwanda and development partners regarding partnership principles for support to the Rwanda education sector. Draft document of 24th November 2005. Kigali: mineduc
- MINEDUC (2006). *Rwanda education sector: Long-term strategy and financial framework 2006-201 (LTSFF)*. Kigali: Ministry of education.
- MINEDUC (2006a). Memorandum of understanding between the government of Rwanda and development partners regarding partnership principles for support to the Rwanda education sector. Kigali: mineduc
- MINEDUC (2007a). *Special needs education policy*. Kigali:Mineduc
- MINEDUC (2007b). *Teachers development and management in Rwanda*. Kigali:Mineduc
- MINEDUC. (2008). *Le développement de l'éducation. Rapport National du Rwanda*. 48^{ème} session de la conférence internationale de l'éducation (CIE).
- MINEDUC (2008a). *Girls' education policy*. Kigali:Mineduc
- MINEDUC (2008b). *Higher education policy*. Kigali:Mineduc
- MINEDUC (2008c). *Technical and vocational education and training (TVET) policy in Rwanda*. Kigali: Mineduc
- MINEDUC (2008d) *ICT in education policy*. Kigali :Mineduc
- MINEDUC (2008e) *Education sector strategic plan 2008-2012*. Kigali: Mineduc
- MINEDUC (2010). *Rwanda. Joint education sector support (JESS2). Programme document, 8 Septembre 2010*. Kigali:Mineduc
- MINEDUC (2011a). *Politique nationale d'alphabétisation*. Kigali:Mineduc
- MINEDUC (2011b). *Early childhood development policy*. Kigali:Mineduc
- MINEDUC (2013). *Amabwiriza y'umunyamabanga wa Leta ushinze amashuri abanza n'ayisumbuye arebana n'ishyirwa mu bikorwa rya gahunda idasanzwe (phase V) yo kubaka ibyumba by'amashuri, ubwiherero no kurangiza amacumbi y'abarimu (2013/2014)*. Kigali: Mineduc.
- MINEDUC & VVOB. (2008). *Training Manual for Primary Schools' Head Teachers:Administration of Primary Schools*. Kigali: Mineduc
- MINEDUC & World bank (2003). *Education in Rwanda: rebalancing resources to accelerate post-conflict development and poverty reduction*. A joint report by the government of Rwanda (ministry of education) and the world bank (Africa region human development department). Kigali, April 17, 2003.
- Moison, J., (1997). *Du mode d'existence des outils de gestion*, Seli Arslan.
- Mollaert, Y. (2001). *Facteurs favorisant l'implantation de la réforme*. «L'école de la réussite». In Pédagogies no 14. Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant.
- Morfaux, L., M. (2001). *Vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines*, Armand-Colin
- Morin, E. (1977). *La méthode, tome 1 : La nature*. Paris : Seuil.
- Moulton, J. & Mundy, K. & Welmond, M. & Williams, J. (2001). *The implementation of basic education reforms in sub-sahara Africa: Paradigm lost?*. USAID:Office of sustainable development, bureau for Africa.
- Moyon, E. & Lecocq, X. (2007).*La dynamique des réponses stratégiques des majors au changement institutionnel dans l'industrie de la musique*. Lille : LEM.
- Muchielli, R. (1998). *L'analyse de contenu des documents et des communications*. 8^e édition. Paris : Editions ESF
- Mugisha, B. (2012). Abayobozi b'ibigo by'amashuri bakwiye kwesha imihigo baba bahize. Consulté le 27 Mai 2014.
<http://www.orinfor.gov.rw/printmedia/news.php?type=rw&volumeid=489&cat=25&storyid=12261>

