

Troisième partie : Présentation, analyse et discussion des résultats

Introduction de la troisième partie

Comme nous l'avons montré tout au long du chapitre 5, l'objectif central de l'analyse empirique était de « *donner un sens* » (Miles et Huberman, 2003, p. 437) aux résultats obtenus, à la lumière de notre méta-modèle d'analyse. Plus concrètement, il s'agissait de confronter les hypothèses avancées à propos de la prédominance de différentes visées de l'action de planification, à partir des indices correspondants dans le matériau empirique. Dans cette dernière partie du travail, nous allons décrire, systématiquement, les résultats obtenus. Ils sont structurés en trois chapitres :

Le chapitre 6 est consacré à la première analyse. Il présente les résultats issus de l'analyse des documents de base et des documents connexes associés à chaque épisode, en ce qui concerne, notamment, les modalités que prennent les variables de notre méta-modèle d'analyse. Notre objectif, ici, est de mettre en évidence, d'abord la visée prédominante qui transparaît du document de base orientant les analyses à chaque épisode, puis celles transparaissant des documents associés à cet épisode qui ont été produits en amont et en aval du document de base. Les résultats obtenus sur les différents épisodes sont ensuite confrontés, pour en dégager les visées persistantes tout au long du processus d'élaboration du plan de l'EPT.

Le chapitre 7 consacré à la deuxième analyse se focalise sur la sélection et l'agencement des arguments adoptés par les planificateurs pour amener leurs allocutaires-clés à réaliser les actions entendues d'eux. Ce chapitre revisite donc et approfondit les analyses entamées au chapitre précédent, en examinant l'argumentation mise en œuvre par les planificateurs lorsqu'ils sont en face d'allocutaires différents chez qui ils veulent impulser des actions de natures différentes. Comme au chapitre 6, les résultats se rapportant à un même épisode sont contrastés en fonction des allocutaires auxquels s'adressent les planificateurs, seule la méthode d'analyse change.

Le dernier chapitre est consacré à la discussion des résultats. Ici, nous examinons la signification des résultats, eu égard aux hypothèses qui forment notre méta-modèle d'analyse. C'est ici que nous présentons les possibilités d'explication ouvertes par notre méta-modèle

d'analyse, ainsi que les limites de sa généralisation. Enfin, nous précisons les enseignements que l'on peut tirer de notre recherche, pour l'amélioration des pratiques en planification particulièrement pour des actions de planification associant les pays en voie de développement et les organismes de financement internationaux.

Chapitre 6. Résultats de la première analyse

Introduction

Dans ce chapitre, les résultats de la recherche sont structurés selon les épisodes identifiés au cours des analyses. Comme nous l'avons montré au chapitre 5, nous concevons l'épisode comme un ensemble de discours qui se rapportent à une même préoccupation à une période donnée de l'action d'élaboration du plan de l'EPT. Ces discours portent sur l'ensemble d'activités (pouvant être de natures différentes) ayant marqué l'élaboration du plan à un moment donné, et qui convergent vers un même but intermédiaire ou final déterminé dans le temps. L'épisode a donc un début et une fin identifiable, à partir des préoccupations véhiculées par les discours produits.

Bien que le choix des documents analysés ait été conduit de manière inductive, en identifiant, d'abord le document de base, puis les documents connexes jusqu'à délimiter un épisode bien circonscrit, les épisodes mis en évidence correspondent aux étapes du processus d'élaboration du plan EPT énoncés au point 1.6 du plan produit (Minédu, 2003b, p. 9). Le premier épisode réunit les documents en rapport avec la mise en place des structures. Le deuxième épisode réunit les documents se rapportant au lancement du processus d'actualisation du plan EPT. Le troisième réunit les documents en rapport avec l'organisation du séminaire du 06 décembre 2001 animé par l'expert de l'Unesco. Le quatrième réunit les documents en rapport avec la descente sur le terrain effectuée en juillet 2002, tandis que le dernier porte sur les opérations de finalisation du plan.

6.1. Premier épisode : La mise en place de la nouvelle structure

Les auteurs classiques (Taylor, Fayol, Weber), dont les écrits ont été à la base de l'émergence du domaine de la théorie des organisations, nous ont habitués à l'idée que l'analyse d'une organisation commence par la prise en considération de sa structure et des attributions qui sont attachées à chaque instance puis à chaque poste figurant sur l'organigramme (Mintzberg, 1982). Le processus d'élaboration du plan de l'EPT n'a pas fait exception à cette tradition. Lorsqu'on remonte dans les archives du Minédu portant sur le processus de planification de l'EPT, on remarque que la première préoccupation du service de coordination a été la mise en place de structures qui présideront à l'élaboration du plan.

Au cours du dépouillement systématique des archives sur l'EPT, nous avons identifié quatre documents, dont deux font explicitement référence à la mise en place des structures au niveau national, et les deux autres à la mise en place des structures de l'EPT au niveau provincial. Ces documents ont été classés dans le premier épisode du processus d'élaboration du plan EPT et sont analysés dans ce point. Dans un premier temps, nous nous focalisons sur les documents en rapport avec la mise en place des structures au niveau central avant de passer à l'analyse des documents en rapport avec le niveau local.

6.1.1. La mise en place des structures de l'EPT au niveau central

Le document de base orientant les analyses, sur cet épisode, porte le titre « la mise en place de la structure de fonctionnement dans le cadre de l'éducation pour tous (ept) ». Ce document a été élaboré le 23/04/2001. Comme indiqué dans l'introduction à cette troisième partie, l'analyse a consisté à recenser dans chaque document ou discours analysé, les indices qui appuient la visée prédominante, ainsi que ceux témoignant de l'émergence d'autres visées identifiées dans la littérature théorique. Pour une présentation cohérente, les résultats sont analysés suivant les sections de la grille d'analyse. Aussi l'interprétation s'en trouve-t-elle considérablement facilitée dans la mesure où les éléments obtenus sur chaque section sont confrontés avec les indicateurs du modèle d'analyse.

Avant d'entrer dans les détails, section par section, disons, d'emblée, que ce processus présente, dès le départ, une configuration qui l'éloigne du schéma classique de planification: premièrement, l'idée même d'élaborer une nouvelle structure montre que l'élaboration du plan de l'EPT n'entre pas dans les activités ordinaires de planification basées sur le budget octroyé annuellement à chaque institution, et dont la visée centrale est l'opérationnalisation des activités qui seront exécutées par les instances de base. La nature de la structure mise en place pose également la question de la fonction que joue une telle activité. En effet, les instances provinciales et locales sont absentes du premier schéma d'organigramme (ep 1, fi 2, ru 4) et ne vont apparaître que dans la dernière version du document (ep 1, fi 1, ru 4). Mais là encore, leurs attributions sont passées sous silence, alors que celles de la conférence nationale, du forum national et groupes thématiques au niveau national sont clairement définies. Ces éléments constituent les premiers indices montrant que le processus d'élaboration du plan de l'EPT ne visait pas les services d'exécution comme étant les destinataires privilégiés du plan à produire. Si tel avait été le cas, comment n'aurait-on pas pensé, au départ, à ce qu'ils devront

faire, s'ils constituaient la catégorie d'acteurs visés prioritairement par le processus de planification ?

Deuxièmement, une panoplie d'institutions, qui n'ont qu'un rapport indirect avec l'exécution du plan à produire, sont pressenties pour faire partie de la conférence nationale et être représentées au forum national de l'EPT. Le premier « draft » du document de travail cible trois catégories d'institutions pressenties pour faire partie de la conférence nationale et du forum national : les institutions publiques (Présidence de la République, Primature, Assemblée Nationale, Ministères partenaires en matière d'éducation : MINEDUC, MINALOC, MIJESPOC, MINECOFIN, MINISANTE, MIGEPROFE, MIFOTRA), les promoteurs de l'EPT (UNESCO, UNICEF, FNUAP, PNUD, B.M/W.D) et les parties intéressées (société civile, églises). Dans la dernière version, ses auteurs y ajoutent d'autres institutions, qui sont, pour le moins, concernées par une activité de planification conçue selon le modèle rationaliste. Ils y ajoutent, notamment, la Coopération bilatérale, les Universités et Instituts Supérieurs, les services de la presse officielle et privée, et même les différentes Commissions Nationales : Droits de l'Homme, Unité et Réconciliation, Lutte contre la Pauvreté, Commission Constitutionnelle) (ep 1, fi 1, ru 4).

Le concepteur du document n'a d'autre préoccupation que de recenser toutes les institutions censées assurer une large participation au processus EPT. Ici, la mise en place des structures répond moins à la volonté de clarifier « ce que chacun doit faire et ce qu'il ne doit pas faire » qu'à celle de montrer aux allocutaires que le processus de planification en perspective sera largement représentatif. Si l'on considère que ce document a été conçu par le service de coordination de l'EPT (ep 1, fi 1, ru 1) et qu'il était destiné à être présenté dans une réunion avec les bailleurs de fonds (ep 1, fi 1, ru 2), on comprend bien que les allocutaires-clés ne sont pas les instances d'exécution (thèse rationaliste) mais plutôt les représentants des organisations pourvoyeuses des ressources (thèse de la dépendance). Il ne s'agissait pas non plus d'une activité orientée vers la recherche du consensus autour des objectifs de l'EPT, dans la mesure où ce ne sont pas ces institutions qui ont exercé la pression sur le service de coordination, pour faire partie du processus EPT. En outre, ces objectifs n'ont fait l'objet d'aucune redéfinition ou renégociation du sens.

On remarque, plutôt, que les planificateurs répondent à une des exigences principales du cadre d'action de Dakar, comme peut le lire à son article quinze, en ces termes :

« Dans un souci d'efficacité maximale, ces mécanismes seront participatifs et, dans la mesure du possible, s'appuieront sur ce qui existe déjà. Ils incluront des représentants de toutes les parties prenantes et tous les partenaires et fonctionneront selon des modalités transparentes et susceptibles d'évaluation » (Unesco, 2000, p. 10).

Aussi, l'analyse des attributions du forum national atteste également que l'attente principale du processus de l'EPT n'est ni la clarification des objectifs et des réalisations futures (thèse rationaliste), ni la définition des objectifs de compromis (thèse du sensemaking-sensegiving), mais plutôt la mobilisation des ressources et de l'opinion. « Le membre du Forum doit être le champion de l'EPT et prendre, en tout temps et en tout lieux, la défense de l'éducation de base de qualité; tout membre du Forum doit être mobilisateur dans toutes les formes de ressources (financières, matérielles, humaines) et dans toutes les sources de financement (Etat, secteur privé, communautés, donateurs et agences internationaux). Il doit garder un œil attentif sur la situation de l'EPT, s'assurer que la réussite de l'apprentissage est au cœur de l'action en faveur de l'EPT, mettre au point des processus appropriés permettant de rendre compte des progrès réalisés de telle manière que les résultats soient utilisés pour l'évaluation des politiques sectorielles ou pour la révision des stratégies » (ep 1, fi 1, ru 4 et ep 1, fi 2, ru 4).

On remarque également que la définition des attributions du forum cherche à satisfaire une autre recommandation du cadre d'action de Dakar, à savoir que les membres du processus de planification de l'EPT doivent assumer, à des degrés divers, *« des fonctions notamment de sensibilisation, de mobilisation de ressources, de suivi et de création et de partage des connaissances concernant l'EPT »* (ibid., p.10).

Le concepteur de ces deux documents veut amener ses allocutaires-clés à acquiescer à l'idée que la structure mise en place va garantir un processus de planification largement participatif, comme le recommande le cadre d'action de Dakar (ep 1, fi 1, ru 3). Cette préoccupation est tout à fait cohérente avec les éléments du contexte. En effet, ce document est destiné à être présenté aux promoteurs de l'EPT et non aux instances de base, pour clarifier ce qu'elles doivent faire. Il est produit dans un contexte dominé par la préparation de la négociation du financement du plan de l'EPT (ep 1, fi 1, ru 5). Le souci de refléter l'image d'un processus largement concerté apparaît tout à fait stratégique dans un tel contexte, dans la mesure où les

promoteurs de l'EPT s'appuient sur les recommandations du cadre d'action de Dakar, lorsqu'ils sont en face du ministère de tutelle.

Ainsi, adopter une structure largement représentative joue comme un mécanisme de crédibilisation du plan devant les bailleurs de fonds. La lettre de l'Unesco adressée le 20 mai 2002 aux chefs des agences des Nations Unies, ainsi que l'enquête réalisée par cette institution, en août 2002 (voir questionnaire reçu la par CNRU le 19/08/2002), ciblent également le caractère concerté de l'élaboration du plan de l'EPT comme un critère de crédibilité permettant d'attirer des ressources externes.

6.1.2. La mise en place des structures de l'EPT au niveau provincial

Les attributions de la conférence et du forum national de l'EPT sont apparues très tôt dans les deux premiers documents consacrés à la mise en place des structures de l'EPT, alors que celles des instances provinciales et locales de l'EPT y sont absentes. Comme nous l'avons montré, au point précédent, l'analyse de ces deux documents suggère qu'à cette période, les planificateurs de l'EPT étaient plus soucieux de montrer que le processus d'élaboration du plan sera largement représentatif plus qu'ils n'étaient préoccupés à préciser les activités à être exécutées par les instances de base. Dans un tel contexte, la définition des attributions des instances d'exécution apparaît comme étant moins pressant dans la mesure où ces attributions renvoient à la précision des tâches à exécuter.

Cela étant, la mise en place des comités provinciaux de l'EPT et de leurs attributions apparaît tardivement dans les archives de l'EPT, en février 2002, soit 10 mois après la production du premier document portant sur la mise en place des structures, en avril 2001. Deux documents faisant référence à cet objet ont été identifiés dans les archives : le premier document adressé aux bailleurs de fonds décrit les actions qui sont attendues de cette nouvelle instance tandis que le second adressé à la direction provinciale de l'éducation est un ensemble des directives destinées à guider la mise en place de cette instance. Bien que l'intervalle de temps qui sépare l'élaboration de ces documents avec ceux analysés à la section précédente soit assez long, ils ont été réunis dans un même point pour deux raisons : d'abord tous ces documents portent sur un même objet à savoir la mise en place des structures de l'EPT. Aussi, la confrontation des données issues de ces différents documents permet de voir si les préoccupations de leurs

concepteurs restent les mêmes ou non en face des allocutaires différents (voir chapitre 7 pour plus de détails).

L'application de notre grille d'analyse aux deux documents identifiés fournit le premier indice montrant que les planificateurs motivaient différemment une même action pour rencontrer les attentes des catégories d'acteurs différents. Dans le document adressé aux bailleurs de fonds, la mise en place des structures de l'EPT au niveau local est présentée comme une occasion de plus de saisir plusieurs instances ayant l'éducation dans leurs attributions. Sa construction est pratiquement basée sur la même logique qui a sous-tendu la conception des documents analysés à la section précédente. On y remarque la même volonté d'assurer aux allocutaires ciblés que toute institution susceptible de contribuer à la promotion de l'EPT sera incluse dans le comité provincial de l'EPT (ep 1, fi 3, ru 6).

Cela se remarque, notamment, dans la propension du concepteur du document à inclure, dans le comité provincial ou local toutes les institutions susceptibles de contribuer à la promotion de l'EPT, sans qu'il ait nécessairement une idée claire de la nature des interventions qu'elles vont apporter. Il inclut notamment dans le comité de l'EPT: «la direction et la division provinciale de l'éducation, les églises ayant un rôle prépondérant en éducation, les représentants des différents ministères ayant l'éducation, la population et le genre dans leurs attributions (Exemple: MINALOC, MIGEPROF, MINISANTE, MIFOTRA, MIJESPOC ; pour ne citer que ceux là⁵³), les ONG œuvrant dans la province qui manifestent un intérêt particulier pour l'éducation, les grandes écoles capables de servir d'exemple, les différentes commissions (droit de l'homme, réconciliation, lutte contre la pauvreté etc), les membres des conseils des districts et de provinces chargés de l'éducation, les présidents ou membres des comités de parents dans les écoles» (ep 1, fi 3, ru 4).

Même si le concepteur du document mentionne encore, indistinctement, le niveau provincial ou celui du district (p. 3), il a une parfaite conscience des institutions à inclure dans le comité de l'EPT et des attentes vis-à-vis de cette nouvelle instance. Il note que le comité de l'EPT a, pour mission, de planifier, suivre et coordonner l'éducation, rédiger des rapports périodiques reflétant l'image de l'éducation dans la province ou au niveau de district, dégager les obstacles qui freinent la bonne marche de l'éducation pour tous, proposer des réponses à

⁵³ Terme repris dans le document analysé

certaines réalités «déplorables⁵⁴», sensibiliser toutes les couches de la population «pour faire sien l'acte d'éducation» et mobiliser tous les efforts en faveur de la promotion de l'éducation tant chez les jeunes que chez les adultes (ep 1, fi 3, ru 3).

On note, à travers ces attributions, le souci de montrer, aux allocutaires concernés, que les instances de base seront activement impliquées dans la promotion de l'EPT. Il cherche à prouver que l'appropriation nationale tant réitérée par le cadre d'action de Dakar et les documents connexes analysés dans l'introduction est en route. Ce qui intéresse le plus le concepteur du document, c'est d'amener ses allocutaires à acquiescer à l'idée que le comité de l'EPT sera largement représentatif, quel que soit le niveau où l'on se situe, et que les institutions qui y sont représentées ont la responsabilité sur la bonne marche de l'EPT, dans leurs milieux respectifs (ep 1, fi 3, ru 3).

Un fait important atteste la persistance d'une telle préoccupation : le concepteur du document reprend, plus loin, sous une autre forme, la recension des services qui seront représentés au comité de l'EPT: « Les membres des comités de l'EPT au niveau de la province ou de district comprennent des représentants au niveau le mieux⁵⁵ décentralisé des institutions suivantes: la province, la direction chargée de l'éducation, le district, les services de différents ministères se trouvant dans les provinces et districts, les organismes internationaux, la société civile, les églises, les grandes écoles (universités et instituts si possible), les diverses commissions » (ep 1, fi 3, ru 4).

Ce même document enchaîne en montrant non seulement que ces différentes institutions ont une responsabilité sur la bonne marche de l'éducation pour tous dans leurs milieux respectifs, mais également qu'elles ont d'autres attributions à caractère éducatif comme : « promouvoir la qualité de l'éducation en tout temps et en tout lieu, mobiliser les ressources nécessaires, faire un suivi et une évaluation continus, produire et partager l'information relative à l'EPT, coordonner les activités de l'EPT, organiser des réunions, des conférences, des ateliers nécessaires au sein des institutions membres ». (ep 1, fi 3, ru 4).

Bref, en lisant le document de manière approfondie, on a l'impression que son concepteur cherche à « donner des garanties » à ses allocutaires, que l'élaboration du plan EPT sera bel et

⁵⁴ Terme utilisé dans le document analysé

⁵⁵ Terme utilisé dans le document analysé

bien représentatif, que l'élaboration du plan de l'EPT ne sera pas une exclusivité des services centraux du Minédu, même s'il n'a pas encore une idée claire de la manière dont tout cela va fonctionner en réalité ni même de l'instance à laquelle il fait réellement référence (district ou province). D'où l'ambiguïté de certaines attributions comme par exemple « promouvoir la qualité de l'éducation en tout temps et en tout lieux ! ».

En appliquant notre grille à l'analyse du deuxième document adressé cette fois aux services provinciaux de l'éducation (ep 1, fi 4, ru 2), les contrastes sont frappants avec le document analysé précédemment alors qu'ils portent tous les deux sur un même objet. Ici, le concepteur du document ne se limite plus à recenser simplement une panoplie d'institutions pressenties pour faire partie du comité provincial de l'EPT. Non seulement, il fait référence à des instances qui sont réellement fonctionnelles au niveau local, mais il va jusqu'à préciser le nombre de personnes qui seront issues de chaque instance: quatre représentants des parents, deux représentants des enseignants du primaire, un représentant des enseignants du maternel, deux représentants des enseignants du secondaire, un représentant des jeunes, un représentant des femmes ainsi que le secrétaire des affaires sociales (ep 1 fi 4 ru 4). On remarque donc que sa préoccupation n'est pas de donner des garanties à ses allocutaires que le processus sera conduit de manière concertée (en recensant notamment le plus possible d'institutions qui participeront au processus de l'EPT), mais plutôt de donner des directives destinées à guider réellement la mise en place des instances de l'EPT au niveau provincial (ep 1, fi 4, ru 6).

On remarque, également, qu'il ne reste plus dans le vague, lorsqu'il aborde la question des attributions des différentes instances. Le coordinateur provincial de l'EPT est chargé, notamment, de coordonner, de suivre et de contrôler les activités de l'EPT au niveau provincial, de sensibiliser toutes les instances de la population sur la promotion de l'EPT, présenter les éléments nécessaires à la mise en œuvre des objectifs de l'EPT, de décrire les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des objectifs de l'EPT, de suivre les travaux et l'élaboration des rapports sur l'état d'avancement de l'EPT et de mettre en contact la province avec les autres ministères qui interviennent dans le secteur de l'éducation.

Le secrétariat provincial de l'EPT est, quant à lui, appelé à faire équipe avec le comité provincial de l'EPT, à coordonner la planification des districts, à élaborer les rapports sur l'état de l'EPT dans la province et les districts et à élaborer des documents reflétant l'image de l'EPT au niveau de la province et des districts. Enfin, le comité provincial de l'EPT est

chargé d'élaborer le plan d'action de l'EPT au niveau des provinces, suivant les thèmes retenus et mettre en place un échéancier réaliste sur la manière dont les objectifs de l'EPT seront atteints. Il doit également harmoniser le plan de l'EPT avec les autres plan d'action de la province (ep 1, fi 4, ru 4).

6.1.3. Synthèse des résultats obtenus au premier épisode

Pour une visibilité d'ensemble, les résultats présentés aux deux points précédents sont synthétisés dans le tableau ci-après. Dans la première colonne, nous indiquons les variables sur la base desquelles les différents documents ont été analysés. Les autres colonnes synthétisent, chacune, les différentes modalités prises par ces variables dans les documents analysés au cours de cet épisode.