- Muller, P. (2006). *Les politiques publiques*. 6^e édition. Que sais-je ? Paris :PUF
- Muller, P. (2000). *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*. Dans Revue française de science politique, 50^e année, n°2, p. 189-208.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Mont-chrestien.
- Munyarugerero, F.; X.; (1986). *Réforme de l'enseignement supérieur*. Dans Dialogue, n° 118, p. 62-72
- Mureme, K.; B. (2014) *Manuel de sociologie politique rwandaise approfondie. Le Rwanda, un État-nation unitaire millénaire*. tome 1. Paris : L'Harmattan.
- Mushanga, R. (2010). *Education NGO platform sets self coordination example in Rwanda*. Kigali: SNV Netherlands Development Organisation
- Mwizerwa, G. (2013). *Minisitiri Murekezi yasabye imbabazi ku ivangura yakoze ubwo yigaga mu Bubiligi*. Consulté le 26 Novembre 2013
<http://igihe.com/politiki/amakuru/article/minisitiri-murekezi-yasabye>
- Myers, R., G. (1984). *Going to scale. A paper prepared for UNICEF for the Second Inter-Agency Meeting on Community-based Child Development, New York, October 29 -31, 1984*. New York: UNICEF, the Consultative Group on Early Childhood Care and Development
- NISR & MIFOTRA (2010). *Draft Census of public servants*. Kigali: National Institute of Statistics of Rwanda & Minister of Public Service and Labor, December 2010
- Ngenzi, T. (2012). *Uruhare rw'ingo mu kwesa imihigo ruracyari ruto-Sosiyete sivile*. Consulté on 27 Mai 2014.
<http://www.umuseke.rw/uruhare-rwingo-mu-kwesa-imihigo-ruracyari-ruto-societe-civil/>
- NGLS (2002). *World summit on sustainable development*. Genève: NGLS Roundup
- Njoroge, G, K. & Rubagiza, J. (2003). *History of education*. Module 5. Kigali:KIE
- Nkundabatware, I. (2008). *La décentralisation comme mode de gouvernance au Rwanda: regards des acteurs sur la réforme*. Thèse de doctorat non publié. Mons : Université de Mons-Hainaut.
- North, D., C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nsabimana, E. (2013). *Imbabazi : Ministiri Murekezi aricuza ku ibaruwa yanditse mu w'1973*. Consulté le 27 Novembre 2013
<http://www.imirasire.com/Amakuru-Yose/Amakuru-Mashya/Mu-Rwanda-22/Imbabazi-Minisitiri-Murekezi-aricuza-ku-ibaruwa-yanditse-mu-1973>
- Ntakirutimana, D. (2014,a). *AJPRODHO : Abanyarwanda basaga 65% ntibazi gahunda za leta*. Consulté le 11 novembre 2014
<http://www.igihe.com/amakuru/u-rwanda/article/ajprodho-abanyarwanda-basaga-65>
- Ntakirutimana, D. (2014,b). *Icyongereza cyinshi cyaba gituma Abanyarwanda batamenya gahunda za Leta*. Consulté le 11 novembre 2014
<http://www.igihe.com/amakuru/u-rwanda/article/icyongereza-cyinshi-cyaba-gituma>
- Ntakirutimana, E. (2010). *Le Français au Rwanda*. Dans Le Français en Afrique: Revue du Réseau des Observatoires du Français Contemporain en Afrique, no 25-2010, Institut de Linguistique Française-CNRS-UMR 6039, Nice, pp19-31
- Nturo, M. (1973). *Les dispositions légales et l'éducation chrétienne au Rwanda*. Publication partielle de la thèse présentée à la faculté de théologie de l'université de Fribourg, Suisse, pour obtenir le grade de docteur. Fribourg : Editions API-FRIBOURG.

- Nubukpo, K. (2013). *Quel futur pour l'Afrique ? Évolution des paradigmes du développement, débats méthodologiques et perspectives*. Dans l'Économie politique 2013/3, n°59, p.76-90
- Nyamba, A. (2005). *Quelle place pour les systèmes éducatifs et de formation dans la mondialisation ? Les systèmes éducatifs et de formation africains : une situation chaotique et paradoxale*. Dans Éducation et Sociétés n°16/2005/2. pp 53-69
- Nyirabera, M.; C. (2013). *MINEDUC iramagana abasibiza abanyeshuri babadindiza*. Consulté le 11 decembre 2014
<http://www.igihe.com/amakuru/u-rwanda/mineduc-iramagana-abasibiza-abanyeshuri-babadindiza>
- Obura, A. (2003). *Never again: education reconstruction in Rwanda*. UNESCO: IIEP
- OECD-DAC (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris: Development and Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)
- ODI et Mokoro (2009). *Sector budget support in practice: case study education sector in Rwanda*. London: Overseas development institute
- Oliver, (1991). Strategic responses to institutional process. Dans Academy Management Review, Vol. 16, n°1, p. 145-179
- Olivier de Sardan, J., P. (1995). *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : Éditions Karthala.
- OSSEREA (2006). *Taking Stock and Analysing Mechanisms for Participation and Accountability at Community and Decentralized Levels in Rwanda*. Kigali: Ossrea Rwanda chapter
- OSSREA (2006a) *EDPRS Poverty Analysis of Ubudehe*. Kigali: Ossrea Rwanda chapter
- Overdulse, C., M. (1997). *Rwanda, un peuple avec une histoire*. Paris : L'Harmattan.
- Palau, Y. (Dir.).(2011). *Gouvernance et normativité. La gouvernance des sociétés contemporaines au regard des mutations de la normativité*. Laval : La presse de l'université Laval.
- Pauvert, J.,C. (1961). *Les trois aspects positifs de la conférence d'Addis-Abeba*. Dans Bulletin de Liaison, n° 22, décembre 1961. Pp 7-13.
- Peemans, J-, P., (2002). *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*. Louvain-la-Neuve/Paris : Academia-Bruylant/L'Harmattan
- Peemans, J. – P. (2004) *Une solidarité en actes. Quelques remarques introductives*. Dans Charlier, S. ; & Nyssens, M. ; & Peemans, J. – P. ; & del Castillo, I.; Y. (Dir.). *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation* (pp. 17-52). UCL : Presses Universitaires de Louvain.
- Pelletier, P. (2010). *Le néo-institutionnalisme sociologique en tant qu'ancrage théorique à la compréhension des arrangements institutionnels liés aux pratiques de gouvernance*. Québec : Centre de recherche sur la gouvernance (CERGO).
- Peeters, H. & Charlier, P. (1999). *Contributions à une théorie du dispositif*. UCL : GReMS, Département de communication Université catholique de Louvain
- Petit, B. (1993). *L'ajustement structurel et la position de la communauté européenne*. In *Revue Tiers-Monde* n° 136, oct.-déc. 1993
- Pffefer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Chicago: Stanford University Press.
- Phidd, R., W. & Doern, G., B. (1992). *Canadian public policy: ideas, structure, process*. Toronto: Methuen
- PNUD (1997). *Rapport mondial sur le developpement humain*. Paris : Economica

- PNUD (2007). *Turning Vision 2020 into reality. From recovery to sustainable human development*. Kigali: United nations development programme Rwanda
- Postic, M. & De Ketele, J.M. (1988). *Observer les situations éducatives*. Paris :PUF.
- Powell, W., W. & DiMaggio, J., P.(Eds.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Purdeková, A. (2011). *Even if I am not there, there are so many eyes: Surveillance and State Reach in Rwanda*. *The Journal of Morden African Studies* 49 (3): pp. 475 – 496.
- Raffnsøe, S. (2008). *Qu'est ce qu'un dispositif ?* Dans Symposium, volume 12, Issue 1, pp. 44-66
- Randel, J. (2003) Principe de l'appropriation, réalité des systèmes. Dans Smille, I. ; & Lecompte, S., H-B. (2003). *Appropriation et partenariat. Quel rôle pour la société civile dans les stratégies de réduction de la pauvreté* (pp. 83-88). Paris :OCDE.
- Rawls, J. (1972). *A theory of justice*. Oxford : Oxford university press
- Razafindrakoto, M. & et Roubaud, F. (2003). Pensent-ils différemment ? La « voix des pauvres » à travers les enquêtes statistiques. In Cling, J., P. & Razafindrakoto, M. & Roubaud, F. (Dir.). *Les nouvelles strategies internationales de lutte contre la pauvreté* 2^{ème} Edition (pp. 139-164). Paris : Edition Economica.
- RCSP (2014) *Ubudehe categorization and its impact on citizen's living conditions in Rwanda. Final report*. Kigali: Rwanda civil society platform
- RCSPP (2014a). *Rwanda civil society platform forum*. Consulté le 5 Avril 2014
<http://www.rcsprwanda.org/spip.php?rubrique1>
- RCSPP (2014b). *Rwanda civil society public policy dialogue report on 12YBE in Rwanda*. Kigali: RCSPP.
- RENCP (2013). *RENCP general assembly minute of October 22, 2013*. Kigali: Wellspring foundation
- RENCP (2014). *Rwanda education NGOs coordination platform. Working groups*. Consulté le 16/6/2014.
<http://www.rencp.org/committee/>
- République Rwandaise (1966). *Loi du 27 aout 1966 sur l'Éducation Nationale de la République Rwandaise*. Dans Journal Officiel de la République Rwandaise, n° 19 du 10 octobre 1966.
- République Rwandaise (1995). *Conférence sur la politique et la planification de l'éducation au Rwanda du 24 au 27 Avril 1994*. Kigali : MINEPRISEC/MINESUPRES.
- République Rwandaise (2000). *Vision 2020 du Rwanda*. Kigali: Minécofin
- Republic of Rwanda (2002). *Poverty reduction strategy paper*. Kigali: Nation poverty reduction programme/ Ministry of finance and economic planning.
- Republic of Rwanda (2012). Law N°23/2012 of 15/06/2012 governing the organization and functioning of nursery, primary and secondary education. In Official gazette Official Gazette n° 31 of 30/07/2012, pp. 11-47
- Republic of Rwanda, (2014). *Prime minister's instructions N° 004/03 of 27/12/2013 establishing the joint action development forum and determining its responsibilities, organization and functioning*. In Official Gazette n° 02 of 13/01/2014, pp. 2-27
- Repubulika y'uRwanda (2012). *Ijambo rya minisitiri w'intebe ageza kuri nyakubahwa perezida wa repbulika imihigo y'abaminisitiri*. Gako: La primature
- Republic of Rwanda & World bank (2003). *Education in Rwanda. Rebalancing resources to accelerate post-conflict development and poverty reduction*. Kigali: MINEDUC/Africa region human development department.