Tableau 8 : Synthèse des résultats obtenus au cours du premier épisode

Premier niveau d'analyse				
Épisode 1				
Variables prises en considération	Fiches prises en considération			
	fi n° 1	fi n°2	fi n°3	fi 4
(1) Concepteur	Service de coordination	Service de coordination	Service de coordination	Service de coordination
(2) Acteurs visés prioritairement par cet épisode	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Responsables de l'EPT au niveau des provinces
(3) Action attendue des allocutaires-clés	Acquiescer à l'idée que la structure mise en place va garantir un processus de planification largement participatif	Acquiescer à l'idée que la structure mise en place va garantir un processus de planification largement participatif	Acquiescer à l'idée que le caractère participatif du processus sera étendu aux instances décentralisées	Mettre en place les structures de l'EPT au niveau local
(4) Catégories des participants prévus dans le document	Plusieurs institutions susceptibles de renforcer l'idée de la forte représentativité (ajout d'autres institutions par rapport au premier « draft »)	Plusieurs institutions susceptibles de renforcer l'idée de la forte représentativité	Toutes les institutions et services susceptibles de renforcer l'idée de la forte représentativité au niveau local	Services impliqués réellement dans la gestion de l'EPT au niveau local
(5) Contexte ayant déterminé la production du document	Contexte dominé par la préparation de la négociation du financement du plan	Contexte dominé par la préparation de la négociation du financement du plan	Contexte dominé par la préparation de la mise en place des structures au niveau local	Contexte dominé par la préparation de la mise en place des structures au niveau local
(6) Préoccupation centrale du rédacteur du document analysé	Donner des garanties que l'élaboration du plan sera participative	Donner des garanties que l'élaboration du plan sera participative	Donner des garanties que la participation sera étendue aux services locaux	Donner des directives destinées à guider réellement la mise en place des instances de l'EPT au niveau provincial.
Visée dominante	Mobilisation du soutien	Mobilisation du soutien	Mobilisation du soutien	Préparation de l'action
Thèse prédominante dans le cas analysé	Thèse de la dépendance	Thèse de la dépendance	Thèse de la dépendance	Thèse rationaliste
Éléments soutenant l'émergence d'une autre thèse	-	-	Attribution du comité provincial de l'EPT orientant vers la thèse rationaliste	-

En considérant les résultats synthétisés dans le tableau ci-dessus, on remarque que les actions entreprises à cet épisode sont largement tournées vers les bailleurs de fonds. Le document en rapport avec la mise en place de la nouvelle structure est, premièrement, destiné à être présenté dans une réunion avec les promoteurs de l'EPT, réunion au cours de laquelle seront amorcées les négociations sur l'octroi du financement de l'élaboration du plan. On remarque, à travers la description des instances qui seront impliquées dans la conception du plan, une volonté de faire ressortir le caractère largement représentatif de cette structure. En comparant

la première et la deuxième version du document, on remarque que son concepteur continue à ‘enrichir’ la nouvelle structure en y ajoutant d’autres institutions qui n’ont pas de rapport direct avec l’action de planification (voir fiche 1 et 2 pour plus de détails). La même logique prévaut dans le troisième document également destiné aux bailleurs de fonds mais portant cette fois sur la mise en place de la structure au niveau provincial (voir fiche 3 pour plus de détails).

En lisant verticalement les résultats obtenus (colonne par colonne), on remarque que dans les trois premières fiches, les modalités prises par les différentes variables d’analyse attestent de la prédominance de la visée de mobilisation du soutien. Même si certains éléments échappent à l’explication d’ensemble, notamment les attributions du comité de l’EPT au niveau provincial (voir fiche 3), ces résultats présentent une cohérence conceptuelle avec les indicateurs de la thèse de la dépendance dans notre modèle d’analyse. Par contre, les résultats de la fiche 4 font transparaître la prédominance de la visée de préparation des actions futures. On remarque que la préoccupation du concepteur du document n’est pas tant de donner des garanties à ses interlocuteurs (que le processus sera conduit de manière concertée comme dans les trois documents précédents) que de donner des directives claires, destinées à guider réellement la mise en place des instances de l’EPT au niveau provincial. Les modalités que prennent les différentes variables de notre modèle d’analyse, dans ce document, présentent une cohérence conceptuelle avec la thèse rationaliste.

Ces résultats constituent le premier indice attestant que les planificateurs modèlent leur discours en fonction des attentes des allocutaires ciblés. En effet, les planificateurs sont parfaitement conscients que la forte représentativité est un indicateur légitimant devant les bailleurs de fonds, dans le sens où il constitue l’une des recommandations-clés du forum de Dakar, pour pouvoir juger de la crédibilité du plan (Unesco, 2000). Par contre, ils savent que les acteurs des services techniques ont besoin de directives claires, pour pouvoir constituer des groupes fonctionnels. Cela étant, le document qui leur est destiné précise non seulement les catégories d’acteurs qui seront représentés au comité de l’EPT au niveau provincial, mais également le nombre de personnes qui seront issues de chaque catégorie.

6. 2. Deuxième épisode : Le lancement du processus d'actualisation du plan

Le deuxième épisode réunit les archives qui se rapporte à la préparation du lancement du processus d'actualisation du plan de l'EPT tenu le 06 septembre 2001. Si l'on s'arrête un peu sur l'intitulé de l'objet de la réunion (actualisation du plan EPT), l'idée qui vient directement à l'esprit est qu'il s'agit de retravailler un plan préexistant sur le plan technique. Pour identifier la visée prédominante à cet épisode, nous avons retenu, comme document de base orientant les analyses, le cadre justificatif retraçant le contexte, les objectifs généraux, les objectifs spécifiques et les résultats attendus de la réunion de lancement du processus d'actualisation du plan. En analysant de près les archives associées à cette action, nous avons remarqué que deux réunions importantes ont été consacrées à sa préparation : la réunion du 06 avril 2001 et la réunion du 17 août 2001. C'est au cours de cette dernière réunion que le service de coordination de l'EPT a présenté, pour la première fois, le projet de protocole d'accord de financement de l'élaboration du plan au comité national. Ces deux rapports de réunion et les deux versions du projet de protocole d'accord de financement, entre le Minédu et les promoteurs de l'EPT, constituent les documents connexes complétant les analyses du document de base.

6. 2. 1. Visées de la planification transparaissant dans l'analyse du document de base

La confrontation des éléments mis en évidence dans ce cadre justificatif à propos des variables sur lesquelles sont basées nos analyses, montre, sans équivoque, que le lancement du processus d'actualisation du plan EPT vise les bailleurs de fonds comme allocutaires-clés (ep 2, fi 1, ru 2). En effet, l'ensemble des bailleurs de fonds et des partenaires au développement sont pressentis comme devant être les principaux invités à cette rencontre, aux côtés du comité national de l'EPT (ep 2, fi 1, ru 4). Les résultats attendus de cette rencontre vont également dans le sens de cette interprétation : le concepteur du document analysé attend de cette rencontre que «le comité national de l'EPT soit connu par les bailleurs de fonds et que ses attentes soient connues et des promesses fermes annoncées» (ep 2, fi 1, ru 3 et 6). Le concepteur du document entend, également, faire connaître, aux bailleurs de fonds, le tuteur c'est-à-dire l'institution (en l'occurrence le Minédu) chargée de coordonner les activités en rapport avec l'EPT et de faire approuver le budget prévisionnel destiné à financer les activités d'élaboration du plan. Une préoccupation corollaire à cette dernière est de faire en sorte que

les bailleurs de fonds puissent se répartir les champs d'intervention, pour éviter la duplication de l'aide (ep 2, fi 1, ru 3).

Aussi la justification même de cette rencontre va-t-elle dans le sens de la thèse de la dépendance : « Plusieurs personnes ne connaissent pas ou plutôt mal le programme de l'EPT qui pourtant les concerne de près ou de loin tantôt comme acteurs, tantôt comme bénéficiaires, c'est dire que cette réunion vient à point nommé car elle va permettre de jeter au large⁵⁶ ce programme de l'éducation pour tous » (ep 2, fi 1, ru 6). Les deux objectifs généraux retenus dans ce document vont également dans le sens de cette interprétation à savoir : « Informer les partenaires au développement des activités de l'EPT et sensibiliser les partenaires à leur implication effective dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan EPT » (ep 2, fi 1, ru 6). Même si ce document incorpore également les bénéficiaires comme ne connaissant pas le programme de l'EPT, le fait que leurs représentants n'aient pas été pressentis pour être invités à la réunion du lancement du processus d'actualisation du plan est une indication suffisante qu'ils ne constituent pas les allocutaires-clés à cet épisode (ep 2, fi 1, ru 4).

Notons, cependant, qu'en marge de cet ensemble des variables appuyant la thèse de la dépendance, le concepteur du document prend tout de même soin de mentionner la réactualisation, la validation et la vulgarisation du plan comme un résultat attendu de cette rencontre (ep 2, fi 1, ru 6). Nous sommes ici en face d'un cas typique d'une adoption du schéma rationaliste à des fins de légitimation de la demande de fonds. Deux faits importants soutiennent cette interprétation : premièrement, cette réunion est placée sous le signe de l'«actualisation du plan de l'EPT» alors qu'il n'en existe aucun (le dernier plan en date étant le plan de redressement et de développement du secteur de l'éducation 1998-2000)⁵⁷. Deuxièmement, une telle attente devrait naturellement apparaître dans les phases finales d'opérationnalisation des objectifs retenus et non à la phase inaugurale d'« actualisation » du plan. Ici, le concepteur de ce document justificatif prépare dès le départ le terrain pour la validation du plan par les bailleurs des fonds. Il est conscient que leur appréciation positive du plan est une plus-value pour accéder plus facilement aux fonds promus à Dakar.

⁵⁶ Terme utilisé dans le document analysé

⁵⁷ On peut noter cependant que le Minéducat est engagé à la même période dans un autre processus de planification en l'occurrence l'élaboration du plan stratégique.

6.2.2. Visées de la planification transparaissant dans l'analyse des documents- rapports

Les résultats issus de l'analyse des documents connexes corroborent également la thèse de la dépendance. Les rapports de réunions des membres du forum du 06 avril 2001 et du 17 août 2001, dont l'objet est la préparation des exposés qui seront animés au cours du lancement du processus EPT, font ressortir plusieurs indices en faveur de cette thèse :

D'abord, la motivation centrale des organisateurs de ces réunions n'entre pas dans le schéma rationaliste de la planification, mais plutôt dans celui de la dépendance. Le rapport de réunion du 06 avril 2001 mentionne, par exemple, la nécessité de faire appel à des experts dans la préparation des documents à présenter au cours de la conférence, de manière à formuler des requêtes et des recommandations crédibles qui serviront de base à la demande des fonds destinés à financer les projets relatifs à l'EPT (ep 2, fi 2, ru 6). Dès le départ, les planificateurs de l'EPT sont parfaitement conscients qu'un plan qui a les faveurs des experts crédibles devant les organisations pourvoyeuses des ressources a plus de chances d'être pris au sérieux, et par conséquent d'être financé. Ici, le recours à un expert apparaît comme une stratégie de légitimation par excellence destinée à renforcer les chances d'acquisition des fonds. Nous verrons, plus loin, que le Minéducat a recouru à cette technique de légitimation chaque fois qu'un apport stratégique était attendu d'une telle intervention. Les inquiétudes formulées au cours de la réunion du 06 avril 2001 montrent également que la conférence en vue est une occasion de diffusion de l'EPT et de mobilisation du soutien : les participants à la réunion se plaignent que l'EPT ne soit pas suffisamment connue et soutenue par les bailleurs de fonds, la réponse formulée étant justement que la conférence sera l'occasion de faire connaître l'EPT et d'attirer du soutien (ep 2, fi 2, ru 6).

Le fait que le plan d'activités relatives à l'élaboration du plan de l'EPT soit prioritairement destiné aux bailleurs de fonds avant qu'il ne le soit pour d'autres catégories d'acteurs est une autre indication montrant que ces acteurs constituent les allocutaires-clés du service de coordination de l'EPT à cet épisode (ep 2, fi 3, ru 2). Ceci est logique si l'on sait que le lancement du processus d'«actualisation» du plan est pressenti comme étant une occasion de faire approuver le budget prévisionnel de l'élaboration du plan de l'EPT (ep 2, fi 1, ru 6). Ces éléments montrent que le processus d'élaboration du plan de l'EPT est guidé par une logique d'acquisition de ressources et non par une logique d'utilisation des ressources, comme c'est le cas dans une planification inspirée du modèle rationaliste.

L'abandon de l'examen de l'état d'avancement des travaux réalisés par les groupes thématiques (qui était pourtant le premier point inscrit à l'ordre du jour de la réunion du 17 août 2001) pour se consacrer à l'amendement du « projet de protocole de financement de l'élaboration du plan EPT » montre que le travail des groupes thématiques revêtait davantage un caractère symbolique afin de renforcer les chances de signature de cet accord. Cette interprétation est d'autant plus pertinente que les participants à la réunion ne se gênent pas d'abandonner l'examen du travail technique déjà accompli (certains travaux sont d'ailleurs encore à un stade embryonnaire), alors que le sommet au cours duquel ces exposés sont censés être présentés est imminent.

Le caractère symbolique du travail des groupes thématiques se remarque également par le fait que ces travaux ne constituent pas du tout l'essentiel du contenu du plan d'ensemble produit à la fin du processus (notamment les versions de septembre 2002, novembre 2002, avril 2003 et même la version finale de juin 2003). Une autre action symbolique non moins importante a consisté à incorporer des fonctionnaires de l'Unesco, de l'Unicef et des ONGs comme Action AID, SOS comme membres du secrétariat de l'EPT, et surtout comme conférenciers au cours du lancement du processus d'actualisation du plan EPT. Cette action peut également être interprétée comme un mécanisme de légitimation visant à amener les allocutaires-clés à endosser le statut de « parties prenantes » à l'action en cours. Dès le départ, on voit qu'il ne s'agit pas d'un processus de planification initié par le sommet stratégique à l'attention des services d'exécution comme le veut le schéma rationaliste classique.

Bref, les deux rapports des réunions du 6 avril et du 17 août 2001 qui ont été produits en amont du document de base reflètent également la prédominance de la thèse de la dépendance. Ils montrent notamment que le processus de planification de l'EPT est soutenu par une logique de mobilisation du soutien. En appliquant notre grille d'analyse aux données issues de ces deux documents, on remarque que les modalités que prennent les variables-clés à savoir : les allocutaires-clés, les actions attendues des allocutaires-clés, les participants pressentis au lancement du processus d'actualisation du plan EPT, les transactions qui dominent le contexte reflètent toutes que la préoccupation centrale des planificateurs à cet épisode est de mobiliser un soutien financier de la part des promoteurs de l'EPT. La signature du protocole d'accord de financement de l'EPT apparaît, pour la première fois, comme une préoccupation centrale des planificateurs, quelques semaines seulement avant le lancement du processus d'actualisation du plan EPT (ep 2, fi 3, ru 3). C'est pour cette

raison que les deux documents qui s'y rapportent sont analysés comme faisant partie de cet épisode d'action.

6.2.3. Visées de la planification transparaissant dans l'analyse du projet de protocole d'accord de financement

Comme nous l'avons dit précédemment, la préparation du lancement du processus d'actualisation du plan de l'EPT va de pair avec la finalisation d'un projet de protocole d'accord de financement du plan de l'EPT. En introduisant le deuxième point à l'ordre du jour de la réunion du 17 août 2001, le coordinateur de l'EPT avance que la signature de cet accord est la condition nécessaire pour continuer les travaux de planification. On verra, plus loin, que ce projet de protocole va ressurgir à deux reprises, au troisième épisode comme objet négociation : d'abord en décembre 2001, après l'organisation d'un séminaire destiné à clarifier les mandats des groupes thématiques par un expert de l'Unesco, puis en juin 2002, lorsque le représentant de l'Unesco au Rwanda encourage ses collègues des autres organisations Onusiennes et de la Banque Mondiale à signer ce protocole. Le contexte qui prédomine ici est donc celui de la recherche de ressources, et non celui de l'opérationnalisation des activités pour une utilisation efficace des ressources déjà disponibles.

Dans la mesure où ce projet de protocole d'accord décrit les termes de référence des différentes activités qui seront entreprises tout au long du processus d'élaboration du plan de l'EPT, il contient de précieux éléments permettant de mettre en évidence la visée centrale du processus d'ensemble et plus particulièrement du lancement du processus d'actualisation du plan qui nous intéresse en ce moment. Dans un premier temps, les analyses portent sur le schéma guide de l'Unesco (ayant servi de cadre de référence pour l'élaboration dudit projet). Dans un deuxième temps, nous analysons le projet de protocole d'accord proprement dit. Ce qui nous intéresse particulièrement dans la section ci-après, c'est de voir si, dès le départ, avant même que le projet de protocole ne soit discuté entre les diverses parties prenantes, l'auteur du schéma guide privilégie une fonction ou une visée précise, au détriment des autres fonctions évoquées dans notre modèle d'analyse.

A. Visées transparaissant du schéma-guide de l'Unesco

En appliquant notre grille à l'analyse du schéma-guide de l'Unesco, on remarque que les bailleurs de fonds constituent les allocutaires privilégiés du sommet de lancement du processus d'actualisation du plan de l'EPT (ep 2, fi 4, ru 2). Plusieurs indices vont dans le sens de cette interprétation. Bien que ce document ait été rédigé par une institution externe, en l'occurrence l'Unesco, son concepteur a une parfaite conscience que la préoccupation centrale qui domine les esprits, à cet épisode, c'est d'informer et de sensibiliser les partenaires au développement pour qu'ils puissent s'impliquer activement dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action de l'EPT (ep 2, fi 4, ru 6). Il attend, de cette rencontre, que le comité national de l'EPT soit connu par les bailleurs de fonds, que le budget prévisionnel soit connu et approuvé, que ses attentes soient accompagnées de promesses fermes, que les partenaires et les acteurs soient mieux sensibilisés et engagés, et qu'ils se répartissent même les domaines d'intervention (ep 2, fi 4, ru 3). On remarque que ce document est construit suivant la même logique que le document de base analysé au point 6.2.1.

Les institutions pressenties pour être invitées à cette rencontre montrent également que ce sont les organisations pourvoyeuses de ressources qui sont prioritairement visées par ce sommet de lancement du processus d'actualisation du plan de l'EPT. Le concepteur du document cite, notamment, les agences du système de Nations Unies, les agences bi- et multilatérales, les ONGs internationales et les opérateurs économiques (ep 2, fi 4, ru 4). Comme on peut le remarquer, les acteurs des services d'exécution ne constituent pas encore une catégorie d'acteurs privilégiés à l'action de planification.

D'ailleurs, si l'on s'arrête quelque peu sur les verbes utilisés dans la présentation des objectifs: « présenter » le comité national de l'EPT, « soumettre » le programme des journées de l'EPT, « proposer » le calendrier de réactualisation du plan, « soumettre » le budget, « indiquer » les attentes du comité national EPT (ep 2, fi 4, ru 6), on remarque que ce processus de planification échappe à la conception rationaliste, où le sommet stratégique initie le processus de planification à l'attention des services d'exécution sur lesquels il exerce un pouvoir de décision.

L'usage de ces verbes atteste plutôt d'un processus de planification visant des acteurs sur lesquels le Minéduc n'exerce pas de pouvoir de décision. Les planificateurs sont plutôt dans

une position où ils cherchent à « faire amender » ou « faire valider » leurs propositions par les bailleurs de fonds. La structure du schéma-guide de l'Unesco appuie également cette interprétation : le processus d'élaboration du plan EPT y est conçu en cinq étapes, sous la forme d'ateliers sanctionnant les travaux à réaliser : l'atelier de lancement du processus de l'EPT, l'atelier de mise à jour du plan, l'atelier de présentation des travaux des sous-groupes techniques et de finalisation du plan, l'atelier de validation du plan et, enfin, l'atelier de présentation du plan. Jusqu'à présent, nous n'avons analysé que les résultats en rapport avec la première étape, en l'occurrence le lancement du processus de l'EPT.

En appliquant notre grille d'analyse aux phases suivantes, on remarque que chaque étape vise une catégorie identifiable d'acteurs. L'atelier de lancement du travail technique vise les équipes impliquées dans le processus d'élaboration du plan (groupes thématiques), tandis que l'atelier de présentation des travaux, ainsi que l'atelier de validation du plan, visent les partenaires de l'EPT. On remarque, enfin, que l'atelier consacré à la présentation finale du plan vise toutes les catégories d'acteurs susceptibles d'apporter une contribution à la promotion de l'EPT à savoir les décideurs, les partenaires au développement, la société civile, les associations et les ONG (ep 2, fi 4, ru 4).

Comme on peut le voir, le lancement du processus de l'EPT a, pour objectif central, de mettre les institutions pourvoyeuses de ressources au courant des activités à entreprendre et du coût que cela va prendre. Une fois que les activités projetées sont convenues et le budget prévisionnel approuvé, vient alors le travail technique proprement dit, lequel conduit à l'amendement, puis à la validation du plan par les acteurs susceptibles de légitimer les choix retenus devant les multiples acteurs visés par l'étape finale : la présentation du plan. On remarque que le cheminement du processus d'élaboration du plan de l'EPT est conçu de telle manière que l'étape finale soit une phase d'information et d'incitation à l'engagement des acteurs susceptibles de donner un coup de pouce aux activités envisagées. Il ne s'agit donc pas d'un processus de planification orienté vers les services d'exécution (thèse rationaliste), mais plutôt vers des acteurs externes au Mineduc, susceptibles d'apporter une contribution à la promotion de l'EPT (thèse de la dépendance).

Les éléments mis en évidence montrent que ce processus de planification intervient dans un contexte où le planificateur compte sur le financement potentiel de plusieurs institutions externes (epi 2, fi 4, ru 3) et sur l'implication de plusieurs organisations internes, dont les

églises, les ONG, la société civile etc., dans la mobilisation des acteurs à l'action. Dans un tel contexte, les planificateurs se préoccupent davantage de répondre aux attentes des allocutaires privilégiés, afin de renforcer les chances de soutien aux initiatives entreprises. Nous sommes, ici, en face d'un cas similaire à celui décrit par Stone et Brush (1996) à propos de la planification orientée vers l'acquisition des ressources où le processus de planification fonctionne comme une activité de justification de la demande des fonds. Mintzberg et Waters (1982) rapportent également un cas empirique similaire, où les planificateurs adoptent un processus de planification exhaustif, dans le but premier de légitimer leurs stratégies auprès des organisations pourvoyeuses de ressources.

B. Visées transparaissant du projet de protocole d'accord de financement

Hormis la fusion des activités de lancement officiel du processus de l'EPT et de mise à jour des travaux des groupes techniques dans un même atelier, l'application de notre grille d'analyse à la version gouvernementale du projet de protocole d'accord montre qu'aucune autre modification de fond n'a été apportée au schéma-guide de l'Unesco. Les acteurs visés prioritairement à cette étape restent quasiment les mêmes. Le lancement du processus d'actualisation du plan de l'EPT vise prioritairement les organisations pourvoyeuses de ressources (ep 2, fi 5, ru 2).