- RESDP (2010). *Appraisal and endorsement of Rwanda education sector strategic plan 2010-2015 by Rwanda education sector development partners. EFA-FTI Catalytic fund application*. Kigali: Rwanda education sector development partners.
- Richards, C.; & Blackstock, K.; L.; & Carter, C.; E. (2004) *Practical approaches to participation*. In SERG Policy Brief, n°1.
- Richardson, J. (2012). *Constructing a policy-making state? Policy dynamics in EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Rist, G. (2007). *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale. Troisième édition revue et augmentée*. Paris : Presse de la fondation nationale des sciences politiques
- Ritzer, G. (2004). *Encyclopedia of social theory*. University of Maryland : Sage publications
- Robert, A., D. & Bouillaguet, A. (1997). *L'analyse de contenu*. Que sais-je ?. Paris :PUF
- Roegiers, X. (2004). *Approche par compétence, curriculums, équité et réduction de la pauvreté*. Genève :UNESCO
- Rothschild, M., L., (1999). *Carrots, Sticks, and Promises: A Conceptual Framework for the management of public health and social issue behaviors*. In Journal of Marketing, 63, p.24–37
- Rowe, G.; & Frewer, L.; J. (2000). *Public participation methods: A framework for evaluation*. In Science technology human value, n° 25 vol.3
- Rugengande, J. (2007). *Développement et Diversification de l'enseignement privé en Afrique subsaharienne. L'enseignement Privé au Rwanda*. Thèse de doctorat. Louvain-la-Neuve : UCL.
- Rugengande, J. (2010). *L'enseignement privé au Rwanda*. Louvain-la-Neuve: Academia-Bruyland Louvain-la-Neuve (Belgique).
- Russel, A. J. (2000). *Méthodes de recherche en Sciences Humaines*. Paris, Bruxelles : De Boeck& Larcier.
- Rutayisire, P. (1987). *La christianisation de Rwanda (1900-1945) : Méthode missionnaire et politique selon Mgr Léon Classe*. Fribourg : Editions Universitaires Fribourg.
- Rwanda auditor general (2013). *Report of the auditor general of state finances for the year ended 30 June 2013*. Kigali: OAG
- Sabatier, P.; A. & Jenkins-Smith, H. (eds). (1993). *Policy change and learning : An advocacy coalition approach*. Boulder: West-view press.
- Saito, H. (2011). *An actor-network theory of cosmopolitanism*. In American Sociological Association, Volume 29, Issue 2, P 124-149.
- Samoff, J., & Sebatane, M., E. & Démbélé, E. (2001). *La réforme en éducation par le bas : créer les conditions propices à la réussite de la généralisation des initiatives expérimentales*. Arusha : ADEA.
- Samoff, J. (1999). *Education sector analysis in Africa: limited national control and even less national ownership*. International Journal of Educational development 19 (1999) 249–272
- Samoff, J. & N'Dri, T., A. & Jallade, L. & Cohen, M. (1996). *Analyses, Agendas and Priorities for Education in Africa: A review of externally initiated, commissioned and supported studies of education in Africa, 1990-1994, Inventory and Analytic Overview of Education Sector Studies in Africa*. UNESCO: WGESA
- Santé Canada (2000). *Politiques et boîtes à outils concernant la participation du public à la prise de décisions*. Ottawa : Secrétariat de la consultation ministérielle, santé Canada
- Sartre, J.-P., (1943). *L'être et le néant*. Paris: Gallimard
- Schacter M. (2001). *Approches sectorielles, responsabilité et ACIDI : Enjeux et recommandations*. Ottawa : Institute On Governance.

- Scher, D. (2010) *The promise of imihigo: decentralized service delivery in Rwanda, 2006-2010*. Princeton University: Innovation for successful societies
- Schultz, É. (2014). *Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), L'instrumentation de l'action publique », Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, 2014, mis en ligne le 05 mai 2014, consulté le 17 décembre 2014. <http://lectures.revues.org/14517>
- Scot, J. (2000). *Rational choice theory. From understanding contemporary society: theories of the present*. Sage publications
- Scot, J. ; C. (2008). *La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne*. Traduit de l'anglais par Olivier Ruchet. Paris : Éditions Amsterdam
- Sen, A. (2010). *L'idée de justice*. Paris : Seuil
- Sen, A. (2008). *Ethique et économie*. Paris : PUF
- Sénat français, (1996). *Aide de la communauté internationale au Rwanda*, 10^{ème} législature : question écrite n° 16494 de M. Guy Penne. Consulte le 27 janvier 2012. <http://www.senat.fr/questions/base/1996/qSEQ960716494.html>
- Serfat-Garzon, P. (2003). *L'appropriation*. In Segaud, M. & Brun, J. & Driant, J., C. (2003). *Dictionnaire critique de l'habitat et du logement*. Paris: Editions Armand Colin, pp. 27-30.
- Shimamungu, E. (1998). *Le Kinyarwanda: Initiation à une langue Bantu*. Paris, L'Harmattan.
- Simeon, R. (1976). *Studying public policy*. In Revue Canadienne de science politique, 9 (4), pp. 548-580
- Simoulin, V. (2000). *Emission, médiation, réception... Les opérations constitutives d'une réforme par imprégnation*. Dans Revue française de science politique, 50^e année, n°2, p. 333-350.
- Simon, H. (1957). *A Behavioral Model of Rational Choice*. in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Smille, I. ; & Lecompte, S., H-B. (2003). *Appropriation et partenariat. Quel rôle pour la société civile dans les stratégies de réduction de la pauvreté*. Paris :OCDE, p. 83-88.
- Starbuck W. H., (1983). *Organizations as action generators*. In American sociological reviews, n°48, p. 91-102.
- Suchman, M., C. (1995). *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. in Academy of management review, vol20, no 3, p. 571-610.
- Tchimou, D., M. (2008). *Appropriation de la décentralisation et régulation des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne : Une analyse comparée des cas du Benin et du Sénégal*. In Canadian and International Education/ Education canadienne et internationale, vol. 37, issue 2, p. 18-36.
- Tehio, V. & Cros, F. (2009). *Politiques publiques en éducation: l'exemple des réformes curriculaires* : Actes du séminaire final de l'étude sur les réformes curriculaires par l'approche par compétence en Afrique 10-12 juin 2001.
- Thatcher, M. (1995). *Les chemins du pouvoir*. Memoires tome 2. Editions Albin Michel
- Tippet, J. ; & Handley, J. ; F. ; & Ravetz, J.; (2007). *Meeting the challenges of a sustainable development. A conceptual appraisal of a new methodology of participatory ecological planning progress*. In Planning, n°67, pp. 9-98.
- Trebilcock, J., M. & Hartle, D., G. & Ribert, J. & Pritchard, S. & Dewes, D. N. (1982). *The choice of governing instruments*. Ottawa: Canadian Government Publishing Centre.
- Truman, D. (1951). *The governmental process: Political interests and public opinion*. Newyork: Alfred A. Knopf.

- Tupper, A. & Doern, B. (éds). (1981). *Public Corporations and Public Policy in Canada*. Montréal: Institute for Research on Public Policy.
- Twagiramungu, N. (2014). *Two rebel roads to power. Explaining variation in the transition from genocidal violence to rebel governance in contemporary rwanda and Burundi*. [Unpublished doctoral thesis] April 2014. Boston: Faculty of the Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University,.
- Twizeyimana, A., B. (2009). *Les réformes scolaires au Rwanda*. Du français à l'anglais, les enseignants bons a rien. Consulté le 15/01/2011
[http:// www.syfia-grands-lacs.info/index.php](http://www.syfia-grands-lacs.info/index.php)
- Twizeyimana, A., B. (2014). *A chaque citoyen, son contrat de performance*. Dans Inter press service (IPS). Consulté le 27 Mai 2014.
<http://www.ipsnouvelles.be/news.php?idnews=9758>
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia. A century of public school reform*. Cambridge: Harvard University Press, in Zantem, V., A. (2008). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris :PUF
- UN (1997). *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Washington: General assembly
- UN. (2000). *United Nation millennium declaration. Resolution adopted by the general assembly*. Fifty-fifth session, September 2000. New York: United Nations.
- UN. (2002). *Monterrey consensus on financing for development*. Monterrey : United Nations
- UN (2010). *Processus d'élaboration du PNUAD, partie (I) : principes directeurs à l'attention des équipes de pays des Nations Unies*. Washington : United nations development group
- UN Rwanda (2001). *Rwanda United Nations development assistance framework (2002-2006)*. Kigali: UNDAF
- UN Rwanda (2007a). *Rwanda United Nations development assistance framework (2008-2012)*. Kigali: UNDAF
- UN Rwanda (2007b). *One United Nations programme Rwanda: Common operational document (2008-2012)*. Kigali: UNDAF
- UN Rwanda (20013). *Rwanda United Nations development assistance framework (2013-2018)*. Kigali: UNDAF
- UNDP (2007). *Turning Vision 2020 into reality. From recovery to sustainable human development*. Kigali: United nations développement programme Rwanda
- UNESCO. (1961). *Rapport Final : Conférence d'États africains sur le développement de l'éducation en Afrique Addis-Abéba 15-25 mai 1961*. Nations Unies, commission économique pour l'Afrique. Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture. Consulté le 11/mai/2011.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000774/077416f.pdf>
- UNESCO (1982a). *L'éducation et le développement endogène en Afrique : évolution, problèmes, perspectives*. Conférence des ministres de l'éducation et des ministres charges de la planification économique des Etats membres d'Afrique, Harare, 28 juin - 3 juillet 1982. Paris : UNESCO.
- UNESCO (1982b). *Déclaration de Harare*. Consulté le 11/5/2011
<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000526/052614fb.pdf>
- UNESCO. (1984). *L'enseignement au Rwanda 1981-1983 : Rapport National à la 39^{ème} Session de la conférence internationale d'éducation* (Genève, 16-25 Octobre 1984).
- UNESCO (1990) *Déclaration mondiale pour l'éducation pour tous et cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*. Jomtien : UNESCO