Il en est de même des actions attendues de ces allocutaires-clés, à savoir, tenir des promesses fermes en faveur de la promotion de l'EPT (ep 2, fi 5, ru 3). Les participants pressentis à chaque étape clé restent également les mêmes (ep 2, fi 5, ru 4). Il en est de même du contexte qui entoure l'action d'élaboration du plan de l'EPT à cet épisode (ep 2, fi 5, ru 5). Les modalités que prennent ces variables vont, toutes, dans le sens de l'interprétation retenue au cours des analyses précédentes, à savoir que la visée centrale du processus de planification de l'EPT est d'amener les allocutaires-clés à prendre des engagements fermes en faveur de l'EPT (ep 2, fi 5, ru 6). La fusion des activités de lancement officiel du processus EPT et de mise à jour des travaux des groupes techniques dans un même atelier suggère, quant à elle, que le travail technique d'élaboration du plan est conçu comme un adjuvant à la mobilisation du soutien. Cela est d'autant vrai que le véritable travail technique de conception du contenu du plan est l'œuvre des experts recommandés par les institutions de financement et intervient entre août et novembre 2002, presque à la fin de l'échéancier fixé par le cadre d'action de Dakar.

On remarque, cependant, que tout au long du processus de planification, le travail des groupes thématiques est remobilisé, chaque fois qu'une action stratégique visant des acteurs externes est en vue, alors que ces groupes de travail restent quasiment non fonctionnels pendant les intervalles de temps séparant ces actions stratégiques. Par exemple, on observe un regain d'activités de ces groupes thématiques, pendant la préparation du lancement du processus de l'EPT (septembre 2001), au moment de la préparation de la venue de l'expert de l'Unesco (décembre 2001), au moment de la préparation de la présentation du plan (avril 2002), au moment de la descente sur le terrain (juillet 2002), et enfin, au moment de la préparation de l'opérationnalisation du plan (août - septembre 2002).

Mais entre ces intervalles de temps, ces groupes thématiques se réunissent rarement pour évaluer l'état d'avancement de leurs travaux. Plus important encore, ce processus n'est pas a priori, basé sur l'évolution du contenu des travaux effectués par ces groupes thématiques. Par exemple, l'objectif déclaré du lancement du processus d'actualisation du plan est la présentation de l'évolution des travaux des groupes thématiques. Pourtant, ce lancement s'effectue bel et bien alors que les travaux thématiques sont encore au stade embryonnaire. On remarque également que le plan final ne fait pas écho des travaux réalisés par ces groupes thématiques, pendant les deux années consacrées à l'élaboration de ce plan. L'expert, qui a élaboré la version finale de ce plan, se réfère plutôt aux statistiques officielles et aux divers travaux réalisés par les organismes internationaux œuvrant au Rwanda (surtout les travaux commandités par la Banque Mondiale).

6.2.4. Synthèse des résultats obtenus au deuxième épisode

Pour une visibilité d'ensemble, les résultats présentés aux points précédents sont synthétisés dans le tableau ci-après. Comme dans le tableau VIII, la première colonne indique les variables sur la base desquelles les différents documents ont été analysés. Les autres colonnes synthétisent chacune le contenu des différentes modalités prises par ces variables dans, les documents analysés au cours de cet épisode.

Tableau 9 : Synthèse des résultats obtenus au cours du deuxième épisode

Premier niveau d'analyse					
Épisode 2					
Variables prises en considération	Fiches prises en considération				
	fi n° 1	fi n°2	fi n°3	fi n°4	Fi n°5
(1) Concepteur	Service de coordination	Service de coordination	Service de coordination de l'EPT	Unesco	Service de coordination
(2) Acteurs visés prioritairement par cet épisode	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds
(3) Action attendue des allocutaires- clés	Approuver le budget prévisionnel ; se répartir les champs d'intervention	Octroi du financement pour la préparation et la mise en œuvre du plan EPT	Octroi du financement pour la préparation et la mise en œuvre du plan EPT	Octroi du financement pour la préparation et la mise en œuvre du plan EPT	Octroi du financement pour la préparation et la mise en œuvre du plan EPT
(4) Catégories des participants prévus dans le document	Bailleurs de fonds et partenaires au développement	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Formation de groupes différents suivant les enjeux de l'action	Formation de groupes différents suivant les enjeux de l'action
(5) Contexte ayant déterminé la production du document	Préparation de la conférence nationale consacrée au lancement du processus d'actualisation du plan	Préparation de la conférence nationale consacrée au lancement du processus d'actualisation du plan	Préparation de la conférence nationale consacrée au lancement du processus d'actualisation du plan	Ce document de travail a été produit dans le cadre de la recherche du financement pour la préparation et la mise en œuvre du plan EPT	Ce document de travail a été produit dans le cadre de la recherche du financement pour la préparation et la mise en œuvre du plan EPT
(6) Préoccupation centrale du rédacteur du document analysé	Informier et sensibiliser les bailleurs de fonds à leur implication effective	Mobiliser un large soutien pour la promotion de l'EPT au Rwanda	Mobiliser un large soutien pour la promotion de l'EPT	Mobiliser un large soutien pour la promotion de l'EPT	Mobiliser un large soutien pour la promotion de l'EPT
Visée dominante	Mobilisation du soutien	Mobilisation du soutien	Mobilisation du soutien	Mobilisation du soutien	Mobilisation du soutien
Thèse prédominante dans le cas analysé	Thèse de la dépendance	Thèse de la dépendance	Thèse de la dépendance	Thèse de la dépendance	Thèse de la dépendance
Éléments soutenant l'émergence d'une autre thèse	-	-	Attribution du comité provincial de l'EPT orientant l'interprétation vers le rationalisme	-	Coexistence des objectifs de mobilisation du soutien et des objectifs de préparation des actions futures

En lisant les résultats synthétisés dans ce tableau colonne par colonne, on remarque que les modalités que prennent les variables de notre modèle d'analyse dans les documents analysés présentent une cohérence conceptuelle avec la thèse de la dépendance. Alors que la réunion du lancement du processus de l'EPT est placée sous le signe de la réactualisation du plan, on remarque, à travers l'analyse du document de base, que les planificateurs de l'EPT sont d'abord préoccupés par l'approbation, par les bailleurs de fonds, du budget prévisionnel qui sera utilisé dans les activités d'élaboration du plan. Ils souhaitent que ces partenaires puissent

connaître le comité de l'EPT, et surtout se répartir les champs d'intervention, pour éviter la duplication dans l'octroi du financement.

Cette même préoccupation se remarque à travers l'analyse des rapports de réunions tenues en amont de la rencontre du 06 septembre 2001. Dès la réunion du 06 avril 2001 (voir épisode 2, fiche 2), les planificateurs sont conscients que les requêtes à formuler dans le plan seront présentées aux bailleurs de fonds au cours de la conférence nationale prévue initialement fin août 2001 (période-butoir pour utiliser le financement prévu à cet effet par l'Unesco). Déjà, à partir de cette période, les planificateurs sont préoccupés par le fait que le comité national de l'EPT ne soit pas connu et suffisamment soutenu. La réponse à cette inquiétude a été justement qu'une fois le plan élaboré, la conférence nationale en perspective sera l'occasion de diffuser ces requêtes et de faire connaître le comité national de l'EPT auprès des bailleurs des fonds. Le rapport de la réunion du 17 août (voir épisode 2, fiche 3) conforte la prédominance de cette visée de mobilisation du soutien, dans le sens où l'élaboration des travaux techniques est subordonnée à l'amendement du projet de protocole d'accord de financement, que le Minédu espère conclure avec les institutions promotrices de l'EPT, au cours de cette période. Comme on peut le voir à travers les fiches cinq et six, le schéma-guide de l'Unesco proposant les grandes lignes du projet de protocole d'accord, et la version gouvernementale produite à partir du schéma-guide de l'Unesco reflètent également la prédominance de la visée de mobilisation du soutien et des ressources. Une telle orientation se remarque, notamment, dans la conception des phases du processus de planification qui va de l'élaboration technique du plan vers la diffusion des requêtes et non de l'élaboration technique du plan vers son utilisation par les instances techniques comme le conçoit le modèle rationaliste. Aussi, les objectifs généraux et les objectifs spécifiques du processus de planification, qui ressortent de ces deux documents montrent que cette action est orientée vers la mobilisation de nouvelles ressources et non vers l'utilisation des ressources existantes.

6. 3. Troisième épisode : Intervention de l'expert de l'Unesco

Le troisième épisode identifié dans le cycle de planification de l'EPT se rapporte à l'intervention de l'expert de l'Unesco qui intervient en décembre 2001. Alors que les termes de référence de sa mission citent la programmation des travaux à réaliser et la formation des groupes thématiques aux techniques de planification, une analyse approfondie des activités réalisées dans le cadre de l'EPT montre que l'intervention de cet expert va au-delà des termes de référence de sa mission. Il s'implique également dans des activités de mobilisation de

fonds devant les promoteurs de l'EPT en faveur du Rwanda et dans un plaidoyer en faveur d'une large participation des instances locales et de la société civile devant les autorités politiques nationales ayant l'EPT dans leurs attributions.

Six documents associés à cet épisode d'action ont été identifiés dans les archives de l'EPT : (1) les termes de référence de la mission de consultation pour la planification de l'éducation pour tous (retenu comme document de base orientant les analyses) ; (2) le document de travail élaboré par l'expert de l'Unesco à l'attention des groupes thématiques; (3) le document de travail révisé après l'atelier du 06 décembre 2001 destiné au service de coordination de l'EPT ; (4) le document conceptuel destiné aux promoteurs de l'EPT ; (5) le projet de mise en place de l'unité chargée de la coordination des activités de l'EPT recommandé par l'expert et enfin (6) la présentation du projet de protocole d'accord de financement aux promoteurs de l'EPT par le représentant de l'Unesco au Rwanda.

En annonçant notre thèse, nous avançons que les planificateurs motivent différemment leurs allocutaires à l'action, en impulsant des actions de nature différente suivant les allocutaires en présence. L'analyse des documents cités ci-dessus en fournit une illustration pertinente. Les termes de référence de la mission de l'expert font transparaître un processus de planification orienté vers la programmation des activités futures. Ils insistent sur les qualités techniques du plan. Il en est de même du document de travail visant les acteurs techniques. L'expert le rédige de telle manière que le processus de planification de l'EPT apparaisse comme étant une activité de prévision des activités à réaliser dans le futur.

Par contre, devant les organisations pourvoyeuses des ressources, l'expert évoque les travaux déjà réalisés comme étant un avancement substantiel, qui mérite un appui financier. Ici, l'expert oriente plutôt son audience vers l'octroi du financement. Devant les représentants des autorités politiques en charge de l'EPT, l'expert insiste plutôt sur le fait que le processus de planification doit être essentiellement participatif, pour atteindre les résultats escomptés (ici l'implication des parties prenantes). Nous verrons, plus loin au chapitre 8, que ces différentes préoccupations conduisent l'expert à impulser des images différentes de la réalité, pour amener chaque catégorie d'allocutaires à souscrire aux actions attendues de sa part. Mais avant d'en arriver là, examinons les modalités que prennent les variables de notre modèle d'analyse dans les documents identifiés à cet épisode. Dans un premier temps, nous présentons les résultats issus de l'analyse du document de base (termes de référence de la

mission de l'expert), avant de montrer que son intervention fait transparaître d'autres visées non prises en compte dans les termes de référence rédigés par le Minéducat à l'attention de l'Unesco, pour servir de base au recrutement de l'expert.

6.3.1. Conception des termes de référence de la mission de l'expert

Comme nous l'avons dit précédemment, ce sont les termes de référence ayant servi de base au recrutement de l'expert qui ont été retenus comme étant le document de base orientant les analyses. D'abord, c'est le premier document identifié comme étant associé à cet épisode. En effet, ces termes de référence ont été rédigés le 27 octobre 2001, alors que les autres documents que nous allons analyser, plus loin, ont été, pour la plupart, élaborés en décembre 2001. En outre, ce sont les termes de référence qui précisent le cadre officiel de cette intervention et les activités qui y sont associées. Précisons que cette mission d'expertise intervient dans le cadre de l'appui que l'Unesco accorde aux pays dont les travaux d'élaboration du plan de l'EPT sont moins avancés.

En appliquant notre grille à l'analyse de ce document, on obtient les résultats ci-après : les actions attendues de cette mission par le service de coordination de l'EPT, c'est, notamment, que l'expert puisse animer un atelier de préparation du plan d'action national de l'EPT et rédiger des propositions pour la formulation d'un projet du plan EPT (ep 3, fi 1, ru 3). Pour ce faire, il doit prendre connaissance des données et rassembler des informations auprès de divers partenaires, pour aider le service de coordination à définir les activités essentielles intervenant dans la planification et l'évaluation de l'EPT. Il doit également évaluer les conditions nécessaires à une bonne coordination des activités de l'EPT et inventorier, de ce fait, les indicateurs de suivi de sa mise en œuvre. Le service de coordination attend également de l'expert qu'il puisse concevoir et/ ou adapter les applications informatiques facilitant le calcul de ces indicateurs, orienter et former, aux méthodologies appropriées, les membres des groupes thématiques et ceux du secrétariat national de coordination de la préparation du plan EPT (ep 3, fi 1, ru 3).

Les modalités que prennent les différentes variables sur lesquelles sont basées nos analyses appuient, toutes, la prédominance de la thèse rationaliste. Le travail de l'expert est destiné à impulser les qualités techniques du plan comme en témoignent les termes de référence de sa mission (ep 3, fi 1, ru 3). Les participants pressentis à cet atelier sont les membres des groupes

thématiques et du secrétariat de l'EPT. Il s'agit, donc bel et bien, des instances techniques qui sont visées par cette expertise comme le conçoit le modèle rationaliste de la planification (ep 3, fi 1, ru 4). Le rédacteur du document voudrait donc signifier à l'institution qui devra recruter et financer le séjour de l'expert (en l'occurrence l'Unesco) que sa contribution permettra aux ministères concernés par l'EPT de produire un plan techniquement au point (ep 3, fi 1, ru 6). Mais l'apport de cette mission ne se limite pas à la seule expertise technique qui prédomine dans les termes de référence analysés ci-dessus. On remarque que les autres documents rédigés par l'expert impulsent des actions d'une autre nature suivant la catégorie d'acteurs visés. Aussi ces documents ont-ils servi de base à d'autres initiatives, bien après l'intervention de l'expert.

6.3.2. Analyse des visées de l'intervention de l'expert suivant les allocutaires ciblés par son discours

Un document sur les six a été identifié comme étant orienté vers les acteurs techniques. Il s'agit du document de travail utilisé au cours de l'animation de l'atelier du 06 décembre 2001 à l'attention des groupes thématiques et des membres du secrétariat national de la coordination de l'EPT. L'application de notre grille d'analyse à ce document reflète nettement la prédominance du modèle rationaliste de la planification. Il s'agit bel et bien d'un document visant des instances techniques (ep 3, fi 2, ru 2). Pour preuve, l'atelier n'est réservé qu'aux groupes thématiques et aux membres du secrétariat national de l'EPT, qui sont, en réalité, les seules instances impliquées dans le travail technique d'élaboration du contenu du plan de l'EPT.

Le contenu de ce document oriente nettement son lecteur vers la clarification des réalisations futures. On remarque bien que la préoccupation centrale de l'expert est de fournir, à ses allocutaires, un cadre de référence qui guidera les ateliers futurs. Il cherche à clarifier les mandats des groupes thématiques, à coordonner la préparation des travaux et à faire valider les propositions de programmation des ateliers contenues dans le document de travail par les groupes thématiques (ep 3, fi 2, ru 6). Bref, en face des acteurs techniques, l'expert insiste sur la dimension rationnelle du processus de planification (opérationnalisation des objectifs, simulation des prévisions...). Le processus d'élaboration du plan de l'EPT leur est essentiellement présenté comme étant orienté vers la clarification des réalisations futures. Ainsi, les travaux présentés par les différents groupes au cours de l'atelier sont analysés sous l'angle de l'état d'avancement des travaux et les échéanciers des réalisations futures sont

discutés, en fonction de l'ampleur du travail à réaliser (diagnostic-stratégie-opérationnalisation).

Par contre, lorsqu'on analyse la version révisée de ce document de travail élaborée après l'atelier du 06 décembre 2001, version destinée aux décideurs nationaux ayant l'EPT dans leurs attributions (ep 3, fi 3, ru 2), on remarque que l'expert insiste plus sur la nécessité d'une large participation de la société civile, des responsables locaux, des associations des parents, des organisations d'enseignants et des divers groupes d'acteurs et des bénéficiaires des activités d'éducation (ep 3, fi 3, ru 4). Sa préoccupation centrale est d'amener son audience à prendre conscience que l'appropriation de l'élaboration du plan EPT, par toutes les composantes nationales, avant sa présentation aux partenaires, est un adjuvant pour la mobilisation des ressources additionnelles qui manquent (ep 3, fi 3, ru 6). Le contexte qui donne du sens à cette transaction est tout à fait approprié dans la mesure où l'arrivée de l'expert a été également une occasion de revitaliser les négociations sur la signature du projet d'accord de financement analysé à l'épisode précédent et qui n'avait pas encore été signé. Et, c'est justement cet octroi des ressources additionnelles qui manquent au gouvernement qui constitue le leitmotiv de l'expert dans le document conceptuel destiné aux promoteurs de l'EPT (ep 3 fi 4, ru 6).

Au cours de la rencontre de l'expert avec les organisations pourvoyeuses de ressources un jour avant la tenue de l'atelier de formation à l'attention des groupes thématiques de l'EPT, ces dernières lui ont demandé d'élaborer un document qui servira de cadre de référence des actions à mener dans le cadre de l'élaboration du plan EPT. Dans ce document conceptuel destiné essentiellement aux promoteurs de l'EPT, l'expert se sert différemment des faits dont il a déjà connaissance sur l'EPT au Rwanda pour impulser la nécessité de l'octroi des ressources financières pour la bonne marche et la réussite de cette initiative.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'expert prend le ton du technicien dans le document de travail à destination des groupes thématiques et du secrétariat national de l'EPT. Il discute de la programmation des activités futures et présente les qualités techniques du plan comme étant des critères de crédibilité susceptibles d'attirer l'appui des acteurs internes et des bailleurs de fonds (ep 3 fi 2 ru 6). Il réoriente son discours sur la question de la réappropriation du processus EPT par les instances nationales lorsqu'il s'adresse aux autorités ayant l'EPT dans leurs attributions (ep 3 fi 3 ru 6). Par contre, lorsque nous appliquons notre

grille à l'analyse du document conceptuel, les résultats obtenus appuient clairement la thèse de la dépendance. D'abord ce document est prioritairement destiné aux promoteurs de l'EPT (ep 3 fi 4 ru 4). Ce sont eux qui recommandent son élaboration lors de leur rencontre avec l'expert de l'Unesco, en date du 05 décembre 2001, afin qu'il serve de cadre d'orientation aux négociations en cours avec le gouvernement, sur l'appui financier technique à octroyer. En face de cette catégorie d'acteurs, l'expert ne reste plus dans l'ordre des « nécessités », le processus d'élaboration du plan de l'EPT est plutôt présenté comme étant suffisamment avancé et méritant le soutien financier des promoteurs de l'EPT (ep 3 fi 4 ru 6). L'expert recense de ce fait tous les éléments susceptibles de renforcer cette image en citant notamment le fait que: (1) la responsabilité administrative de coordonner l'EPT a été confiée au ministère de l'éducation par le Premier Ministre ; (2) le coordinateur national de l'EPT a été désigné; (3) les autres ministères concernés par l'EPT ont déjà désigné leurs représentants; (4) la structure organique de l'EPT est déjà mise en place; (5) le forum national est fonctionnel et qu'il a déjà tenu plusieurs réunions et constitué les groupes thématiques; (6) les phases de la préparation du plan sont déjà définies et les mandats des groupes thématiques définis.

Tous ces éléments soutiennent l'argument central, qui couronne, par ailleurs, la description du contexte, à savoir que le bon fonctionnement de ce dispositif nécessite, d'une part, la mise en place d'une unité technique ad hoc par le gouvernement, et d'autre part, un appui technique et financier de la part des promoteurs de l'EPT. Nous y reviendrons de manière plus approfondie au chapitre suivant, lorsque nous allons analyser ces discours suivant les images mises en exergue, les éléments mis à contribution, pour renforcer ces images et les actions qu'appellent de telles images.

En allant plus loin, on remarque que le document conceptuel élaboré par l'expert de l'Unesco est réinvesti par d'autres catégories d'acteurs, en vue de mobiliser d'autres actions, de la part de leurs allocutaires-clés. Par exemple, le service de coordination s'appuie sur les recommandations de l'expert de l'Unesco pour demander un appui financier destiné à faire fonctionner l'unité technique ad hoc et équiper le bureau du secrétariat national de l'EPT (ep 3 fi 5 ru 6). Aussi, le représentant de l'Unesco au Rwanda s'en sert pour appuyer la demande de la signature du projet de protocole d'accord de financement par les promoteurs de l'EPT, en avançant notamment que cela est une preuve que le processus d'élaboration du plan EPT est maintenant en marche (ep 3 fi 6 ru 6). Le représentant de l'Unesco au Rwanda renforce, comme dans le document conceptuel analysé précédemment, l'image d'un processus

suffisamment avancé, méritant l'appui des bailleurs de fonds. Il s'appuie pratiquement sur les mêmes éléments rapportés par l'expert de l'Unesco pour impulser l'idée que le protocole d'accord de financement qui avait été soumis à plusieurs reprises aux promoteurs de l'EPT par le gouvernement mérite, maintenant d'être signé. Nous reviendrons de manière plus systématique sur les arguments d'appui au chapitre suivant, quand nous allons aborder les cycles d'argumentation qui ressortent de chaque document. L'intervention de l'expert déborde donc le cadre rationaliste fixé par les termes de référence de sa mission. Il mène plutôt des démarches alternatives, suivant les catégories d'acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du plan de l'EPT, en faisant en sorte que chaque catégorie d'acteurs réalise les actions attendues de sa part.

En comparant les contenus de ces trois documents, en ce qui concerne, spécialement, les phases du processus d'élaboration du plan de l'EPT, les participants pressentis à ces différentes phases et les destinataires des documents à produire, on remarque que la conception de l'expert évolue de la thèse rationaliste vers celle de la mobilisation du soutien. Dans la version originale du document de travail utilisé au cours de l'animation de l'atelier de formation des groupes thématiques, la phase de diagnostic est une affaire des groupes thématiques et donc des instances techniques (ep 3, fi 2, ru 4). La version révisée y ajoute, par contre, que c'est au cours de cette phase que devrait avoir lieu la consultation de la société civile, des responsables locaux, des associations de parents, des organisations d'enseignants et de divers autres groupes d'acteurs et de bénéficiaires des activités d'éducation (ep 3, fi 3, ru 4). On voit bien que l'expert change de registre, dans le sens que le diagnostic n'est plus conçu comme un « constat technique » de l'état de la situation qui fait objet de planification. C'est plutôt une affaire de « prise de conscience » et de sensibilisation des diverses catégories d'acteurs aux problèmes relatifs à l'EPT qui sévissent dans le système éducatif rwandais.

La conception de l'expert glisse encore davantage vers la thèse de la mobilisation des ressources dans le document conceptuel (produit en troisième lieu au cours de sa mission). Ici apparaît un troisième élément non pris en compte dans les deux documents précédents. Il précise, notamment, que le document-diagnostic (issu d'une large consultation) devra d'abord être soumis à un atelier de validation, pour recevoir les amendements des participants. Le document enrichi par les recommandations de l'atelier national et les décisions prises par les divers responsables des ministères concernés sera ensuite présenté au cours des journées de l'EPT réunissant environ deux cents délégués représentant les instances nationales, la société

civile et les partenaires au développement (ep 3, fi 4, ru 4). On voit bien que les instances techniques ne sont pas les destinataires privilégiés des travaux réalisés à cette phase, comme le conçoit l'approche rationaliste de la planification. Dans la conception de l'expert, la présentation des travaux au cours des journées de l'EPT est plutôt une occasion de sensibiliser, de mobiliser les divers acteurs sur l'ampleur des problèmes à résoudre et d'amorcer, ainsi, la recherche collective des solutions pour les résoudre (ep 3, fi 4, ru 6).

La même logique prévaut dans la conception des autres phases du processus de planification dans les trois documents considérés. Dans la version originale du document de travail utilisé au cours de l'animation de l'atelier de formation des groupes thématiques, la phase d'élaboration des stratégies est toujours l'apanage des instances techniques, en l'occurrence les leaders et les membres des groupes thématiques (ep 3, fi 2, ru 4). Ce document mentionne simplement que son élaboration doit faire référence à la politique sectorielle de l'éducation. Les instances techniques sont également maintenues comme étant les principaux concepteurs des stratégies de réalisation dans la version révisée après l'atelier du 06 décembre (ep 3, fi 3, ru 4). Son concepteur élargit cependant la perspective en mentionnant que ce document servira de base à l'élaboration des plans provinciaux et des districts.

Dans les deux premiers documents, le travail du planificateur est essentiellement technique, même s'il doit être largement concerté dans la version révisée. Le gouvernement constitue le principal destinataire des documents à produire. Même si les participants pressentis à l'élaboration des stratégies de réalisation ne changent pas fondamentalement dans le document conceptuel, les destinataires des travaux à produire constituent une différence fondamentale. L'expert prévoit que les résultats obtenus à propos de l'élaboration des stratégies de réalisation soient présentés à un atelier de validation au sein duquel les partenaires bilatéraux et multilatéraux se retrouvent avec les responsables nationaux (ep 3, fi 4, ru 4). Ainsi donc, le destinataire cesse d'être un gouvernement attendant un plan techniquement au point, pour le mettre en œuvre (thèse rationaliste), mais plutôt un ensemble des parties prenantes contribuant à la recherche des solutions et des moyens pour les mettre en œuvre (Thèse de la dépendance).

En confrontant les contenus de trois documents pris en considération à propos de la phase d'opérationnalisation du plan, on remarque que le document de travail rédigé à l'attention des groupes thématiques conçoit l'opérationnalisation comme un travail d'expertise technique. Il

s'agit essentiellement d'un travail de définition des activités concrètes à exécuter, de chiffrage de leurs coûts et de fixation des calendriers de leurs réalisations. Il est destiné à être présenté au gouvernement (ep 3, fi 4 ru 4).

Dans la version révisée du document de travail, l'expert ajoute explicitement que le plan EPT devra ensuite être présenté à l'ensemble des partenaires bilatéraux et multilatéraux de développement en vue de mobiliser les ressources additionnelles requises pour sa mise en œuvre (ep 3 fi 3 ru 4 et 3). Dans le troisième document (document conceptuel), la procédure à suivre est un peu plus longue, mais elle aboutit pratiquement à une même fin : avant que le plan détaillé ne soit soumis aux bailleurs de fonds, l'expert prévoit, comme dans les phases précédentes de soumettre les travaux réalisés par les techniciens à un atelier national de validation, pour d'éventuels amendements (ep 3 fi 3 ru 4).

En conclusion à ce point, disons qu'au fur et à mesure que l'expert s'imprègne des attentes des différentes parties prenantes, il prend nettement conscience que le processus de planification est orienté prioritairement vers la mobilisation du soutien financier. Cela se remarque, notamment, par le fait qu'en dernier ressort les destinataires du plan produits sont les bailleurs de fonds. Dans la conception de l'expert, les dernières séances du processus de planification sont des occasions de mobilisation des fonds additionnels, qui manquent pour traduire le plan en action. On voit bien que la conception des phases du processus de planification de l'EPT par l'expert se rapproche nettement de celle qu'on retrouve dans le projet de protocole d'accord de financement analysé à l'épisode précédent. L'expertise technique est mobilisée dans le but premier de produire un plan crédible et fiable auprès des partenaires du développement. Dans cette conception, la production d'un plan qui servira de base aux actions des instances techniques sur le terrain est secondaire, dans la mesure où le plan à produire ne leur est pas prioritairement destiné.

6.3.4. Un complément utile : Analyse des visées de l'action de planification à travers le déroulement des actions associées à cet épisode

Comme nous l'avons montré précédemment, les termes de référence de la mission de l'expert de l'Unesco font apparaître la participation à un atelier de préparation du plan à l'attention des instances techniques et la rédaction des propositions pour la formulation du projet de plan comme étant les principaux objectifs de cette mission. Mais en analysant le déroulement des actions réalisées par cet expert, on remarque que l'organisation de cet atelier n'intervient qu'à

la fin de son séjour au Rwanda, soit le 06 décembre 2001, alors que sa mission a débuté le 28 novembre et s'est achevée le 08 décembre 2001. Il a d'abord rencontré le Représentant de l'Unesco au Rwanda, puis les autorités politiques du Minédu, autorités avec lesquelles il évoque certes la programmation de cet atelier, la redéfinition des termes de référence des groupes thématiques et des phases de la préparation du plan, mais également, il discute, avec eux, des éléments à inclure dans un projet d'appui à la préparation du plan (ep 3 fi 7 ru 3). On voit bien que des préoccupations de nature technique comme la programmation des activités vont de pair avec la question de la mobilisation du soutien financier auprès des promoteurs de l'EPT.

C'est après avoir pris connaissance des besoins de financement formulés par les autorités du Minédu, que l'expert cherche, par la suite, à rencontrer les promoteurs de l'EPT, en l'occurrence les agences des Nations Unies et la Banque Mondiale avec lesquelles il évoque la nécessité d'octroyer une aide technique et financière pour faire avancer le processus d'élaboration du plan EPT (ep 3 f 7 ru 3). Le Minédu profite de la présence et de l'appui de l'expert, pour ramener le projet de protocole d'accord de financement sur la table de négociation avec les promoteurs de l'EPT. Ici, la présence de l'expert et son appréciation positive de l'état d'avancement du processus de planification en cours constitue un adjuvant renforçant les chances d'acceptation des propositions du Minédu par les organisations pourvoyeuses de ressources (ep 3 f 7 ru 4).

Cette rencontre de mobilisation des fonds en faveur de l'EPT a lieu un jour avant l'organisation de l'atelier de programmation des activités de l'EPT, atelier auquel sont conviés les groupes thématiques. Ainsi donc, du point de vue de l'analyse du déroulement des actions essentielles associées à cet épisode, les aspects techniques de préparation du plan avec les groupes thématiques ne sont que la face visible de l'iceberg. L'expert est plutôt engagé dans plusieurs activités, qui vont au-delà de la simple activité de programmation des réalisations futures inscrites dans les termes de référence de sa mission. On remarque, aussi, que la question de la mobilisation des fonds additionnels reste toujours en filigrane, depuis les premiers travaux consacrés au processus de planification de l'EPT et, surtout qu'elle est réinvestie chaque fois qu'une action propice se présente. C'est ainsi que le service de coordination de l'EPT s'appuie sur les recommandations de l'expert pour solliciter un appui technique et financier destiné à faire fonctionner le service technique ad hoc qui assure en permanence les activités de l'EPT (ep 3 fi 5 ru 6). Le représentant de l'Unesco au Rwanda

s'appuie également sur le document conceptuel élaboré par l'expert pour faire revenir le projet de protocole d'accord de financement sur la table de négociation plus de six mois après la mission de l'expert.

Dans sa lettre aux différentes institutions impliquées dans la promotion de l'EPT (à laquelle il annexe le document conceptuel élaboré par l'expert de l'Unesco), il qualifie l'élaboration du plan de l'EPT d'irréversible, nécessitant, de ce fait, toute l'attention nécessaire de la part des promoteurs de l'EPT par la fourniture des fonds nécessaires (ep fi 6 ru 6). Il annonce, également, à cette occasion la préparation d'une grande campagne de sensibilisation en faveur de l'EPT qui, comme nous allons le voir au point suivant, est réinvestie tantôt comme une activité de collecte des données fiables pour la confection du plan (ep 4 fi 1, ru 3, ep 4 fi 4, ru 6), tantôt comme une mobilisation à l'effort des instances locales (ep 4 fi 2 ru 3) et même comme une occasion de mobilisation du financement externe (ep 4 fi 4 ru 6).

6.3.5. Synthèse des résultats obtenus au troisième épisode

Pour une visibilité d'ensemble, les résultats présentés aux points précédents sont synthétisés dans le tableau ci-après. Comme dans le tableau précédent, la première colonne indique les variables sur la base desquelles les différents documents ont été analysés. Les autres colonnes synthétisent chacune le contenu des différentes modalités prises par ces variables dans les documents analysés au cours de cet épisode.

Tableau 10 : Synthèse des résultats obtenus au cours du troisième épisode

Premier niveau d'analyse							
Épisode 3							
sections	Fiches prises en considération						
	fi n° 1	fi n°2	fi n°3	fi n°4	fi n°5	fi n°6	fi n°7
(1) Concepteur	Coordination de l'élaboration du plan EPT	Expert de l'Unesco	Expert de l'Unesco	Expert de l'Unesco	Coordination de l'élaboration du plan EPT	Représentant de l'Unesco au Rwanda	Expert de l'Unesco
(2) Acteurs visés prioritairement par cet épisode	Unesco	Secrétariat de l'EPT, Groupes thématiques	Responsables nationaux ayant l'élaboration du plan EPT dans leurs attributions.	Bailleurs de fonds	Promoteurs de l'EPT	Bailleurs de fonds	Unesco
(3) Action attendue des allocutaires-clés	Envoyer et payer le consultant pendant la durée de son séjour au Rwanda	Valider le contenu du document de travail et établir un cadre concerté de référence qui guidera la réalisation des travaux des groupes thématiques	Appropriation de l'élaboration du plan EPT par toutes les composantes nationales avant sa présentation aux bailleurs des fonds	Octroi d'un appui financier pour élaborer le plan et pour le mettre en œuvre	Octroi d'une prime et des équipements de bureau aux agents de l'unité technique ad hoc	Octroyer le financement demandé par le Minédu	Que chaque catégorie d'allocutaires puisse assurer sa part de responsabilité
(4) Catégories des participants prévus dans le document	Secrétariat de l'EPT et Membres des groupes thématiques	Techniciens de la planification (à toutes les phases)	Acteurs internes dans les phases techniques, bailleurs de fonds à la phase finale	Acteurs internes dans les phases techniques, bailleurs de fonds à la phase finale	-	-	L'expert rencontre alternativement les autorités du Minédu, les planificateurs, les bailleurs de fonds et les groupes thématiques
(5) Contexte ayant déterminé la production du document	Organisation de la mission d'appui technique de l'Unesco aux travaux d'élaboration du plan EPT.	Organisation de la mission d'appui technique de l'Unesco aux travaux d'élaboration du plan EPT.	Le document de travail a été révisé sur la base des résultats de l'atelier organisée à l'attention des groupes thématiques le 06 décembre 2001.	Production d'un document qui devra servir de cadre de négociation avec les bailleurs de fonds	Ce document de travail a été produit après la présentation du document conceptuel par l'expert de l'Unesco pour motiver la demande du soutien pour le bon fonctionnement de l'unité technique ad hoc.	Recommandation de l'Unesco enjoignant à ses représentations dans les pays membres à faire de l'EPT leur tâche n°1.	Organisation de la mission d'appui technique de l'Unesco aux travaux d'élaboration du plan EPT.
(6) Préoccupation centrale du rédacteur du document analysé	Montrer à l'interlocuteur clé que l'expert aura pour tâche centrale d'impulser l'élaboration technique du plan EPT	Fournir un cadre de référence qui guidera les ateliers futurs des groupes thématiques.	Insistance sur la réappropriation interne du processus avant de penser à mobiliser des ressources	Des avancées significatives ont déjà été réalisées, il reste que les promoteurs octroient les moyens financiers qui manquent.	Solliciter un appui matériel et financier pour faire fonctionner l'unité technique ad hoc chargé de l'élaboration du plan EPT	Faire accepter le projet de protocole par les bailleurs de fonds	Amener chaque catégorie d'acteurs à prendre conscience de sa part de responsabilité
Visée dominante	Préparation des réalisations	Préparation des réalisations	Préparation des réalisations futures	Mobilisation du soutien	Mobilisation du soutien	Mobilisation du soutien	Impulsion des actions différentes en

	futures	futures					face de catégories d'acteurs différents
Thèse prédominante dans le cas analysé	Thèse rationaliste	Thèse rationaliste	Thèse rationaliste	Thèse de la dépendance	Thèse de la dépendance	Thèse de la dépendance	Thèse discursive
Éléments soutenant l'émergence d'une autre thèse	-	-	La réappropriation interne émerge comme un adjuvant à la mobilisation du soutien	-		-	-

Comme on peut le remarquer à partir des résultats du tableau ci-dessus, au départ de la mission de l'expert, l'élaboration du plan de l'EPT est nettement conçue comme une action de préparation des réalisations futures. Dans les termes de référence de sa mission, comme dans le document de travail préparant la formation à dispenser, l'action de planification est l'affaire des techniciens. Ceux-ci sont pressentis comme étant les principaux participants aux différentes étapes du processus de planification et, en même temps, comme les principaux utilisateurs du plan à produire. Mais dans le troisième document (fi 3), la conception de l'expert évolue pour prendre en compte la visée de mobilisation des ressources. Ici, la phase finale du processus de planification ne s'arrête plus à l'opérationnalisation des objectifs en actions tangibles, comme dans le document précédent, mais plutôt à la présentation du plan aux partenaires externes pour une mobilisation des ressources additionnelles qui manquent. Dans une telle perspective, la réappropriation interne (implication de la société civile, des responsables locaux, des associations des parents, des organisations d'enseignants et des divers groupes d'acteurs et de bénéficiaires des activités d'éducation) fonctionne comme un adjuvant à cette quête du soutien. Dans le quatrième document qui est destiné essentiellement aux bailleurs de fonds (fi 4), il privilégie nettement la visée de mobilisation des ressources, en montrant, notamment, que le processus de planification est suffisamment avancé, mais que le Minéducatrice nécessite d'être soutenu financièrement, pour concrétiser ses efforts. Les documents cinq et six (f 5 et fi 6) montrent plutôt que ce discours légitimant tenu par l'expert est mis à contribution par le service de coordination, pour demander un soutien technique et logistique aux promoteurs de l'EPT, afin de faire fonctionner l'unité technique ad hoc. Le représentant de l'Unesco au Rwanda s'en sert également pour ramener le protocole d'accord de financement sur la table de négociation. Bref, en analysant le déroulement de la mission de l'expert (voir fi 7), on remarque deux éléments importants, du point de vue de l'analyse des visées de l'action de planification : (1) Au fur et à mesure qu'il rencontre les différentes parties prenantes, sa conception des visées de l'action d'élaboration du plan de l'EPT évolue

progressivement de la préparation technique des réalisations futures (thèse rationaliste) vers la mobilisation du soutien (thèse de la dépendance). (2) Son discours change de registre, lorsqu'il passe d'une visée à une autre. Pour amener les bailleurs de fonds à considérer l'octroi du financement comme le chaînon manquant au processus d'ensemble, il recense tout ce qui a déjà été fait, pour montrer que le processus de planification est suffisamment avancé et qu'il mérite, de ce fait, d'être soutenu.

6.4. Quatrième épisode : La descente sur le terrain

L'analyse des archives de l'EPT des mois de mai, juin et juillet 2002 montre que la préparation de la descente sur le terrain constitue l'activité centrale qui préoccupe les acteurs de l'EPT à cette époque. Cela se remarque à partir des multiples initiatives prises à cette époque : Le 22 mai 2002, les agences des Nations Unies impliquées activement dans la promotion de l'EPT conviennent de la nécessité d'organiser une campagne de sensibilisation sur le terrain. Le 27 mai, le Minéduc adresse aux directeurs provinciaux de l'éducation les termes de référence qui guideront la préparation des données à envoyer au service de coordination de l'EPT au niveau national. Le 29 mai 2002, le Sous-Directeur de l'Unesco en charge de l'éducation rappelle aux représentants de l'Unesco dans les pays membres que l'implication politique des instances de base est un critère de crédibilité permettant de renforcer les chances de financement du plan à produire, au même titre que l'intégration du plan dans des processus de planification nationaux et internationaux impliquant la mobilisation des fonds. Le 31 mai 2002, les membres du forum national se réunissent pour définir le cadre qui guidera les activités des membres qui vont descendre sur le terrain.

Le dépouillement minutieux des archives nous a permis d'identifier 6 documents se rapportant à cet épisode. Leur analyse est structurée de la manière suivante : au premier point, nous appliquons notre grille à l'analyse du document de base orientant les analyses, en l'occurrence les termes de référence rédigés par le service de coordination de l'EPT à l'attention des directeurs provinciaux de l'éducation, dans le but de leur indiquer les données à préparer sur l'état de l'EPT dans leurs provinces respectives. Au deuxième point, nous confrontons les résultats obtenus à propos de la préparation de la descente sur le terrain, selon que le document produit vise les bailleurs de fonds ou les instances d'exécution. Enfin, nous appliquons la même démarche d'analyse sur les documents rendant compte du déroulement

de la descente, pour voir si les planificateurs rendent compte de la même façon ou non des mêmes actions lorsqu'ils sont en face d'allocutaires différents.

6.4.1. Conception des termes de référence guidant la préparation des données par les instances provinciales

Comme nous l'avons dit précédemment, le représentant de l'Unesco fait mention de la descente sur le terrain comme étant une activité de large sensibilisation. Mais en examinant la manière dont le service de coordination de l'EPT réinvestit cette même action, lorsqu'il s'adresse aux directeurs provinciaux de l'éducation, on remarque que le document produit fait transparaître la prédominance de la thèse rationaliste. Dans la conception des termes de référence qui sont adressés aux directeurs provinciaux de l'éducation, la descente sur le terrain a, pour objet, de clarifier ce qu'est l'EPT, de débattre de la manière de planifier l'EPT avec les instances décentralisées et de réunir les statistiques qui seront utilisées à cet effet. Le concepteur du document définit la descente sur le terrain comme une occasion d'échange entre les services centraux et les instances décentralisées. Il insiste sur la nécessité d'utiliser les objectifs de l'EPT (définis à cette occasion, comme étant des objectifs du gouvernement) comme base de l'élaboration des plans provinciaux. L'action attendue des instances décentralisées à cette occasion, c'est de fournir des données fiables sur l'état de l'EPT dans la province, les districts et les secteurs formant chaque district (ep 4 fi 1 ru 3).

Aussi, les objectifs de l'EPT ne sont plus présentés comme des déclarations d'intention impliquant simplement une volonté d'agir. Ces termes de référence contiennent plutôt des indicateurs clairs sur les données à préparer sur chaque aspect de l'EPT. Ces indicateurs sont plus définis en fonction du contexte local qu'en fonction des « défis » définis à Dakar. Pour ce qui concerne l'objectif d'encadrement de la petite enfance, ce document demande, notamment, que les services décentralisés puissent préparer des données sur le nombre d'écoles maternelles par province, par district et même par secteur formant chaque district. Il leur demande également de préciser leur source de financement, le nombre d'élèves encadrés par chaque établissement, le statut économique des élèves fréquentant chaque école et la possibilité de recevoir des enfants ayant dépassé l'âge officiel d'admission (ep 4 fi 1 ru 3).

Pour ce qui concerne l'objectif relatif à l'atteinte des objectifs de l'enseignement primaire universel, ce document demande que les services provinciaux puissent préparer des données sur le nombre d'enfants d'âge officiel d'admission, qui ne fréquentent pas l'école à cause de

la distance qui sépare l'école de leur domicile, le ratio maître/ élèves, l'existence ou non de la double vacation, le nombre d'écoles disposant du premier cycle du primaire dans la province, les districts et les secteurs, le nombre d'écoles disposant des deux cycles dans les mêmes entités administratives, le nombre d'élèves qui passent d'un cycle à l'autre, le nombre des redoublants (surtout dans les premières années), le nombre des parents qui n'envoient pas leurs enfants à l'école à cause de la pauvreté, le nombre de parents qui ne sentent pas la nécessité d'envoyer leurs enfants à l'école (ep 4 fi 1 ru 3).

La même logique prévaut dans la conception des données à préparer à propos de l'objectif relatif à la qualité de l'éducation offerte par le système. Il est demandé aux services provinciaux de préciser la qualification des enseignants, les formations de perfectionnement reçues par les enseignants, le nombre de livres et d'autres matériels didactiques mis à la disposition de chaque école, les matériaux de construction de chaque école et la qualité des toilettes, (ep 4 fi 1 ru 3).

A propos de l'objectif relatif à la réduction des disparités entre les sexes et la promotion de l'éducation des groupes vulnérables, le document demande que l'on puisse préciser les statistiques des filles et des garçons promus dans la classe supérieure, les statistiques des filles et des garçons promus dans le cycle supérieur, ainsi que le pourcentage des filles et des garçons admis au secondaire. A propos des groupes vulnérables, le document demande aux directeurs régionaux de l'éducation de fournir les statistiques des orphelins, des enfants ayant dépassé l'âge officiel d'admission, des handicapés et des enfants issus de familles à problèmes et de dégager les disparités remarquables entre ces différentes catégories d'élèves et ceux n'ayant pas connu de problème (ep 4 fi 1 ru 3).