- UNESCO. (1995). *Réformes*. Consulté le 04/03/2011
<http://www.unesco.org/fr/policies-and-plans/reforms/>
- UNESCO. (2000). *Cadre d'action de Dakar : L'éducation pour tous, tenir nos engagements collectifs*. Dakar : Unesco. Forum mondial sur l'éducation.
- UNESCO. (2000a). *Société civile*. Consulté le 10 juin 2014.
http://www.unesco.org/education/efa/fr/partnership/civil_society.shtml#entend
- UNESCO (2001). *Education for all indicators. Expert group meeting of 25-26 June 2001. Report on the meeting and proposals for the future development of EFA indicators*. Paris: Unesco
- UNESCO (2002). *Education for all. Is the world on track? EFA global monitoring report 2002*. Paris:UNESCO.
- UNESCO. (2011a). *Financing Education in Sub-Saharan Africa Meeting the Challenges of Expansion, Equity and Quality*. Montreal: Unesco Institute for statistics.
- UNESCO. (2011b). *Communiqué de presse de l'UNESCO n° 2011-53 sur le rapport intitulé le financement de l'éducation en Afrique subsaharienne : Relever les défis de l'expansion, de l'équité et de la qualité*. Montreal: Unesco Institute for statistics.
- UNESCO, (2012). *Youth and skills. Putting education to work*. Paris : Unesco publishing
- UNESCO (2014). *Enseigner et apprendre: Atteindre la qualité pour tous. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2013/2014*. Paris: Editions UNESCO.
- Uvin, P. & Miller, D. (1994). *Scaling Up: Thinking Through the Issues*. Consulté le 31/10/2011
<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31630.pdf>
- Uwimbabazi, P. (2012). *An analysis of Umuganda: the policy and practice of community work in Rwanda*. Doctoral thesis. College of Humanities: University of KwaZulu-Natal, Pietermaritzburg, South Africa:
- Vaidis, D. & Halimi-Falkowicz, S. (2007). *La théorie de la dissonance cognitive : Une théorie âgée d'un demi-siècle*. In *Revue électronique de la psychologie sociale*, n° 1, p. 9-18.
- Van Zantem, A. (2008). *Dictionnaire de l'éducation*. Paris :PUF
- Velloso, J. (1985). *Dépendance et éducation: Reproduction ou complot?* Dans *Perspective*, vol. XV, no 2, 221-229.
- Vedung, E., (1998). *Policy instruments: typologies and theories*. In Bemelmans-Videc, M., L., & Rist, R., C. & Vendung, E. (Eds.). (1998). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, p. 21-58.
- Verhaegen, É.; & Vandamme, P. (2004) *Ruses institutionnelles et détournement des pratiques populaires*. Dans Charlier, S. ; & Nyssens, M. ; & Peemans, J. – P. ; & del Castillo, I.; Y. (Dir.). (2004). *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation*. UCL : Presses Universitaires de Louvain, pp.55-125
- Webster's new world law dictionary (2010). *Ownership*. New Jersey: Wiley Publishing
- Weick, K., E. (1979). *The social psychology of organizing*, Addison-Wesley.
- Whitfield, L. & Fraser, A. (2010). *Negotiating Aid: The structural conditions shaping the negotiating strategies of African governments*. In *International Negotiation* 15 (2010) 341-366
- Whitfield, L. (Ed.). (2009). *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. Oxford: Oxford University Press.
- WHO, (2014). *Civil society*. Consulté le 10 juin 2014.
<http://www.who.int/trade/glossary/story006/en/>