En ce qui concerne l'objectif relatif à l'apprentissage des métiers par les jeunes et les adultes non scolarisés, il leur est demandé de préciser le nombre de centres de formation dans la province, les districts, les secteurs et les cellules, la nature de la formation, le montant du minerval, les possibilités de formation offertes aux pauvres, les autres associations qui organisent des formations similaires et les possibilités d'alphabétisation offerts aux jeunes analphabètes, pour qu'ils puissent s'intégrer dans ces centres de formation aux métiers (ep 4 fi 1 ru 3).

A propos de l'objectif relatif à l'alphabétisation de personnes adultes, le document demande également aux directeurs régionaux de l'éducation de préparer les statistiques sur l'état des besoins en alphabétisation, de fournir des indications sur les infrastructures utilisées dans l'alphabétisation, les institutions et les services impliqués dans cette activité au niveau de la province, du district, du secteur et de la cellule. Il leur demande également de préciser les honoraires et autres avantages offerts aux alphabétiseurs (ep 4 fi 1 ru 3).

Enfin, à propos du dernier objectif qui est relatif à la lutte contre le SIDA, ce document demande aux directeurs régionaux de fournir les statistiques des enseignants atteints par cette maladie, d'évaluer l'incidence de cette maladie sur le taux d'absentéisme des enseignants, de préciser le nombre de centres de « counselling » à la portée des enseignants dans la province, du district, du secteur et de la cellule, de fournir des indications sur les formations reçues par les élèves et les enseignants, à propos de la prévention et de la lutte contre cette maladie et, enfin, de préciser si, oui ou non, la province, le district, le secteur ou même la cellule dispose d'un plan d'action de lutte contre le SIDA (ep 4 fi 1 ru 3).

L'application de notre grille d'analyse reflète donc la prédominance de la thèse rationaliste. Il s'agit d'un document rédigé par les services centraux à l'attention des services d'exécution (ep 4 fi 1, ru 4). Son concepteur entend fournir aux directeurs régionaux des indicateurs techniques sur les données à préparer et à présenter aux membres du forum national qui vont leur rendre visite (ep 4 fi 1, ru 6). Il attend d'eux des statistiques pouvant servir de base à l'élaboration du plan de l'EPT au niveau national et au niveau des instances décentralisées (ep 4 fi 1 ru 3). Cela se remarque, notamment, à travers l'analyse des données recherchées sur chaque objectif. Bref, les propos analysés ci-dessus montrent que la descente sur le terrain est présentée comme une activité de diagnostic à part entière. Le concepteur du document fait état de la collecte des données comme d'une activité devant servir de base au processus de planification.

Seule la variable contexte va à l'encontre de cette interprétation. En effet, si la descente sur le terrain avait réellement fonctionné comme une activité diagnostique au sens rationaliste du terme, elle aurait pu être organisée au début du processus d'élaboration du plan de l'EPT et servir de base aux travaux des groupes thématiques. Or, cette activité s'est produite vers les phases finales de la production du plan. On serait même tenté de dire qu'elle a été organisée concomitamment avec l'élaboration de la première « version » du plan, dans la mesure où la

descente s'effectue du 15 au 18 juillet 2002 et qu'une version provisoire du plan était déjà achevée en août 2002. Aussi, le contenu du plan fait rarement écho aux données collectées au cours de cette descente sur le terrain. Il en est de même des travaux produits par les groupes thématiques.

6.4.2. Analyse des documents préparant l'organisation de la descente sur le terrain

Trois documents relatifs à la préparation de la descente sur le terrain ont été identifiés au cours de cet épisode. Le premier document précise le contenu détaillé de la conférence à présenter devant les comités de l'EPT des provinces, lors de la descente sur le terrain. Le deuxième précise les aspects qui seront abordés par les conférenciers, les tâches du facilitateur, la conduite des travaux dans les sous-groupes de travail et même les questions à poser à chaque sous-groupe et qui feront objet d'une collecte d'informations. Le troisième document est un rapport de réunion des membres du forum, dont l'objectif déclaré est la préparation d'une descente sur le terrain, dans le cadre de la collecte de données fiables pour l'élaboration du plan de l'EPT. Mais comme nous allons le voir au cours de l'analyse, ce document est un excellent exemple d'orientation du discours vers la mobilisation du soutien financier externe.

En appliquant notre grille à l'analyse du premier document qui est en rapport avec la préparation du contenu à présenter devant les comités provinciaux de l'EPT, on remarque que son concepteur présente l'élaboration du plan de l'EPT comme un processus rationnel de planification qui poursuit son cours normal. La descente sur le terrain en constitue une des étapes « naturelles » pour la confection d'un bon plan d'action. Les éléments ci-après appuient cette interprétation. D'abord, le document est structuré de manière à laisser l'impression d'un processus évolutif, où l'on commence par présenter ce qui a déjà été fait au niveau national pour, ensuite passer à la situation qui prévaut dans la province au cours des séances qui vont suivre. Ce document commence par la définition de ce qu'est l'EPT, avant de passer à son historique, au niveau international et au Rwanda. Puis le conférencier passe aux activités prévues au niveau national en commençant par la définition des objectifs « choisis⁵⁸ », pour ensuite passer aux actions qui doivent être faites pour que ces objectifs

⁵⁸ Ici, les déclarations de Dakar sont présentées comme des choix opérés par le gouvernement, ce qui donne au concepteur du document la possibilité d'asseoir une vision rationaliste de l'élaboration du plan de l'EPT où le sommet opère des choix stratégiques qui seront opérationnalisés par les divers centres opérationnels suivant leurs domaines de compétence.

soient atteints. Il passe ensuite à la présentation détaillée de l'état de l'EPT, en précisant, pour chaque aspect de l'EPT, les objectifs poursuivis, ce qui a déjà été fait et, enfin la contribution de chaque aspect dans la lutte contre la pauvreté au Rwanda (ep 4 fi 2 ru 6).

La visée de mobilisation du soutien n'apparaît donc pas comme étant stratégique au cours de cette conférence introductive. Le concepteur du discours insiste plutôt sur des aspects qui renforcent l'image d'un processus de planification rationaliste, dont le but central est la préparation des actions à exécuter dans le futur. D'abord, le processus de planification de l'EPT y apparaît comme étant sous le contrôle du Minédu, dans le sens où les objectifs de l'EPT sont présentés comme résultant d'un choix national. Il indique, plus loin, que le Rwanda a participé à toutes les rencontres internationales sur l'EPT, mais il prend soin d'indiquer que les objectifs définis au cours des différentes rencontres ont été repensés pour les adapter à la réalité rwandaise. Ce document avance également que les activités en cours font partie intégrante de la planification nationale, en ce sens qu'elles rentrent dans la politique de décentralisation et dans le cadre de l'action de lutte contre la pauvreté qui a été causée en grande partie par le génocide (ep 4 fi 2 ru 6).

Comme nous l'avons dit précédemment, les objectifs de l'EPT sont présentés comme étant des objectifs choisis par le Minédu. Aussi, les actions prévues pour que ces objectifs soient atteints sont basées sur le discours interne dont les éléments sont repris régulièrement dans les déclarations de politique du gouvernement. Le document revient, notamment, sur la nécessité de mettre en place un plan d'action et d'augmenter le budget de l'éducation. Nous allons voir, plus loin, que la conception du troisième document oriente plutôt le lecteur vers la conclusion, que ce sont les moyens financiers qui font défaut au Minédu pour concrétiser ces objectifs. Il revient également sur la nécessité de préciser la part de la population dans la mise en œuvre des objectifs de l'EPT, de promouvoir la gestion participative dans la mise en œuvre des objectifs de l'EPT, de prendre des mesures de suivi régulier de l'atteinte des objectifs de l'EPT à tous les niveaux de l'administration (...) (ep 4 fi 2 ru 6).

On remarque également une forte référence aux finalités du système éducatif rwandais et au discours de politique générale du gouvernement, pour rendre compte des objectifs poursuivis sur chaque aspect de l'EPT. A propos de la protection et de l'éducation de la petite enfance par exemple, le concepteur du document s'appuie sur les objectifs du système éducatif rwandais que sont: socialiser l'enfant, l'habituer à fréquenter régulièrement l'école et à

l'aimer, lui apprendre à parler correctement, à connaître les parties de son corps et à les utiliser correctement, le préparer à l'écriture, à la lecture et au comptage, le protéger contre d'éventuels risques (accidents, viols, maladies contagieuses). A propos de l'accès et de la rétention des élèves dans le système, mis à part l'objectif relatif à l'atteinte de l'enseignement primaire universel en 2010 (qui est un objectif internationalement établi), le document revient, notamment, sur la récupération des enfants ayant dépassé l'âge officiel d'admission ou ayant abandonné l'école (une action à laquelle le Minéducat est engagé activement à cette époque). Le document reprend également un discours récurrent de la politique gouvernementale à propos de la formation aux métiers, à savoir former les jeunes à la création de leurs propres emplois.

La plupart des modalités que prennent les variables de notre modèle d'analyse vont dans le sens de la prédominance de la thèse rationaliste. D'abord, les allocutaires visés par le discours sont les acteurs des services techniques, en l'occurrence les membres des comités de l'EPT au niveau des provinces (ep 4 fi 2 ru 2, ep 4 fi 2 ru 4). Le concepteur du document cherche à leur faire part des objectifs « choisis » et des progrès accomplis au niveau national, avant qu'ils ne puissent exposer, à leur tour, l'état de l'EPT dans leurs provinces (ep 4 fi 2 ru 6). Ces éléments prouvent à suffisance qu'en face des acteurs internes (ici les comités provinciaux de l'EPT), les planificateurs impulsent l'image d'un processus de planification rationnel orienté vers l'action. Seule la variable contexte ne va pas dans le sens rationaliste de la planification. Comme nous l'avons dit précédemment, dans la conception rationaliste, le diagnostic constitue la phase de départ du processus d'élaboration du plan. Or, cette descente s'effectue aux phases finales d'élaboration du plan EPT. Aussi, dans un système décentralisé, ce sont les plans régionaux qui sont synthétisés pour former le plan d'ensemble. Cela étant, ces plans doivent être élaborés en premier lieu, ce qui n'est pas le cas ici. En effet, les archives de l'EPT montrent que depuis le mois d'avril 2001, les groupes thématiques travaillent sur l'élaboration du plan national.

En appliquant notre grille d'analyse au deuxième document, on aboutit pratiquement aux mêmes conclusions. Le concepteur de ce schéma destiné à guider la préparation des conférences sur le terrain impulse l'image d'un processus de planification orienté vers la précision des actions à réaliser dans le futur. Cela se remarque, notamment, à travers les éléments ci-après : d'abord la structuration du document oriente l'interprétation dans ce sens. Il est prévu que la première intervention en séance plénière soit consacrée à l'historique de

l'EPT, à la clarification des ses objectifs, à la présentation du niveau atteint par le Rwanda dans la mise en œuvre de ces objectifs, à la présentation des actions prévues dans le futur, pour, en fin de compte ,parler de l'EPT dans la lutte contre la pauvreté. Le document prévoit que la deuxième intervention soit consacrée à la présentation des réalisations par objectif, en précisant, notamment, le libellé de chaque objectif, les actions réalisées en rapport avec cet objectif et les contraintes rencontrées. Il est prévu que la troisième intervention soit consacrée aux perspectives futures, notamment à la définition des stratégies, à la synergie des acteurs et à la présentation des actions à réaliser à court, à moyen et à long terme. Les discussions en sous-groupes portent également sur le même objet, à savoir l'analyse des actions réalisées par objectif, l'examen des actions non réalisées, la définition des actions à réaliser à court, à moyen et à long terme, en précisant, notamment, comment ces actions seront réalisées et les acteurs pressentis pour les traduire en actes. On voit bien, à travers cette analyse, que le concepteur du document cherche à faire transparaître l'image d'un processus de planification rationnelle, où les acteurs des services d'exécution sont parties prenantes dans l'élaboration du plan en cours (ep 4 fi 3 ru 6).

En conclusion, à l'analyse de ce deuxième document, l'on se rend compte que la plupart des modalités que prennent les variables de notre modèle d'analyse vont dans le sens de la conception rationaliste de la planification. D'abord ce document vise les acteurs des services d'exécution comme allocutaires privilégiés au cours de cette action (ep 4 fi 3 ru 2 et ep 4 fi 3 ru 4). L'action attendue des allocutaires-clés, c'est, notamment, qu'ils puissent réfléchir sur les actions à réaliser et sur la part de différents acteurs dans leurs réalisations. Cela transparaît nettement de la recommandation du concepteur du document formulée sous la forme d'un « nota bene» à la fin du document, à savoir que les animateurs des conférences doivent se focaliser sur les objectifs et les contraintes et laisser les participants proposer les actions à réaliser et les stratégies pour ce faire (ep 4 fi 3 ru 3). Comme dans le cas analysé précédemment, seule la variable « contexte » n'appuie pas cette thèse. La question de savoir pourquoi entreprendre une telle activité (qui avait toute les chances d'apparaître au début du processus d'élaboration du plan dans le schéma rationaliste) au moment où la confection du plan final est en cours reste toujours posée. Nous verrons dans la discussion des résultats qu'il s'agit d'une réponse de nature symbolique (rationalisation) destinée à satisfaire au critère d'implication des instances de base sans heurter les autres critères de crédibilité définis dans le cadre d'action de Dakar.

L'application de notre grille au troisième document portant sur le même objet, à savoir la préparation de la descente sur le terrain, mais qui vise prioritairement les bailleurs de fonds de l'EPT (ep 4 fi 4 ru 2), oriente plutôt les analyses vers la prédominance de la thèse de la dépendance. Il s'agit d'un rapport d'une réunion des membres du forum national de l'EPT qui s'est tenue le 31 mai 2002, avec, comme objectif principal annoncé : « la préparation d'une descente sur le terrain dans le cadre de la collecte des données fiables pouvant contribuer à l'élaboration du plan national de l'EPT ». Même si cet objectif central et même les objectifs auxiliaires annoncés (être informé des activités en cours et avoir une idée claire de la nouvelle programmation des activités en faveur de l'EPT) vont dans le sens de la conception rationaliste de la planification, la suite du document va dans le sens de la mobilisation du soutien. Le concepteur du document choisit de s'appuyer sur les trois ateliers dans lesquels les promoteurs de l'EPT ont activement participé financièrement, techniquement et physiquement (en l'occurrence l'atelier de lancement du processus EPT, l'intervention de l'expert de l'Unesco et l'atelier de présentation des travaux réalisés par les groupes thématique en avril 2002, organisé lui aussi par un autre expert) pour annoncer que l'on a besoin d'une sensibilisation au niveau décentralisé, surtout en ce qui concerne l'application des objectifs assignés⁵⁹ à l'EPT. Il finit la présentation de ce qui a déjà été fait par la phrase suivante : « la mobilisation des fonds destinés au financement des activités spécifiques de l'EPT constitue encore un obstacle. » (p.1).

Plus encore, les résultats attendus de cette descente sur le terrain appuient sans équivoque la thèse de dépendance. Le concepteur du document annonce comme résultats attendus de la descente sur le terrain que les couches de la population seront sensibilisées sur le bien-fondé de l'EPT, que les décideurs et les bailleurs de fonds seront bien informés sur la situation et que *ce sera efficace*⁶⁰ dans le cadre de la préparation et de la réalisation du plan national de l'EPT. Il cherche donc à montrer, à ses allocutaires-clés, que la descente sur le terrain est une occasion d'impliquer et de sensibiliser les instances de base, dans la promotion de l'EPT (ep 4 fi 4 ru 3). Aussi, le concepteur du rapport associe la descente sur le terrain et l'organisation de la semaine de l'EPT, en annonçant que cette semaine, qui débutera le 22 juillet, sera une occasion pour relancer la dynamique qui s'était créée à Dakar, pour stimuler le débat sur l'ensemble des questions concernant l'éducation pour tous, de remettre les objectifs de l'EPT

⁵⁹ Dans les deux documents visant les instances techniques analysées précédemment, le service de coordination fait plutôt mention des objectifs choisis.

⁶⁰ Termes utilisés tels quels dans le document analysé.

en mémoire et pour prendre la mesure des progrès réalisés et des principaux défis à affronter (p.2).

Cette orientation rencontre tout à fait les éléments du contexte, dans la mesure où la recommandation de l'Unesco qui guide cet épisode d'action n'est pas tant de terminer la confection du plan que de s'assurer que le plan produit est susceptible d'attirer des ressources de financement externe (lettre du 29 mai 2002). Cette recommandation précise, en effet, que l'implication des instances proches de la réalité et l'insertion du plan, dans des processus de planification tant nationaux qu'internationaux dans lesquels sont orientés le financement, constituent les deux critères de crédibilité déterminants (ep 4 fi 4 ru 3). On comprend, du même coup, la raison pour laquelle on insiste sur le lien entre l'EPT et la lutte contre la pauvreté au cours de la préparation des conférences sur le terrain. En effet, le cadre d'action de lutte contre la pauvreté constitue l'ossature qui guide la planification nationale et qui coordonne en même temps les sources de financement externes.

En conclusion à l'analyse des trois documents portant sur la préparation de la descente sur le terrain, disons que les planificateurs agencent leurs discours de manière à faire ressortir l'image attendue par la catégorie d'interlocuteurs en présence. En face des acteurs des services d'exécution, les planificateurs impulsent un processus de planification orienté vers la précision des actions à réaliser tandis qu'ils glissent vers la mobilisation du soutien en face des promoteurs de l'EPT. Nous verrons au chapitre suivant que même la sélection des arguments d'appui peut changer d'une catégorie d'interlocuteur à l'autre au cours d'un même épisode d'action.

6.4.3. Analyse des documents rapportant le déroulement de la descente sur le terrain

Les deux derniers documents se rapportant à cet épisode qui ont été identifiés dans les archives de l'EPT, sont des rapports d'activités réalisées au cours de la descente sur le terrain. Les résultats obtenus, après analyse, constituent une preuve supplémentaire montrant que les planificateurs travaillent en fonction de la représentation qu'ils se font de la contribution susceptible d'être apportée par la catégorie d'allocutaires visés. Le rapport destiné au Minéducatif est rédigé de manière à faire transparaître un processus de planification orienté vers la précision des actions à accomplir dans le futur. La descente sur le terrain y apparaît comme étant une activité de diagnostic. Par contre, la mobilisation du soutien financier transparaît

comme étant la visée qui a présidé à l'élaboration du rapport récapitulatif adressé aux promoteurs de l'EPT.

Le rapport rédigé à l'attention du Minéducat est condensé dans deux tableaux synoptiques. Le premier reprend, pour chaque province, les réalisations accomplies, ce qui n'a pas été réalisé et les contraintes rencontrées (le diagnostic). Le deuxième tableau retrace les actions à réaliser à court, à moyen et à long terme, la manière de le faire, et même les institutions qui doivent en assurer la responsabilité (les perspectives). En liant ces documents aux termes de référence classés comme étant le document de base orientant les analyses (voir point 6.4.1), on remarque qu'entre le Minéducat et les services provinciaux de l'éducation, la descente sur le terrain a effectivement fonctionné comme une activité de collecte des données de planification au sens rationaliste.

En appliquant notre grille à l'analyse de ce rapport, on remarque que mis à part le contexte (organisation d'un diagnostic à la fin d'un processus de planification), les modalités que prennent les variables de notre modèle d'analyse vont toutes dans le sens du modèle rationaliste de la planification. D'abord, la structuration du rapport suggère que le processus de planification est orienté vers la précision des actions à réaliser dans le futur. Dans un premier temps, le concepteur du rapport aborde les actions déjà accomplies par chaque province dans le cadre de l'EPT, avant de passer aux actions non encore accomplies et aux contraintes qui en sont à la base. Le deuxième volet du rapport va dans le sens de la prévision des actions à accomplir, tout en précisant la manière dont ces actions seront exécutées et les institutions qui en assureront la responsabilité (ep 4 fi 5 ru 6).

Un autre élément non moins important appuyant la thèse rationaliste, c'est que les actions à réaliser sont classées suivant qu'elles doivent l'être à court (action urgente), à moyen et à long terme. Cette conception correspond à l'établissement des priorités ou à la hiérarchisation des objectifs dans la conception rationaliste de la planification. Aussi, l'introduction de la section portant sur le « comment réaliser les actions retenues » suggère que les planificateurs de l'EPT donnent des indications sur la conduite à tenir au cours de la mise en œuvre des objectifs retenus. Ici, le processus de planification de l'EPT se rapproche de la conception rationaliste, dans le sens où il apparaît, à travers ce rapport, comme une activité d'orientation des actions futures. L'effort de cibler les institutions qui se chargeront de la mise en œuvre de

chaque action retenue (dans la dernière colonne du tableau 2) renforce également cette conception rationaliste de précision des réalisations futures (ep 4 fi 5 ru 6).

Bref, le concepteur du rapport présente le document de manière à faire ressortir l'idée que la descente sur le terrain entre bien dans le cadre de la précision des actions à accomplir, de la conduite à tenir et de la responsabilisation des institutions et des services qui doivent assurer la mise en œuvre des objectifs retenus. Il attend, du ministère de tutelle (le Minédu), qu'il puisse fournir sa part pour soutenir la base et mobiliser, à cet effet, d'autres catégories d'acteurs, pour mettre en œuvre les actions identifiées. On remarque, notamment, que le Minédu est mis à contribution dans plusieurs actions projetées, en association avec les services locaux ou avec d'autres organisations pressenties comme potentiellement utiles dans chaque cas (ep 4 fi 5 ru 3).

Par contre, en appliquant notre grille au rapport récapitulatif rédigé à l'attention des promoteurs de l'EPT, qui ont assuré le financement de la descente sur le terrain, on remarque très tôt que le concepteur du rapport glisse vers la mobilisation du soutien. Les éléments ci-après appuient cette interprétation : premièrement, on remarque un changement surprenant du ton dans la rédaction de ce rapport, comparativement au rapport précédent. Alors que dans le rapport adressé au Minédu, le ton suggère une image de maîtrise du processus de planification et une volonté de clarifier les réalisations futures, pour mieux les traduire en actes, ici le concepteur du rapport prend nettement une attitude requérante (ep 4 fi 6 ru 6).

Deuxièmement, le document est structuré de manière à faciliter au concepteur du rapport de conclure « naturellement » ses propos par une demande d'aide. Pour le résumé comme pour le document d'ensemble, le concepteur du rapport commence par présenter les atouts qui ont permis à chaque province d'atteindre les « réalisations actuelles ». Dans cette section, il s'efforce d'impulser une image positive des instances provinciales, en montrant, notamment que l'atout majeur sur lequel on peut compter, c'est leur forte sensibilisation en faveur de l'EPT (p.1). De cette représentation valorisante, il passe à l'exposition des contraintes susceptibles d'handicaper la réalisation des objectifs de l'EPT (en passant sous silence la description des réalisations), ce qui le conduit tout naturellement à évoquer les mesures ou les actions à mener pour venir à bout de ces contraintes (ep 4 fi 6 ru 6). En guise d'illustration, dans ce rapport de 21 pages, la présentation des atouts prend près de 3 pages (5-7), les contraintes près de 4 pages (7-10), alors que les réalisations ne sont abordées que dans le seul

paragraphe qui est repris ci-après, et de surcroît rédigé en des termes vagues, comme on peut le constater :

« Les participants ont relevé les réalisations enregistrées dans leurs provinces respectives en matière d'éducation, que ce soit dans le domaine des constructions scolaires, de sensibilisation de la population, d'alphabétisation, de réduction des disparités et de lutte contre le VIH/SIDA dans les écoles, etc. De même, ils ont mis en évidence les projets et programmes qui n'ont pu être exécutés pour différentes raisons. Les paragraphes suivants passent en revue les principales contraintes auxquelles l'éducation a dû faire face dans différentes provinces » (p.7).

Troisièmement, alors que le concepteur du rapport analysé précédemment le structure de manière à terminer ses propos par la définition des actions à réaliser à court, à moyen et à long terme, tout en précisant la manière de procéder et même l'institution responsable en premier lieu de la mise en œuvre de chaque action retenue, ces deux dernières sections (la manière de procéder et l'institution responsable de la mise en œuvre de chaque action retenue) ne sont pas reprises dans ce dernier rapport. Aussi, ces actions à mener ne sont pas présentées selon les provinces comme dans le rapport précédent, ce qui les prive d'un nouvel indicateur susceptible d'orienter leur concrétisation sur le terrain. Ces éléments suggèrent que cette avant dernière section du rapport n'a pas été rédigée dans le but d'orienter la mise en œuvre de ces actions, mais plutôt d'exprimer les besoins ressentis sur chaque objectif pour mieux préparer les esprits à considérer positivement les recommandations présentées à la dernière section du rapport (cette dernière n'est d'ailleurs pas présentée dans le rapport précédent) (ep 4 fi 6 ru 6). Quatrièmement, la collecte des données présentée comme étant l'objectif central ou même la raison d'être de la descente sur le terrain dans les documents visant les instances techniques (voir les fiches ep 4 fi 2, et ep 4 fi 3) ne vient ici qu'en dernière position dans la présentation des objectifs de ce rapport (ep 4 fi 6 ru 6). Plus encore en ce qui concerne cet objectif, ce rapport parle de réunir les *idées* et non de collecter les données qui seront utilisées dans l'élaboration du plan de l'EPT, ce qui implique à notre sens plus un échange qu'un diagnostic technique. Ceci transparaît nettement du passage ci-après :

« Les objectifs de cette descente se résument en ce qui suit : sensibiliser la population sur l'éducation pour tous en général, donner et expliquer les objectifs de l'EPT, montrer l'état actuel de l'EPT au niveau des Ministères concernés par l'EPT,

recueillir des informations au niveau des instances locales et montrer la stratégie ainsi que les moyens applicables pour arriver aux objectifs fixés, d'ici l'an 2002, réunir les idées permettant de préparer le plan d'action national de l'EPT » (p. 1).

Enfin, le rapport est orienté plus vers le renforcement des représentations que le concepteur du rapport estime être valorisantes en face des allocutaires en présence (et par voie de conséquence payante sur le plan de l'initiation des actions attendues d'eux) que vers la description technique des faits (diagnostic). Nous en donnons quelques trois exemples tirés du document analysé.

« En ce qui concerne les atouts, toutes les provinces se sont réjouies de la forte sensibilisation en faveur de l'éducation et elles ont apprécié l'engagement des confessions religieuses et le soutien qu'apportent des ONG internationales qui travaillent chez elles. La formation initiale des enseignants semble dans l'ensemble satisfaisante mais les enseignants doivent bénéficier des recyclages périodiques pour se maintenir à niveau... Concernant les contraintes qui freinent la réalisation d'une éducation de qualité, les Provinces déplorent toutes la pauvreté.... Face aux contraintes identifiées, les stratégies et les actions à mener à court, moyen et long terme sont variables en fonction des conditions locales. Cependant, un certain nombre de stratégies se retrouvent dans les propositions de tout participant. La grande préoccupation concerne les infrastructures éducatives aussi bien au niveau préscolaire, que primaire, dans les centres de formation des jeunes et dans les centres d'alphabétisation des adultes. Il en va de même du matériel didactique insuffisant et même parfois inexistant par endroits » (pp. 1-2).

En analysant de près ce passage, on remarque que la préoccupation centrale du concepteur du document n'est pas de décrire des faits, mais d'assurer à ses allocutaires que la volonté d'atteindre les objectifs de l'EPT est manifeste, mais que seuls les moyens manquent pour les concrétiser.

Plus loin on lit : *« la moyenne de présence était estimée à 95 participants représentant les Comités EPT au niveau des provinces et des districts, des chargés des affaires sociales et instances des femmes et/ou de la jeunesse, des représentants des comités des parents, des églises, des associations œuvrant en faveur de l'éducation ainsi que quelques représentants*

des élèves » (p. 3). On remarque ici la volonté d'impulsion d'une autre représentation valorisante : la forte implication des instances de base.

Un autre exemple non moins révélateur de la volonté de valoriser la participation des instances de base se lit à travers ce passage : *« les participants étaient exhortés à donner des idées constructives pour pouvoir élaborer le Plan d'Action National de l'EPT pour notre pays. Ils l'ont fait surtout à l'occasion de nombreux travaux de groupes organisés au cours de deux journées consacrées à chaque province »* (p. 3).

Nous reviendrons, de manière plus approfondie, sur cet aspect au chapitre suivant, lorsque nous allons analyser les argumentaires adoptés par les planificateurs en face de chaque catégorie d'allocataire.

Enfin, on remarque que la plupart du temps, le concepteur du rapport fait parler les participants plutôt que de livrer son analyse technique en tant que spécialiste en planification (comme dans la conception rationaliste). Ce glissement vers la neutralité (surtout dans l'élaboration des recommandations) suggère également une attitude demanderesse, comme pour dire, les recommandations que je vous livre ici ne sont pas mes propres opinions ni celles de mon service, mais plutôt celles des services décentralisés que vous avez souhaité voir être consultés. Cela témoigne également qu'en termes d'exercice du pouvoir, le concepteur du rapport n'a pas un pouvoir d'injonction sur les destinataires du rapport de manière à faire infléchir leur position par une décision administrative. La seule possibilité dont il dispose pour les faire agir c'est de les amener à considérer les actions attendues d'eux comme entrant dans leurs propres préoccupations (comme correspondant à leurs propres attentes), ce qui conforte la thèse de la dépendance.

6.4.4. Synthèse des résultats obtenus au cours du quatrième épisode

Pour une visibilité d'ensemble, les résultats présentés aux points précédents sont synthétisés dans le tableau ci-après. Comme dans le tableau précédent, la première colonne indique les variables sur la base desquelles les différents documents ont été analysés. Les autres colonnes synthétisent chacune le contenu des différentes modalités prises par ces variables dans les documents analysés au cours de cet épisode.

Tableau 11 : Synthèse des résultats obtenus au cours du quatrième épisode

Premier niveau d'analyse						
Épisode 4						
sections	Fiches prises en considération					
	fi n° 1	fi n°2	fi n°3	fi n°4	fi n°5	fi n°6
(1) Concepteur	Service de coordination de l'EPT	Service de coordination de l'EPT	Service de coordination de l'EPT	Service de coordination de l'EPT	Service de coordination de l'EPT	Service de coordination de l'EPT
(2) Acteurs visés prioritairement par cet épisode	Responsables de l'EPT au niveau des provinces	Participants aux conférences sur terrain (dans les provinces)	Participants aux conférences sur terrain (dans les provinces)	Bailleurs de fonds	Mineduc	Bailleurs de fonds
(3) Action attendue des allocutaires-clés	Fournir les statistiques qui rendent compte de l'état de l'EPT	S'impliquer dans l'action de mise en œuvre des objectifs de l'EPT	Réfléchir sur les actions à réaliser et sur leur part dans leurs réalisations.	Acquiescer à l'idée que la descente sur terrain est une occasion d'impliquer et de sensibiliser les instances de base dans la promotion de l'EPT	Soutenir la base en donnant sa part et en mobilisant d'autres catégories d'acteurs pour mettre en œuvre les actions identifiées	Acquiescer à l'idée que les instances de base ont contribué à fournir les données fiables permettant de peaufiner le plan et qu'ils ont été sensibilisés à l'EPT Octroyer l'aide nécessaire pour venir à bout de ces contraintes
(4) Catégories des participants prévus dans le document	Responsables de l'éducation à différents niveaux de l'administration (province, district, secteur, cellule)	Les comités de l'EPT au niveau des provinces	Comités de l'EPT au niveau des provinces	Comités de l'EPT au niveau des provinces	Le document ne contient pas d'orientation à ce sujet	Le document ne contient pas d'orientation à ce sujet
(5) Contexte ayant déterminé la production du document	Recommandation explicite de l'Unesco suggérant la consultation de la base comme un critère incontournable de crédibilité dans la mobilisation des fonds externes (Lettre du 29/05/2002).	Recommandation explicite de l'Unesco suggérant la consultation de la base comme un critère incontournable de crédibilité dans la mobilisation des fonds externes (Lettre du 29/05/2002).	Recommandation explicite de l'Unesco suggérant la consultation de la base comme un critère incontournable de crédibilité dans la mobilisation des fonds externes (Lettre du 29/05/2002).	Recommandation explicite de l'Unesco suggérant la consultation de la base comme un critère incontournable de crédibilité dans la mobilisation des fonds externes (Lettre du 29/05/2002).	Recommandation explicite de l'Unesco suggérant la consultation de la base comme un critère incontournable de crédibilité dans la mobilisation des fonds externes (Lettre du 29/05/2002).	Recommandation explicite de l'Unesco suggérant la consultation de la base comme un critère incontournable de crédibilité dans la mobilisation des fonds externes (Lettre du 29/05/2002).
(6) Préoccupation centrale du rédacteur du document analysé	Fournir les termes de référence qui guideront la préparation par les instances provinciales de la descente sur terrain des membres du forum national de l'EPT	Montrer que la descente sur le terrain fait partie d'un processus ordinaire de planification du Mineduc et que la descente dans les provinces en constitue une étape « naturelle »	Montrer que la descente sur le terrain a pour objectif de préciser les actions à réaliser dans le futur	Montrer que beaucoup d'activités ont déjà été réalisées au niveau central et que la descente sur terrain est une occasion d'impliquer, de redynamiser et de sensibiliser les instances de base	Montrer que la descente sur terrain a consisté à recenser les réalisations, les non-réalisations et les contraintes rencontrées par les provinces et les propositions de solutions	Montrer que les instances de base ont été effectivement consultées et que ces dernières rencontrent multiples contraintes nécessitant un soutien pour les résoudre
Visée dominante	Préparation de l'action future	Préparation de l'action future	Préparation de l'action future	Mobilisation du soutien	Préparation de l'action future	Mobilisation du soutien
Thèse prédominante dans le cas analysé	Thèse rationaliste	Thèse rationaliste	Thèse rationaliste	Thèse de la dépendance	Thèse rationaliste	Thèse de la dépendance
Éléments soutenant	Le contexte suggère qu'il	Le contexte suggère qu'il	Le contexte suggère qu'il	-	Le contexte suggère qu'il	-

l'émergence d'une autre thèse	s'agit d'une adoption symbolique du modèle rationaliste	s'agit d'une adoption symbolique du modèle rationaliste	s'agit d'une adoption symbolique du modèle rationaliste		s'agit d'une adoption symbolique du modèle rationaliste	
--	---	---	---	--	---	--

En procédant à une lecture verticale des résultats (colonne par colonne), on remarque que les indices relevés dans les trois premiers documents visant les acteurs des services provinciaux de l'éducation ainsi que les participants aux conférences qui seront organisées par les membres du comité national de l'EPT (voir les fiches 1, 2, 3) présentent une cohérence conceptuelle avec les modalités de notre méta-modèle d'analyse attestant de la prédominance de la thèse rationaliste. Ces trois documents présentent la descente sur le terrain comme une activité de diagnostic visant la collecte des informations fiables nécessaires à la confection d'un plan techniquement au point. Le contenu à présenter au cours des conférences cherche également à susciter l'initiative locale, en demandant, notamment, aux acteurs œuvrant à ce niveau d'établir rationnellement des priorités qui serviront de base à l'élaboration des plans provinciaux ou locaux d'éducation pour tous. Le contenu du rapport de la descente sur le terrain rédigé à l'attention du Minéducat par le service de coordination de l'EPT (voir fiche 5) est construit également sur cette logique rationaliste. Il se présente comme une recension des réalisations, des non réalisations et des contraintes rencontrées par chaque province et propose des solutions susceptibles de les résoudre. L'action attendue du Minéducat, c'est de soutenir la base en donnant sa part et en mobilisant d'autres catégories d'acteurs pour mettre en œuvre les solutions identifiées.

Comme nous l'avons dit précédemment, seule la variable 'contexte' échappe à cette logique d'ensemble. En effet, cette descente sur le terrain intervient à la phase quasi-finale de l'élaboration du plan, et non au début du processus de planification comme le veut le modèle rationaliste. Et, comme nous allons le voir au dernier point de ce chapitre, le contenu de ces documents-diagnostic et même ceux produits par les groupes thématiques à différentes étapes du processus d'élaboration du plan n'ont eu qu'un faible impact sur la confection du contenu du plan final. Cela étant, nous pensons que cette descente sur le terrain a été initiée pour répondre à une recommandation de l'Unesco suggérant qu'un plan crédible devant les bailleurs de fonds n'est pas tant un plan techniquement au point qu'un plan contenant les propositions issues d'une large consultation des instances de base. (voir la lettre 29/05/2002).

En conclusion à l'analyse des données se rapportant à l'épisode 4, disons que les résultats obtenus suggèrent que les planificateurs motivent, différemment, une même action lorsqu'ils sont en face des catégories d'allocutaires différents devant lesquels ils attendent des actions de nature différente.

6.5. Cinquième épisode : finalisation et présentation du plan aux partenaires

6.5.1. Utilisation des documents produits par les groupes techniques dans la conception du plan final

Les points précédents ont été consacrés à l'analyse des visées de l'action de planification à travers le déroulement des différents épisodes qui ont marqué l'élaboration du plan de l'EPT. Dans cette section, nous allons plutôt centrer les analyses sur le contenu du plan et plus spécialement voir dans quelle mesure les travaux produits par les groupes thématiques techniques à ces différents moments ont servi dans la confection du plan-document. Comme nous l'avons vu au point 6.2, leurs premières rencontres ont été présentées sous la forme des réunions de préparation des documents à présenter à la réunion de lancement du processus d'actualisation en septembre 2001. Ces groupes techniques ont ensuite été invités à présenter l'état d'avancement de leurs travaux au cours de l'atelier de formation organisé par l'expert de l'Unesco en décembre 2001. Ils ont également participé à la descente sur le terrain et même à l'opérationnalisation des objectifs de l'EPT, etc.

L'utilisation ou non des documents produits par les groupes thématiques est un autre indice permettant d'examiner la prédominance de la thèse rationaliste ou celle de la dépendance. En effet, dans la conception rationaliste, ces différents travaux sont initiés dans le but de confectionner le plan final. Les documents produits à ces différents moments constituent donc les éléments-clés utilisés dans sa rédaction. Les choses se présentent autrement lorsque le plan-document vise prioritairement à « séduire » des organisations externes pourvoyeuses de ressources. Llewellyn et Tappin (2003) montrent que dans un tel contexte, le format du plan prime sur son contenu. Stone et Brush (1996) vont jusqu'à montrer que dans un contexte de forte dépendance externe, le processus de planification peut être séparé de la rédaction du plan à usage externe.

En examinant les différentes versions du plan de l'EPT produits en septembre, en novembre et en décembre 2003, nous avons remarqué qu'elles ne faisaient pas écho du contenu de ces

travaux ni de leur évolution à différents épisodes du processus de planification de l'EPT. Ces travaux n'ont pas été utilisés par l'expert chargé de la rédaction du plan final. Il s'est plutôt référé aux documents officiels rédigés antérieurement (CDMT⁶¹, DSRP⁶², PPSSE⁶³), aux enquêtes commanditées par les organisations pourvoyeuses des ressources dans le cadre de la lutte contre la pauvreté (ECVM⁶⁴, EMI II⁶⁵, QBIE⁶⁶) et sur des rapports officiels des ministères concernés.

Ce qui est surprenant, c'est que la plupart des résultats des études utilisées étaient déjà connus lorsque les groupes thématiques ont été conviés à procéder à un diagnostic approfondi du système éducatif rwandais. Pourquoi alors le Minéducatif a-t-il choisi de s'inscrire dans un processus de planification participatif très coûteux en temps et en énergie et n'a pas utiliser les travaux produits par les groupes thématiques techniques ? A notre sens, l'explication vient du fait que l'adoption d'un mode participatif et la production d'un plan-document répondant aux normes techniques légitimées par les organisations pourvoyeuses sont toutes des critères de crédibilité du plan exigés par le cadre d'action de Dakar. D'où la séparation des activités destinées à refléter l'image de la forte participation de celles de la rédaction du plan final.

Le comportement organisationnel observé peut donc être interprété comme une tentative de vouloir satisfaire à des exigences différentes : celle de la production d'un plan jugé largement concerté et celle de la production d'un plan techniquement au point capable de séduire des évaluateurs « techniques » externes. Le recrutement des experts connus (parfois proposés) par les institutions pourvoyeuses de ressources entre également dans ce cadre de légitimation externe du plan. Cette interprétation semble tout à fait pertinente, dans la mesure où le plan final est essentiellement destiné aux organisations pourvoyeuses de ressources. Cette préoccupation se remarque nettement dans la lettre de présentation du plan par le ministre de l'éducation (voir ep5, fi 1, ru6)

⁶¹ CDMT : Cadre de Dépense à Moyen Terme.

⁶² DSRP: Document des Stratégies de Réduction de la Pauvreté.

⁶³ PSSE : Plan Stratégique du Secteur Education

⁶⁴ ECVM : Enquête sur les Conditions de Vie des Ménages.

⁶⁵ EMI II : Enquêtes à Indicateurs Multiples

⁶⁶ QBIE : Questionnaires de Base sur les Indicateurs du Bien-être

6.5.2. Visée de la planification qui transparaît dans les documents présentant officiellement le plan produit

Tout au long des analyses, nous avons montré que le processus d'élaboration du plan de l'EPT était essentiellement guidé par la visée de mobilisation des ressources. En appliquant notre grille à l'analyse du plan final, on remarque que l'interprétation retenue dans les phases précédentes persiste. L'analyse de l'avant-propos du ministre officialisant le plan reflète clairement que les bailleurs de fonds en sont les principaux destinataires (ep 5, fi 1, ru 2). Il en est de même de l'introduction (ep 5, fi 2, ru 2) et de la description de l'historique du déroulement du plan (ep 5, fi 3, ru 2). On remarque, à travers les propos tenus, que les concepteurs de ces parties du plan s'adressent à des acteurs externes sur lesquels ils n'exercent pas de pouvoir de décision. Ils rendent compte de ce qu'ils ont fait et attendent, en retour, que les différentes parties désireuses d'aider à la promotion de l'EPT puissent inscrire leurs actions dans le cadre du plan produit (ep 5, fi 1 ru 6). Pour ce faire, ils prennent soin de montrer que l'élaboration du plan a respecté toutes les normes définies dans le cadre d'action de Dakar permettent de juger de la crédibilité du plan (ep 5, fi 1 ru 6 ; ep 5, fi 3 ru 6). Nous reviendrons sur les arguments mis en exergue pour impulser la prise en compte de ces différentes normes au chapitre suivant.

Chapitre 7. Résultats de la deuxième analyse

Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons examiné les visées de l'action de planification de l'EPT en fonction des modalités que prennent les variables de notre modèle d'analyse, lorsque ce dernier est appliqué à l'analyse des documents produits à différents épisodes de cette activité. Nous nous intéressons spécialement de tester la prédominance de chaque visée parmi les sept visées possibles qui ont été identifiées dans notre modèle d'analyse comme pouvant être véhiculées par l'action de planification. Nous avons observé que, parmi ces visées, deux sont persistantes. Elles prédominent alternativement dans les propos des planificateurs suivant les allocutaires en présence. Devant les acteurs des services d'exécution, la précision des réalisations futures apparaît comme étant la visée centrale du processus d'élaboration du plan de l'EPT, alors que la mobilisation du soutien resurgit, lorsque les bailleurs de fonds sont pressentis comme étant les destinataires principaux des documents produits. On remarque donc que les planificateurs n'attendent pas les mêmes types d'actions de ces deux catégories d'allocutaires.

Concernant justement l'impulsion des actions de nature différente, notre hypothèse, c'est qu'un planificateur souhaitant obtenir de l'aide pour son organisation, ne présentera pas la situation qui fait objet de planification de la même manière que celui qui souhaite voir ses allocutaires considérer le processus de planification comme une activité d'élaboration d'un document-guide dans lequel ils doivent inscrire leurs actions. Pour inciter ses allocutaires à octroyer de l'aide à son organisation, il leur présentera l'image d'une organisation qui a la volonté de vaincre les défis identifiés, mais qui ne dispose pas suffisamment de moyens pour ce faire (prédominance de la thèse de la dépendance). Par contre, pour inciter ses allocutaires à inscrire leurs décisions et leurs actions dans la perspective définie par le plan, il impulsera chez eux l'image d'une organisation qui tient les commandes (image de la maîtrise de la situation) et qui élabore un plan technique à l'attention des services d'exécution (prédominance de la thèse rationaliste). Ainsi donc, en face de chaque catégorie d'allocutaires, les planificateurs sélectionneraient les éléments renforçant l'image de la situation susceptible d'impulser les actions attendues de sa part. Cela étant, ce deuxième

niveau d'analyse confronte les résultats sur la base de trois éléments importants : (1) l'image⁶⁷ de la situation impulsée devant chaque catégorie d'allocutaires ; (2) les éléments auxquels recourent les planificateurs pour renforcer leurs argumentaire et ; (3) l'argument central ou l'action qu'ils veulent faire adopter à l'audience-cible (les actions que les planificateurs souhaitent voir être fait par la catégorie d'allocutaires visée). Ces résultats sont présentés au chapitre 8 de notre travail.