- Williamson, J. (2014). *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. A lecture in the series "Practitioners of Development" delivered at the World Bank on January 13, 2004*. World bank: Institute for international economics.
- Williamson, J. (1999). *What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? Paper prepared as a background to the World Bank's World Development Report 2000*. World bank: Institute for international economics.
- Williamson, T., & Dom, C.; (2010). *Améliorer la prestation des services grâce à l'appui budgétaire sectoriel : Vue d'ensemble*. Dans Énoncé de projet, N° 36 du Février 2010.
- Wolfensohn, J., D. (1995). *New directions and new partnerships. Address to the Board of Governors on October 10, 1995*. Washington D.C.: The World bank group.
- Wolfensohn, J., D. (1996a). *Emerging trends in East Asia: New directions in the World bank's partnership*. Washington D.C.: The World bank group.
- Wolfensohn, J., D. (1996b). *People and development*. Washington D.C.: The World bank group.
- Wolfensohn, J., D. (1998). *The other crisis. Address to the Board of Governors on October 6, 1998*. Washington D.C.: The World bank group.
- Wolfensohn, J., D. (2000). *Building an equitable world*. Prague: World Bank group.
- Woodside, K. (1986). *Policy instruments and the study of public policy*. Revue canadienne de science politique, 19 (4), 1986, p. 775-793
- World Bank. (1988). *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for adjustment, revitalization and expansion. A World Bank policy study*. Washington: World Bank Publications.
- World Bank (1989). *Subsaharan-Africa. From crisis to sustainable growth: A long term perspective study*. Washington D.C: World Bank
- World Bank (1993). *The social dimension of adjustment: A general assessment*. Washington D.C : World Bank
- World Bank (1997). *World development report: The State in a changing world*. Washington D.C: The World Bank.
- World bank (1998). *Country assistance strategy for the republic of Rwanda*. Washington D.C.: World bank, country department 9, Africa region.
- World bank (1998a). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington D.C.: World Bank Publications
- World Bank (2002a). *Achieving education for all by 2015: simulation results for 47 low-income countries*. Washington: World Bank, Africa region and education department.
- World Bank (2002b) *PRSP sourcebook*. Washington: World Bank Publications.
- World bank (2002c). *Country assistance strategy for the republic of Rwanda*. Washington D.C.: World bank, country department 9, Africa region.
- World bank (2003a). *The Poverty Reduction Strategy Initiative. An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. Washington D.C.: Worldbank operations evaluation department.
- World bank (2003b). *Education in Rwanda. Rebalancing resources to accelerate post-conflict development and poverty reduction*. Kigali: Africa region human development department.
- World bank (2004). *Education for all (EFA), Fast-track initiative. Progress report*. World bank human development network: development committee
- World bank (2005). *Rwanda poverty reduction support operation II*. Washington D.C.: Borrower/recipient international development association
- World bank. (2006). *Progress report for the education for all: Fast-track initiative*. World bank development committee

- World bank (2008). *Comprehensive development framework. Country ownership*. Consulté le 11 Avril 2014
http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0__CON-5.HTM
- World bank (2011). *Rwanda education country status report. Toward quality enhancement and achievement of universal nine year basic education. An education system in transition; a nation in transition*. Washington D.C: The international bank for reconstruction and development/World bank
- World Bank (2012). *Developing sustainable public sector capacity for Rwanda's vision 2020: enhancing human resource management*. World Bank: Poverty reduction and Economic management team at the World Bank in partnership with the Public sector capacity building secretariat
- World Bank (2013). *Demand for good governance (DFGG). Community of practice*. Washington D.C.: The World Bank Group.
- World bank & IMF. (2001). *Tracking of Poverty-Related Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*. Washington D.C.: World bank publications
- Zay, D. et Gonnin-Bolo, A. (1995). *Établissements et partenariats. Stratégies pour des projets communs*. Paris : I.N.R.P.
- Zay, D. (1994). *Partenariat*. Dans *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Paris : Nathan, pp. 719-724.
- Zittoun, P. (2011), "L'approche constructiviste des instruments", colloque international « Les nouveaux instruments d'action publique : mise en discussion théorique », Science Po Paris, 6-8 janvier
- Zittoun, P. (2005), "Les indicateurs, un nouveau mode de régulation des échanges polycentriques ? ", 8e congrès, Association Française de Science Politique, Lyon, 14-16 septembre
- Zucker, L. G. (1977). *The role of institutionalization in cultural persistence*. In *American sociological review*, volume 42, Issue 5 (oct. 1977). P. 726-743.
- Zucker, L. G. (1988). *Institutional patterns and organizations: culture and environment*. Cambridge MA: Ballinger

Liste des tableaux

Tableau 1	Inventaire des instruments d'action publique mobilisés dans le secteur de l'éducation	29
Tableau 2	Taille de l'échantillon des acteurs éducatifs	30
Tableau 3	Plan de l'éducation à long terme (1960-1980)	72
Tableau 4	Typologie des instruments d'action publique selon Lascoumes	104
Tableau 5	Modèle de transfert des instruments et des politiques publiques	110
Tableau 6	Synthèse de différentes approches instrumentales	112
Tableau 7	Établissements scolaires à la fin de la période des urgences et de transition	135
Tableau 8	Partage de financement du second plan d'ajustement structurel 1998-2000	144
Tableau 9	Projection du flux financier dans le secteur éducatif en 2009(en millions de US\$)	167
Tableau 10	Structures éducatives et leurs rôles après la phase de décentralisation de 2006	175
Tableau 11	Catégories socioéconomiques Ubudehe	205
Tableau 12	Subdivision de la catégorie de pauvres	205
Tableau 13	Construction des salles de classe et des latrines destinées au programme de « 12YBE » dans les 30 districts, pour l'année 2013	208
Tableau 14	Indicateurs éducatifs définis par la Banque mondiale dans le cadre de « Fast track »	215
Tableau 15	Les 18 indicateurs éducatifs définis par l'UNESCO	215
Tableau 16	Les indicateurs éducatifs définis par l'Union européenne	216