Comme nous l'avons montré au chapitre 5, la méthodologie a ce niveau d'analyse adoptée s'inspire largement des idées de Perelman et Olbretchts-Tyteca (1988) sur l'adaptation du discours suivant le public-cible. Pour ces auteurs « *le fait de sélectionner certains éléments et de les présenter à l'auditoire, implique déjà leur importance et leur pertinence dans le débat. En effet, pareil choix accorde à ces éléments une présence, qui est un facteur essentiel de l'argumentation, beaucoup trop négligé d'ailleurs dans les conceptions rationalistes du raisonnement* » (p.155). Aussi affirment-ils à la page 158 de leur traité que : « *L'importance de la présence dans l'argumentation ne se remarque pas seulement d'une façon positive : la suppression délibérée de la présence constitue un phénomène tout aussi remarquable et qui mériterait une étude détaillée* ».

Précisons, cependant, que notre ambition est de loin modeste, par rapport au travail gigantesque de ces auteurs sur l'argumentation. De plus, leurs analyses relèvent plus du domaine de la philosophie que de la planification. Ce qui nous intéresse particulièrement dans cette étude, c'est de voir si les planificateurs sélectionnent différemment les arguments d'appui en face de ces deux catégories d'allocutaires dominants, lorsqu'ils leur présentent une même situation ou lorsqu'ils leur demandent d'agir.

Ce chapitre est structuré de la même manière que le précédent. Mais ici, nous confrontons les images de la réalité, les éléments d'appui et les actions que les planificateurs de l'EPT impulsent en face des allocutaires identifiés au cours de la première analyse. Pour éviter de comparer des documents ou discours ne se rapportant pas aux mêmes actions et dont la comparaison serait ainsi biaisée, nous avons choisi de confronter chaque fois des discours ou des documents qui ont été produits au cours d'un même épisode. Ainsi donc, la variable « acteurs visés » par le discours nous permet d'opérer la différenciation des images de la

⁶⁷ Pris ici au sens de cliché de la réalité

réalité et des actions que les planificateurs souhaitent voir être faites par chaque catégorie d'allocutaires, tandis que la variable « épisode » permet de nous assurer que les éléments confrontés sont bel et bien comparables, puisque ayant été produits dans un même contexte. Ici, nous nous servons donc des mêmes fiches des résultats qu'au chapitre précédent, mais nous considérons uniquement le deuxième niveau d'analyse consacré à l'analyse des argumentaires adoptés par les planificateurs en face des différents allocutaires identifiés.

7.1. Images mises en exergue et actions impulsées en face des différentes catégories d'acteurs identifiés au premier épisode

Dans ce point, nous confrontons les images de la réalité, les éléments d'appui qui renforcent chaque image, l'impact que le document produit est appelé à avoir sur la conduite des allocutaires visés, pour voir si les actions que les planificateurs cherchent à impulser dans l'esprit de l'audience sont différentes d'une catégorie d'allocutaires à l'autre. Comme nous l'avons montré au chapitre précédent, deux catégories d'allocutaires-clés émergent de l'analyse des documents se rapportant à cet épisode : les bailleurs de fonds (ep 1 fi 1 ru 2 ; ep 1 fi 2 ru 2 ; ep 1 fi 3 ru 2) et les acteurs des services techniques, en l'occurrence ceux de la direction provinciale de l'éducation (ep 1 fi 4 ru 2). Même si ces documents portent sur un même objet, en comparant les propos tenus par les planificateurs de l'EPT en face de ces deux catégories d'acteurs, on en dégage des différences fondamentales en plus d'un point. Ces différences se remarquent, notamment, dans les images de la situation qui sont mises en exergue par les planificateurs, les éléments d'appui dont se servent les planificateurs pour renforcer chaque image, les actions qu'appellent ces images de la part des allocutaires en présence.

7.1.1. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des bailleurs de fonds

En appliquant le deuxième volet de notre grille à l'analyse du document de base orientant les analyses du premier épisode, on remarque que les planificateurs se préoccupent d'abord d'impulser l'image que le Rwanda s'inscrit dans un même cadre de référence que celui de ses allocutaires (en l'occurrence le cadre d'action de Dakar) (ep 1 fi 1 an 2 ru 1). Ils prennent soin de lier ce qui est en train d'être fait aux propositions du cadre d'action de Dakar si bien que l'introduction de ce document est rédigée sous la forme d'un cycle d'argumentation du genre : « recommandation de Dakar-engagement du Rwanda-recommandation de Dakar- engagement du Rwanda... » comme en témoigne cet extrait :

«Faisant suite à la Conférence Mondiale sur l'Education tenue à Dakar en Avril 2000, le Gouvernement Rwandais s'est engagé à assurer le suivi de la Déclaration de Dakar ; dans cette déclaration, les participants à la Conférence se sont engagés à la réalisation des six (6) objectifs de l'EPT. Le Rwanda, outre les six objectifs, a ajouté un septième qui traite de la prévention et de la lutte contre le VIH/SIDA – dans les écoles ; des stratégies ont été définies et chaque Etat a été invité à définir un PAN EPT ou renforcer celui qui existe déjà avant 2002. Dans ce cadre, le Gouvernement du Rwanda a mis en place un Forum National pour l'EPT. Ce Forum a mis en place les Groupes de Travail pour la réactualisation du Plan d'Action National pour l'EPT » (ep 1 fi 1 an 2 ru 2). Aussi, ils cherchent à renforcer l'image d'un processus de planification largement participatif en incorporant dans la structure de l'EPT, toutes les institutions susceptibles de renforcer l'idée de la représentativité dans l'esprit de l'audience-cible (ep 1 fi 1 an 2 ru 3).

Le renforcement d'une image valorisante nous paraît être la préoccupation centrale des planificateurs, dans le sens où ce document offre l'image d'une organisation faisant part, à des organisations tierces, de sa volonté d'agir dans le sens convenu (et non l'image d'une organisation décrivant ce qu'elle est en train de faire). Les planificateurs sont plus préoccupés d'affecter positivement l'opinion des allocutaires-clés à propos du caractère participatif du processus de l'EPT. Le document n'est donc pas rédigé dans le but de dicter aux destinataires la conduite à tenir. D'ailleurs, le ton utilisé suggère que les planificateurs s'adressent à des acteurs sur lesquels ils n'ont pas un pouvoir d'injonction. Le document est plutôt produit pour présenter des assurances que la mise en place des structures respecte le critère de la représentativité des institutions, dont les apports sont prometteurs. Le deuxième document est pratiquement construit sur la même logique, puisqu'il s'agit de sa première version (voir fiche ep 1 fi 2 an 2 pour plus de détails).

La conception du troisième document portant sur la mise en place des structures de l'EPT au niveau local et qui est adressé aux bailleurs de fonds, suggère également un discours de l'ordre de la volonté d'agir que celui de la description de la conduite à tenir comme en témoigne la citation ci-après : « Dans le cadre de saisir plusieurs instances ayant l'éducation dans leurs attributions, la coordination de l'EPT au niveau national veut créer d'autres comités à un stade plus décentralisé. La mise en place de ces organisations consiste à rendre plus actifs ces différents services » (ep 1 fi 3 (an 2) ru 4).

7.1.2. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des acteurs des services d'exécution

Par contre, dans le document visant les acteurs des services d'exécution, le ton utilisé suggère une description des directives qui dicte, ou tout au moins clarifie, la conduite à tenir. Ce document fonctionne donc comme un instrument-guide plutôt que comme une « garantie » de la prise en compte de la représentativité des parties prenantes au processus de l'EPT comme dans le cas précédent. En ce qui concerne l'image mise en exergue, on remarque que son concepteur insiste sur des aspects renforçant l'idée que le processus de planification en cours et surtout les choix retenus, sont une émanation interne au Minédu. Contrairement aux documents visant les organisations pourvoyeuses de ressources, la construction du discours favorise plutôt la démarcation entre le cadre d'action de Dakar et la « spécificité » des options prises par le Minédu. Il veut plutôt renforcer l'image de la maîtrise du processus de l'EPT par le Minédu, de l'autonomie de la décision, du choix des objectifs en fonction de la dynamique interne... (ep 1 fi 4 an 2 ru 1). Cela s'atteste, notamment, par le fait qu'il introduit le document en montrant que le Minédu s'est fixé des objectifs plus ambitieux que les recommandations contenues dans le cadre d'action de Dakar (atteindre l'enseignement primaire universel en 2010 plutôt qu'en 2015, atteindre 80 % du taux d'alphabétisation au lieu de 50%). Il appuie également son argumentation par l'idée que la mise en place du comité provincial de l'EPT va dans le sens de la politique gouvernementale de décentralisation, où les propositions et les actions à entreprendre doivent provenir des instances plus proches de la réalité (ep 1 fi 4 an 2 ru 2). Cette façon de procéder le conduit tout naturellement à évoquer l'idée que de tels objectifs ne peuvent être atteints sans l'implication des instances œuvrant à la base (ep 1 fi 4 an 2 ru 3). On voit bien que la motivation du concepteur du document est d'amener les instances de base à s'impliquer activement dans la réalisation des objectifs de l'EPT. On remarque également que l'impact attendu du document, c'est que ses destinataires puissent s'en servir pour mettre en place les comités provinciaux de l'EPT (ep 1 fi 4 an 2 ru 4). Plutôt que d'offrir seulement les assurances que le processus sera le plus représentatif possible, en recensant notamment toutes les institutions susceptibles de renforcer cette image (comme dans les documents visant les organisations pourvoyeuses de ressources analysées précédemment), ce document décrit clairement la configuration de chaque instance, le nombre de gens qui doivent figurer à l'organigramme, leur provenance, leurs attributions...(ep 1 fi 4 an 2 ru 4).

7.1.3 Synthèse des résultats obtenus au premier épisode

Pour une vision d'ensemble, nous présentons les résultats obtenus dans un tableau de synthèse.

Tableau 12 : Synthèse des résultats obtenus au premier épisode

Deuxième analyse				
Episode 1				
Variables prises en considération	Fiches prises en considération			
	fi n° 1	fi n°2	fi n°3	fi n°4
(1) Images de la situation que le concepteur du document veut rendre présent à l'esprit de l'audience-cible	- Image d'une organisation qui inscrit son plan dans un même cadre de référence que ses allocutaires. - Image d'un processus de planification fortement participatif.	- Image d'une organisation volontariste et qui inscrit son plan dans un même cadre de référence que ses allocutaires. - Image d'un processus de planification fortement participatif.	Image d'une organisation volontariste qui veut faire agir toutes les forces potentielles œuvrant au niveau de la province pour la promotion de l'EPT.	Image de la maîtrise interne, de l'autonomie de la décision, du choix des objectifs en fonction de la dynamique interne etc., qui renforce l'idée que le processus de planification en cours émane du Minéduc.
(2) Éléments d'appui	- Appui des arguments sur le cadre d'action de Dakar. - Recension comme membres du forum national de l'EPT de toutes institutions susceptibles de renforcer l'image d'une forte représentativité. Ils y ajoutent d'autres institutions comme les commissions de droit de l'homme, de l'unité, de la réconciliation etc. qui ne sont pas reprises dans la première version (voir fi 2).	Recension comme membres du forum national de l'EPT de toutes institutions susceptibles de renforcer l'image d'une forte représentativité.	Effort d'incorporer dans les comités de l'EPT (au niveau local) à créer, tous les services susceptibles d'assurer une large représentativité même quand ces services n'ont de rapport direct avec l'éducation.	Mise en exergue des choix plus ambitieux que les objectifs retenus à Dakar.
(3) Attitude ou action qu'il veut faire adopter à l'audience-cible	Le Rwanda a fait sien l'engagement pris à la conférence de Dakar et veut conduire le processus d'élaboration du plan EPT de manière participative.	Le Rwanda a fait sien l'engagement pris à la conférence de Dakar et veut conduire le processus d'élaboration du plan EPT de manière participative.	Le processus de planification de l'EPT va prendre en compte la question de la participation locale. L'élaboration du plan ne sera pas limitée au sommet stratégique du Minéduc.	Pour que tous ces objectifs soient atteints, il faut que toutes les instances qui interviennent dans le domaine de l'EPT ne ménagent aucun effort pour leur réalisation.
(4) Allocutaires visés	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Acteurs des services d'exécution

Les argumentaires adoptés dans les trois documents visant les bailleurs de fonds (voir fiches 1, 2, 3) montrent que les planificateurs cherchent à amener leurs allocutaires-clés à acquiescer à l'idée que la conception de la structure de l'EPT au niveau central et local va permettre de conduire l'élaboration du plan de l'EPT de manière participative. Cette préoccupation rencontre bien une des recommandations du forum mondial de Dakar, à savoir que les plans à produire doivent être issus d'une large concertation de partenaires externes, d'acteurs internes

et de bénéficiaires de l'EPT (Unesco, 2000). Par contre, dans le document visant les acteurs des services d'exécution (voir fiche 4), l'argumentaire adopté oriente ses allocutaires vers l'image de l'autonomie de la décision. Le concepteur de ce document voudrait que les objectifs retenus soient considérés comme des choix internes, où chaque instance doit inscrire ses actions. En ce qui concerne la description de la structure, le document décrit, de manière opérationnelle, les instances qui doivent être mises en place, les catégories d'acteurs et le nombre des personnes qui doivent être représentées à chaque instance.

En conclusion à ce point, disons que dans les trois documents identifiés comme étant orientés vers les organisations pourvoyeuses de ressources, leurs concepteurs visent, prioritairement, à refléter l'image d'un processus de planification répondant aux critères de crédibilité définis dans le cadre d'action de Dakar (ici la mise en place d'une structure reflétant une large représentativité). Par contre, dans le document orienté vers les services d'exécution, le concepteur se préoccupe plutôt de clarifier ce qui doit être fait et qui doit le faire. En d'autres termes, en face des organisations pourvoyeuses de ressources, les planificateurs de l'EPT ne se préoccupent pas d'opérationnaliser le fonctionnement de la structure, mais plutôt de recenser toutes les institutions potentiellement représentatives renforçant l'image d'un processus de planification largement participatif comme, le veut le cadre d'action de Dakar

7.2. Images mises en exergue et actions impulsées en face des différentes catégories d'acteurs identifiés au deuxième épisode

Dans un premier temps, nous mettons d'abord en évidence l'image mise en exergue, les éléments sur lesquels s'appuient les planificateurs pour renforcer cette image dans l'esprit de l'audience-cible et les actions qu'ils voudraient voir être réalisées par les bailleurs de fonds. Puis, la même démarche est appliquée aux documents visant les acteurs internes. Enfin, nous bouclons ce point en dégagant les ressemblances et dissemblances observées à propos des images mises en exergue, des éléments d'appui et des actions attendues des deux catégories allocutaires dominants.

7.2.1. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des bailleurs de fonds

Comme nous l'avons montré au chapitre précédent, cet épisode portant sur le lancement officiel du processus de l'EPT était largement dominé par la mobilisation du soutien (voir point 6. 1.2 pour plus de détails). Cependant, seuls deux documents sur les cinq identifiés se

prêtent à la deuxième analyse (voir les fiches ep 2 fi 1 an 2 et ep 2 fi 5 an 2). En soumettant ces documents visant spécialement les organisations promotrices de l'EPT à ce deuxième niveau d'analyse, on y remarque l'impulsion persistante d'une image valorisante montrant que le Rwanda est engagé à fond dans la réalisation des objectifs. Le concepteur du document de base orientant les analyses fait en sorte d'impulser dans l'esprit de son audience-cible, l'idée que le Minédu, ou même le Rwanda dans l'ensemble, est engagé de plain-pied dans le processus EPT et qu'il ne ménage aucun effort pour atteindre les engagements convenus dans les délais fixés (ep 2 fi 1 an 2 ru 1). Cela se remarque, notamment, à travers la justification du lancement du processus de l'EPT, comme en témoigne cette citation : *« Cette réunion constitue la première au Rwanda dans le cadre du programme « EPT » mis sur pied depuis mars 1990 lors d'une conférence mondiale sur l'éducation pour tous tenus à Jomtien en Thaïlande. Dix ans après, à Dakar au Sénégal, plus d'une centaine de pays, dont le Rwanda, ont réitéré leur ferme pari d'avoir accédé à l'éducation de qualité pour tous avant l'an 2015. C'est dans cette voie que le Rwanda s'est engagé de plain-pied et sans ménager aucun effort afin de réaliser ce défi dans les délais requis »* (ep 2 fi 1 an 2 ru 2). En rédigeant ce document, les planificateurs de l'EPT voudraient donc voir leurs allocutaires-clés considérer le Rwanda comme ayant fait sien l'engagement pris à la conférence de Dakar d'atteindre les objectifs de l'EPT d'ici 2015 et, par voie de conséquence, les voir s'impliquer activement dans le soutien de cet effort (ep 2 fi 1 an 2 ru 3). L'impact attendu du document n'est donc pas qu'il guide le déroulement du lancement du processus d'actualisation de l'EPT, mais plutôt qu'il puisse permettre, au Minédu, d'être pris au sérieux par ses allocutaires-clés et par voie de conséquence que ces derniers puissent déboursier les fonds qui manquent au Minédu, pour concevoir et mettre en œuvre le plan de l'EPT.

On remarque, également, que la version gouvernementale du projet de protocole d'accord de financement est construite sur la même logique. Les planificateurs de l'EPT impulsent l'image d'une organisation qui est activement à la tâche, et qui a déjà fait des avancées significatives, par rapport à l'accomplissement des objectifs internationalement convenus (même si l'on est encore au stade du lancement du processus EPT) comme en témoigne cette citation tirée de l'introduction de ce projet de protocole d'accord : *« Le Rwanda a accompli des avancées significatives dans l'élaboration de son plan d'action national. Afin d'atteindre les six objectifs majeurs fixés pour l'an 2015, le Rwanda s'appuiera sur les acquis déjà atteints, pour élaborer son plan plus spécifiquement centré sur les objectifs fondamentaux du forum de Dakar »* (ep 2 fi 5 an 2 ru 1).

Pour impulser cette image valorisante, les planificateurs structurent leur argumentation en s'appuyant sur les éléments ci-après : « (1) En avril 2000, quelques 1100 représentants de 164 pays se sont réunis à Dakar (Sénégal) pour le forum mondial sur l'éducation. La conférence a adopté le cadre d'action de Dakar qui réaffirme les engagements pris par les Etats africains au cours de la décennie écoulée...(citation de toutes les conférences tenues à l'échelle africaine) ; (2) Le cadre d'action de Dakar engage la communauté internationale à s'assurer que l'accès à une éducation de base de qualité pour tous soit réalisé et maintenu d'ici l'an 2015 ; (3) Le plan national d'action de l'EPT poursuit les six objectifs principaux de l'EPT devant être accomplis d'ici 2015 ; (4) Le Rwanda a accompli des avancées significatives dans l'élaboration de son plan d'action national. Afin d'atteindre les six objectifs majeurs fixés pour l'an 2015, le Rwanda s'appuiera sur les acquis déjà atteints pour élaborer son plan plus spécifiquement centré sur les objectifs fondamentaux du forum de Dakar »(ep 2 fi 5 an 2 ru 2).

Comme dans les autres documents visant les bailleurs de fonds qui ont été analysés au point précédent, les planificateurs de l'EPT introduisent leurs propos en s'appuyant, d'abord, sur une référence commune (ici le cadre d'action de Dakar) pour rechercher l'accord préalable. Puis ils font valoir que le plan d'action de l'EPT pour lequel ils sollicitent le soutien financier poursuit les objectifs principaux convenus à Dakar, et entre bien dans l'échéancier retenu. Comme dans toute situation de sollicitation de soutien, les planificateurs de l'EPT sont confrontés à une contrainte potentielle : être pris au sérieux par leurs allocutaires-clés en considérant leur organisation comme étant effectivement engagée dans la promotion de l'EPT. Pour ce faire, leur argumentation est conduite de manière à aboutir à l'impulsion de l'image valorisante que le Rwanda a accompli des avancées significatives dans l'élaboration de son plan d'action national et qu'il s'appuiera sur les acquis déjà atteints pour élaborer son plan.

On remarque que la justification des activités qui devraient être financées au terme de la signature de ce projet de protocole d'accord est pratiquement construite sur la même logique d'argumentation. Les planificateurs de l'EPT impulsent l'image que « le gouvernement veut conjuguer ses efforts avec les efforts internationaux en vue de l'accomplissement des objectifs de l'EPT fixés à Dakar en avril 2000 » (ep 2 fi 5 an 2 ru 1). Pour ce faire, ils s'appuient sur les éléments ci-après : «(1) Dans le cadre du suivi de la conférence de Dakar, le gouvernement de

la République Rwandaise a mis en place un comité national sur l'EPT ; (2) La mission de ce comité est de mettre en œuvre tous les processus conduisant à l'élaboration du plan national de l'EPT. Ce comité doit coordonner les efforts consentis par chaque département pour satisfaire aux objectifs de l'EPT ; (3) Plusieurs stratégies sont envisagées pour que l'accès à la scolarisation de tous les enfants rwandais soit relevé de 74% à 100% d'ici 2010 ;(4) il est envisagé de réduire l'analphabétisme de sa moitié d'ici 2010 ; (5) la lutte contre les disparités sexuelles et régionales fait partie des engagements de chaque partenaire ; (6) le message anti-sida « jaillit⁶⁸ » de partout et une éducation pour l'amélioration des conditions de vie des adultes et des adolescents est envisagée par plusieurs partenaires de ce secteur. Ils concluent leur argumentation en mettant en exergue l'idée, selon laquelle, le gouvernement veut conjuguer ses efforts avec les efforts internationaux en vue de l'accomplissement des objectifs de l'EPT fixé à Dakar en avril 2000 ». (ep 2 fi 5 an 2 ru 2). Cette image, ainsi que les éléments d'appui qui la soutiennent, permettent plus facilement aux planificateurs de l'EPT, de renforcer l'idée que « le Rwanda a accompli des avancées significatives, et mérite, de ce fait que ses efforts soient soutenus par l'octroi d'une aide financière par les promoteurs de l'EPT » (ep 2 fi 5 an 2 ru 2).