Liste des figures

Figure 1	Intégration des parties prenantes dans les processus gouvernementaux selon les documents de référence de la Banque mondiale	56
Figure 2	Échelle de participation en fonction du degré d'engagement des acteurs	59
Figure 3	Niveaux du processus de participation en fonction de l'orientation de la communication	61
Figure 4	Modèle de participation dans la perspective de la Banque mondiale	62
Figure 5	Cadre de planification financière à long terme dans le secteur de l'éducation	169
Figure 6	Évolution du réseau d'acteurs éducatifs au Rwanda, de 1960 à 2014	221

Liste d'encadrés

Encadré 1	Législation scolaire, la question des conventions et la réaction des acteurs éducatifs locaux	157
Encadré 2	Société civile et son combat pour entrer dans les instances de discussion des politiques éducatives au Rwanda	197

Glossaire

ABG	Appui budgétaire général
ABS	Appui bidgetaire sectoriel
ACP	Afrique Caraïbe et Pacifique
ADEA	Association for development of education in Africa
AEA	Autonomous education agency
AFDB	African development Bank
AOWP	Annual operation work plan
APD	Aide public au developpement
BAD	Banque africaine de developpement
BADEA	Banque arabe pour le developpement economique en Afrique
BIRD	Banque internationale pour la reconciliation et le developpement
CAS	Country assistance strategy
CERAI	Centre d'enseignement rural et artisanal intégré
CIDA	Canadian international development agency
CPR	Conseil protestant au Rwanda
CRS	Catholic relief service
CSN	Civil society network
CSN	Civil society network
CSNC	Civil society network coordinator
CWIQ	Core welfare indicator questionnaire
DDP	District development plan
DFID	Department for international development
DHS	Demographic and health survey
DSRP	Document strategique de reduction de la pauvrete
EFA	Education for all
ESSP	Education sector strategic plan
ETG	Education thematic groups
FAD	Fond africain de developpement
FAO	Food and agriculture organization
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monetaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FPR	Front patriotique rwandais
FTB	Faculte de theologie de Butare
GBS	General budget support
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HEC	High education council
HLSS	Household living standards survey
IBW	Institutions de Bretton woods
IDA	International development association
IHSD	Institute for health sector development
INILAK	Institut des laics adventistes de Kigali
ISPG	Institut superieure pedagogique de Gitwe
JADF	joint action for development forum
JESS	Joint evaluation of education sector
JESS	Joint education sector support
JRES	Joint review for education sector
LTSFF	Long term strategy and financial framework
MIFOTRA	Ministere de la Fonction publique et du travail
MINALOC	Ministère de l'Administration locale
MINECOFIN	Ministère de l'Économie et de planification financière
MINEDUC	Ministère de l'Éducation
MINESUPRES	Ministère de l'enseignement superieur et de la recherche scientifique
MLA	Monitoring of learning achievements
MoU	Memorandum of understanding
MRND	Mouvement révolutionnaire national pour le développement

MTEF	Midle term expenditure funds
NATO	Nodality, authority, tresory, organization
NCDC	National curriculum development center
NEPAD	New partnership for Africa's development
NPA	National poverty assessment
OBC	Outcome based curriculum
OCDE	Organisation pour la cooperation et le development economique
OMD	Objectf du millenaire pour le développement
OMS	Organisation mondial de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des nations unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de petrole
OSSREA	Organization for social science research in eastern and southern Africa
PADEC	Projet d'appui au developpement communautaire
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Plan d'ajustement structurel
PEER	Programme for education for emergencies and reconstruction
PIB	Produit interieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre tres endette
PRRD	Plan for reconciation, rehabilitation and development
PRSP	Puverty reduction strategic plan
PSRP	Plan strategique de reduction de la pauvreté
PTA	Parents-teacher association
RCSPF	Rwanda civil society platform forum
REB	Rwanda education board
RENCP	Rwanda education NGOs coordination platform
RENP	Rwanda emergency normalization plan
RNEC	Rwanda national examination council
SBS	Sector budget support
SFAR	Students financing agency of Rwanda
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SNEC	Secretariat national de l'enseignement catholique
SNV	Schweizerische Normen-Vereinigung
Swap	Sector wide approach
TEP	Techer emergence program
TIC	Technology information and communication
TSC	Teacher service commission
TVET	Technical and vocational education and training
UAAC	Universite adventiste d'Afrique centrale
UE	Union europeene
UEMOA	Union economique et monetaire ouest africaine
ULK	Universte libre de Kigali
UN	United Nations
UNDP	United Nations development programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations high commissioner for refugees
UNICEF	United Nations children's fund
UPE	Universal primary education
USA	United states of America
USAID	Unites States agency for international development
VAN	Valeur actuelle nette
VVOB	Vlaamse vereniging voor ontwikkelingssamenwerking en technische bijstand
WDA	Workforce development agency