Comme on peut le remarquer à travers l'analyse de ces deux documents visant les bailleurs de fonds, les planificateurs impulsent l'image d'une organisation qui a la main à la pâte et qui est engagée activement dans la réalisation des objectifs auxquels adhèrent les allocutaires-clés (des objectifs auxquels leurs organisations ont souscrits à Dakar). Cette image leur donne, par la suite, la possibilité de renforcer l'idée qu'une telle organisation mérite un soutien externe, dans le cas où ses ressources se révèlent insuffisantes pour concrétiser les objectifs de l'EPT. Nous verrons, plus loin, au cours de l'analyse des documents associés aux épisodes 3 et 4, que la même logique persiste dans la conception des documents visant cette catégorie d'acteurs. Mais avant d'en arriver là, voyons ce qu'il en est du document identifié à cet épisode comme visant les acteurs internes représentés au forum national de l'EPT.

⁶⁸ Terme utilisé dans le document analysé

7.2.2. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des partenaires internes

Comme nous l'avons fait remarquer au cours de la première analyse, la majorité des actions entreprises à ce deuxième épisode visent particulièrement les bailleurs de fonds et, plus particulièrement, les promoteurs de l'EPT. Bien que la réunion du 17 août 2001 entre dans cette perspective (voir ep 2 fi 3 ru 6 pour plus de précision), le discours introductif de cette réunion regroupant des acteurs internes (mis à part un fonctionnaire de l'Unesco et un de l'Unicef qui participaient régulièrement aux réunions du forum) est un deuxième exemple montrant que les planificateurs présentent différemment la situation qui fait objet de planification aux acteurs internes et aux bailleurs. Bien qu'ils s'appuient toujours sur une même référence de départ (le cadre d'action de Dakar) et exploitent pratiquement les mêmes statistiques en rapport avec le Rwanda, ils les interprètent de manière à impulser dans l'esprit de l'audience-cible, l'image des écarts à combler, pour atteindre les objectifs de l'EPT. Ici, ce n'est plus l'image d'une organisation à la tâche qui est mise en exergue, mais celle appelant chaque institution participant à la réunion à prendre ses responsabilités, pour que les écarts constatés soient comblés (ep 2 fi 3 an 2 ru 1).

Pour impulser cette image, le coordinateur de l'EPT agence les éléments de son discours comme suit : comme dans les discours visant les bailleurs de fonds analysés précédemment, il introduit ses propos en évoquant les réunions internationales sur l'EPT, réunions qui se sont succédées depuis la conférence de Jomtien en 1990 jusqu'au forum de Dakar en avril 2000. Mais les ressemblances en ce qui concerne le choix des éléments d'appui s'arrêtent là. Plutôt que d'impulser l'idée de l'engagement des parties prenantes à réaliser les objectifs de l'EPT en 2015 comme dans les cas analysés précédemment, il s'appuie plutôt sur le constat des participants à la dite conférence que trop peu des pays en voie de développement ont réussi à offrir l'EPT à ses citoyens. Cette orientation l'amène à une analyse de la situation du Rwanda qui met en exergue les « écarts » plutôt que les « engagements ». Il montre, notamment, que seuls 74% des enfants d'âge scolaire sont encadrés par le système éducatif ; que seuls 18.000 élèves fréquentent l'école maternel et que 47,5% des personnes adultes ne savent ni lire ni écrire. La suite de l'argumentation le conduit à l'annonce que le Minaloc voudrait atteindre 85% du taux d'alphabétisation des adultes en 2010 (un taux bien supérieur à celui annoncé dans les documents précédents), puis à la conclusion que l'atteinte de cet objectif exige la mise en place de stratégies efficaces et concertées (ep 2 fi 3 an 2 ru 1). Pour renforcer l'idée de la nécessité de combiner les efforts pour atteindre les objectifs de l'EPT, il termine ses

propos en citant un exemple positif à imiter, le cas de l'ADEPR qui venait d'obtenir un prix international pour la lutte contre l'ignorance (ep 2 fi 3 an 2 ru 3).

7.2.3. Confrontation des images, des éléments d'appui et des actions mises en exergue selon la catégorie d'acteurs visés

En comparant les résultats obtenus au cours de cette deuxième analyse sur base de la variable « *catégorie d'acteurs visés* » par les planificateurs, on remarque que dans les documents visant les acteurs internes comme dans ceux visant les bailleurs de fonds, les planificateurs de l'EPT s'appuient sur une référence commune : le Cadre d'action de Dakar. Dans la théorie de Perelman et Olbrechts-Tyteca (1988), la référence à des éléments acceptés par tous et qui ne font pas objet de discussion joue comme un processus de recherche de l'accord préalable permettant d'établir une communication entre l'orateur et son auditoire.

Le véritable moment d'orientation du discours apparaît au moment où l'orateur choisit les éléments d'appui pour faire ressortir l'image qui facilite, soit la construction d'une argumentation visant la responsabilisation des acteurs internes ou la mobilisation du soutien externe. Dans notre cas, ce moment apparaît nettement lorsqu'on considère les éléments mis en exergue dans chaque document comme émanant de la conférence de Dakar. Dans le document visant les acteurs internes (voir fiche ep 2 fi 3 an 2), les planificateurs de l'EPT s'appuient sur le constat que beaucoup de pays en voie de développement n'ont pas encore réussi à offrir à leurs citoyens l'éducation pour tous'. Or, à Dakar, il n'y avait pas que ce constat d'échec, la conférence avait plutôt pour leitmotiv : tenir nos engagements collectifs (Voir Unesco, 2000a). Mais le choix de s'arrêter sur le constat d'échec des objectifs de Jomtien, ouvre la voie à la présentation d'une image de la situation du Rwanda susceptible d'être interprétée comme un « manquement à la tâche » par l'audience-cible. Par contre, dans les deux documents visant les bailleurs de fonds de l'EPT (voir les fiches ep 2 fi 1 an 2 et ep 2 fi 5 an 2), les planificateurs choisissent de rendre présent à l'esprit le volet 'engagement', leur permettant de développer l'image d'une organisation agissante et volontariste, comme nous l'avons montré ci-dessus.

Un fait intéressant, c'est que les planificateurs exploitent les mêmes données statistiques, mais c'est leur interprétation qui fait toute la différence du cheminement de l'argumentation. Dans le document visant les acteurs internes, le concepteur privilégie le constat des écarts entre les objectifs EPT et les statistiques officielles, ce qui ouvre la voie à l'appel à l'effort commun des acteurs internes. Dans les deux documents visant les bailleurs de fonds, leurs concepteurs

exploitent les mêmes statistiques, mais ici ces données ne sont plus utilisées premièrement comme des ‘témoignages’ des écarts, mais plutôt comme des cibles des stratégies de l’organisation. On y remarque également le souci de montrer qu’aucun aspect de l’éducation pour tous n’est négligé par le Minéducat, ce qui contribue à notre sens à continuer à renforcer l’image d’une organisation qui dispose d’une vision claire (qui sait où elle va) et dont la stratégie incorpore tous les thèmes convenus à Dakar.

En ce qui concerne l’incitation de différents allocutaires à l’action, on remarque que le processus d’argumentation mis en œuvre pour stimuler les acteurs internes à l’action n’est pas de même nature que celui utilisé pour stimuler les bailleurs de fonds. Dans le document visant les acteurs internes, la stimulation part de l’argument suivant : *« Ça et là dans le pays, que ça soit au niveau du Minéducat ou des autres institutions et de diverses organisations, beaucoup de gens s’attellent à atteindre ces objectifs »*. Ici, l’orateur veut faire surgir l’image que beaucoup d’acteurs sont en action, ce qui sous-entend que ceux qui n’agissent pas en ce sens ‘manquent à la tâche’. Puis il s’appuie sur l’exemple de l’église ADPER, qui s’est vu decerner un prix international de lutte contre l’ignorance pour stimuler les autres institutions à s’inscrire dans cette voie.

Fidèles à l’image d’une organisation disposant d’une vision claire et d’une volonté d’agir, les concepteurs des documents visant les bailleurs de fonds, plus particulièrement les auteurs de la version gouvernementale du projet de protocole d’accord de financement procèdent plutôt par une brève description des réalisations antérieures (attestées par l’usage du passé), suivi d’une description des actions projetées dans le futur, puis finissent par conclure que la mise en œuvre de ces actions nécessite une aide technique et financière, comme cela ressort dans cet extrait: *« Pour réaliser ces activités, le gouvernement rwandais a mis en place un comité national de l’EPT chargé de coordonner tous les travaux conduisant à l’élaboration du plan national de l’EPT. La première tâche du comité national fut celle d’organiser les groupes de travail par objectif de l’EPT. Chaque groupe de travail organisera un atelier de finalisation du plan d’action thématique et une conférence nationale sera organisée pour valider le plan d’action national qui sera la synthèse des plans d’action thématiques. Il y aura enfin la mise en œuvre du plan en fonction des échéanciers prévus. Pour réaliser ces activités un appui tant technique que financier s’avère nécessaire pour que le gouvernement rwandais*

« renchérisse »⁶⁹ les efforts internationaux de développement à travers l'éducation» (ep 2 fi 5 an 2 ru 2). On remarque donc que les planificateurs s'appuient sur des images différentes lorsqu'ils cherchent à impulser des actions de nature différente. Une telle pratique soutient les hypothèses de base de la thèse discursive. Nous y reviendrons au cours de la discussion des résultats.

7.2.4. Synthèse des résultats obtenus au deuxième épisode

Pour plus de clarté, les résultats analysés dans les sections précédentes sont synthétisés dans le tableau ci-après :

Tableau 13 : Synthèse des résultats obtenus au deuxième épisode

Deuxième analyse					
Episode 2					
Variables prises en considération	Fiches prises en considération				
	fi n° 1	fi n°2	fi n°3	fi n° 4	Fi n° 5
(1) Images de la situation que le concepteur du document veut rendre présent à l'esprit de l'audience-cible	Image d'une organisation engagée de plain-pied et sans ménager aucun effort afin de réaliser les objectifs de l'EPT dans les délais requis.	Image d'une organisation décidée à engager ses actions sur la voie partagée et qui voudrait voir les partenaires au développement soutenir cet effort.	Image appelant un effort substantiel de la part des participants à la réunion afin d'atteindre les objectifs de l'EPT.	Il s'agit d'un document guide qui ne contient pas des éléments de justification ou de persuasion.	Image d'une organisation engagée, qui a déjà accompli un pas significatif et qui mérite, par conséquent, d'être soutenu.
(2) Éléments d'appui	(1) Rappel des engagements pris à Jomtien en 1990. (2) Rappel de la réitération de ces engagements à Dakar ; (3) Annonce de l'engagement du Rwanda à inscrire ses actions sur cette voie.	Structuration des documents (à produire) orientant l'audience vers la mise en évidence de l'ampleur des défis à relever pour pouvoir réaliser les objectifs convenus.	(1) Introduction du discours par l'historique de l'EPT. (2) Appui sur le constat que trop peu de pays en voie de développement ont réussi à offrir l'EPT à leurs citoyens. (3) Mise en évidence de l'écart entre le niveau atteint par le Rwanda et les objectifs de Dakar. (4) Nécessité de conjuguer les efforts pour réussir ce pari. (5) impulsion des initiatives positives à imiter.	Il s'agit d'un document- guide qui ne contient pas de éléments de justification ou de persuasion	(1) Rappel des engagements pris à Dakar. (2) Description des actions déjà accomplies (mise en place des structures). (3) Description des actions envisagées. (4) Demande d'aide pour appuyer ces actions.
(3) Attitude ou action qu'il veut faire adopter à l'audience-cible	Considérer le Rwanda comme épousant les engagements partagés et méritant ainsi d'être soutenu.	Octroyer les moyens financiers qui manquent au Rwanda pour affronter ces défis.	Emboîter le pas de l'église ADEPR dans la promotion des actions en faveur de l'EPT.	Il s'agit d'un document guide qui ne contient pas des éléments de justification ou de persuasion	Considérer le Rwanda comme un partenaire fiable ayant accompli des avancées significatives et qui mérite, de ce fait, que ses efforts soient soutenus.

⁶⁹ Terme utilisé dans le document analysé.

Allocutaires visés	Bailleurs de fonds	Bailleurs de fonds	Le discours était adressé aux partenaires internes (notamment les ONGs et les Eglises)	Minédu	Bailleurs de fonds
---------------------------	--------------------	--------------------	--	--------	--------------------

En considérant les résultats présentés dans le tableau ci-dessus, on remarque qu'en face des partenaires internes (voir fiche 3), la situation qui prévaut est interprétée comme un « manque ». Cet argumentaire permet aux planificateurs d'orienter progressivement les allocutaires visés vers le constat que le Rwanda n'a pas encore offert l'EPT à ses citoyens et, que de ce fait, d'autres initiatives doivent être entreprises par toutes les parties prenantes. Les éléments du discours appuyant cette interprétation sont les suivants : de la conférence de Jomtien et surtout de Dakar, le concepteur du discours retient comme élément d'appui le constat que l'EPT n'a été atteint que par quelques pays en voie de développement. Ce choix oriente par la suite et plus aisément l'audience sur le constat que le Rwanda se trouve dans la catégorie de pays qui n'ont pas encore offert l'éducation pour tous à ses citoyens. Cela se remarque par la mise en exergue du taux net de scolarisation 74% (qui fait ressortir aisément que 26% d'enfants d'âge scolaire ne sont pas à l'école). L'évocation du taux brut de scolarisation sur lequel il est plus facile de construire une image valorisant l'action accomplie n'est pas par contre mise en contribution. Aussi, le contraste 47, 5% – 85 % d'alphabétisation (4^e objectif de l'EPT) permet également de rendre présent l'ampleur de ce qui reste à faire. Ce discours constitue donc un leitmotiv incitant les acteurs internes à prendre des initiatives en faveur de l'EPT. En annonçant que beaucoup d'organisations sont déjà à l'œuvre, puis en donnant l'exemple de l'église ADEPR (Association des Eglises de Pentecôte au Rwanda), l'orateur oriente progressivement son discours vers la mobilisation de la participation des églises dans l'alphabétisation (à noter que les représentants des églises catholiques et adventistes sont présents à la réunion), l'évocation du prestige attaché au prix obtenu par l'ADPR pouvant attiser l'émulation dans la promotion des initiatives en matière d'alphabétisation.

Dans les documents visant les bailleurs de fonds, la mise 'en présence' du volet 'engagement' oriente l'audience visée vers une appréciation positive des efforts consentis par le Rwanda dans la réalisation des objectifs de l'EPT. Comme on peut le remarquer, les planificateurs prennent soin de montrer que tous les aspects relatifs à l'EPT définis à Jomtien et à Dakar sont pris en compte dans la stratégie du Minédu. Puis, ils glissent vers la précision des activités à réaliser et finissent par la conclusion que pour atteindre ces objectifs, une aide

financière et technique est nécessaire. Il s'agit bien d'un discours orienté vers la mobilisation des moyens financiers externes. La mise en exergue d'une image reflétant une organisation volontariste et disposant d'une vision claire est, à notre avis, motivée par le fait que le besoin d'acquisition de ressources externes expose presque toujours l'organisation requérante au besoin d'être prise au sérieux par ses donateurs ou ses bailleurs de fonds. Bien que la planification de l'EPT intervient dans un contexte très différent, nous nous rapprochons ici du cas décrit par Mintzberg et Waters (1982), où Sam Sternberg, propriétaire d'une chaîne de supermarché élabore un plan non pas pour clarifier sa stratégie d'action, mais pour montrer aux banquiers qu'il sait bien ce qu'il va faire avec l'argent qu'il demande et qu'ils n'ont donc pas à se faire du souci quant à la rentabilité de leurs fonds.

7. 3. Images mises en exergue et actions impulsées en face des différentes catégories d'acteurs identifiés au troisième épisode

Comme nous l'avons montré au chapitre précédent (voir point 6.3), le troisième épisode du processus de planification de l'EPT a été largement dominé par l'intervention de l'expert de l'Unesco. Trois des six documents analysés à cet épisode ont été élaborés par cet expert. En soumettant ces documents au deuxième niveau d'analyse, on remarque que trois catégories d'acteurs étaient principalement visées par les propos tenus. Il s'agit des bailleurs de fonds, des acteurs des services techniques et des décideurs du Minédu.

Comme dans les points précédents, les analyses sont structurées selon la « variable interlocuteur visé ». Dans un premier temps, nous mettons en évidence l'image mise en exergue, les éléments d'appui et les actions que les planificateurs impulsent en face des acteurs des services d'exécution. Puis nous appliquons la même démarche au document visant les décideurs avant de passer à ceux visant les bailleurs de fonds. Enfin, dans la dernière section nous dégagons les ressemblances et les dissemblances observées dans les documents visant ces trois catégories d'acteurs.

7.3.1. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des bailleurs de fonds

Bien que la première analyse ait abouti à la conclusion que la conception du document de base orientant les analyses (en l'occurrence les termes de référence définissant la mission de l'expert de l'Unesco) fait transparaître la prédominance de la thèse rationaliste (visée orientée

vers la préparation technique des réalisations projetées dans le future), la deuxième analyse en dégage des éléments qui le rapproche nettement des autres documents visant essentiellement les bailleurs de fonds. En appliquant le deuxième volet de notre grille à l'analyse de ce document, on remarque, notamment, que le service de coordination, qui en est le concepteur, l'introduit en impulsant l'idée que cette action s'inscrit dans le cadre du suivi des recommandations du forum de Dakar. Comme dans les documents visant cette catégorie d'acteurs analysés précédemment, son concepteur y impulse une image valorisante destinée à convaincre ses allocutaires-clés que l'engagement du Minédu à réaliser les actions convenues à Dakar ne peut plus être mis en doute. A l'état actuel des faits, cet engagement se matérialise par la conception d'un plan rationnel (ep 3 fi 1 an 2 ru 1). L'intervention de l'expert, qui est sollicitée ici, entre justement dans le cadre du renforcement de l'expertise technique des groupes thématiques impliqués dans l'élaboration du plan EPT, comme en témoignent les éléments d'appui repris ci-après :

« Faisant suite au forum mondial sur l'éducation tenu à Dakar en avril 2000, le Gouvernement Rwandais s'est engagé à assurer le suivi du « Cadre d'action de Dakar ». Dans ce but, il a mis en place un forum national pour l'EPT. Ce forum est en train d'organiser les groupes de travail pour la préparation du plan d'action national pour tous. Les groupes de travail, sous la coordination du secrétariat national ont la charge de préparer des projets de plans d'actions thématiques correspondant à sept thèmes qui ont été retenus. Des ateliers de présentation et de validation de ces projets sont prévus avant la fin de cette année. Ainsi, la préparation et la mise en exécution du PAN/EPT seront désormais coordonnées, suivies et focalisées sur des objectifs précis. Elles seront évaluées périodiquement. La participation à l'atelier prévu de préparation du PAN/EPT d'un consultant de l'UNESCO doit apporter un appui technique pour la maîtrise de la coordination des activités de planification de l'EPT au Rwanda » (ep 3 fi 1 an 2 ru 2).

On remarque à travers l'analyse de ces éléments d'appui, que le concepteur du document met d'abord en exergue l'image d'une organisation qui a pris les choses en main (1^{ère} phrase). Il appuie ses propos en citant les actions déjà accomplies dans le cadre de l'EPT (2^e phrase), les actions en cours d'élaboration (3^e et 4^e phrases), celles qui sont projetées dans le futur (5^e phrase), les effets escomptés de ces différentes initiatives (6^e et 7^e phrases) et, enfin, les apports attendus de l'expert (dernière phrase). Au vu du contexte dans lequel ce document a été produit (sollicitation du financement de cette mission auprès de l'Unesco), son concepteur

voudrait renforcer les chances de succès de cette quête, en montrant, notamment, que l'intervention de l'expert donnera un coup de pouce à l'élaboration technique du plan de l'EPT en cours (ep 3 fi 1 an 2 ru 3).

Comme nous avons montré au point 6.3, il n'y avait pas que l'expertise technique qui était en jeu dans cette mission. L'expert a servi également comme un intermédiaire neutre pour convaincre les promoteurs de l'EPT de financer le plan EPT. L'élaboration du document conceptuel qui vise principalement les bailleurs de fonds de l'EPT entre dans ce sens (voir fiche ep 3 fi 4 pour plus de détails). Aussi, le Minédu s'appuie sur ce document conceptuel produit par l'expert pour annoncer la mise en place de l'unité ad hoc chargée de suivre en permanence les activités de l'EPT et solliciter l'appui financier pour le faire fonctionner (voir fiche ep 3 fi 5 pour plus de détails). Six mois plus tard, le représentant de l'Unesco au Rwanda s'en sert également pour convaincre ses collègues que le temps est venu de signer le projet de protocole d'accord de financement qui traîne encore sur la table de négociation (voir fiche ep 3 fi 6 pour plus de détails).

En soumettant ces trois fiches à la deuxième analyse, on y observe la persistance des mêmes processus d'argumentation mis en évidence dans les autres documents visant les bailleurs de fonds analysés précédemment. Dans le document conceptuel rédigé sur la demande des bailleurs de fonds, l'expert de l'Unesco y impulse l'image que le Rwanda a déjà entrepris des initiatives suffisantes qui prouvent son engagement dans le processus EPT, d'où la nécessité de ne pas laisser ses efforts entravés par le manque de moyens techniques et financiers (ep 3 fi 4 an 2 ru 1).

Pour renforcer cette image, il recense les réalisations déjà accomplies, comme en témoignent les éléments d'appui ci-après : « (1) le Gouvernement Rwandais s'est engagé à mettre en œuvre au niveau national le cadre d'action de Dakar adopté par le forum mondial sur l'éducation (avril 2000). (2) La responsabilité première en a été confiée par le premier ministre au ministre de l'éducation. (3) Celui-ci a désigné le directeur de l'enseignement préscolaire, primaire et spécial comme coordinateur de l'EPT. (4) Les autres ministères concernés ont aussi désigné leurs représentants dans les divers organes dont la mise en place se fait progressivement. (5) Ces organes s'articulent dans la structure organique représentée ci-après (voir organigramme de l'EPT et les attributions de chaque organe (pp. 1-2). (6) A l'occasion de la mission de consultation, un atelier réunissant les membres du forum et les

leaders des groupes thématiques, l'intervention du consultant a permis de définir les phases de la préparation du plan et de clarifier le mandat de chacun des groupes thématiques. (7) Les conditions nécessaires pour mener à bien la préparation du PAN ont été passées en revue. Elles comprennent d'une part la mise en place par le gouvernement d'une unité technique ad hoc et, d'autre part, un appui technique et financier attendu des promoteurs de l'EPT » (ep 3 fi 4 an 2 ru 2).

Comme en témoigne le dernier élément, toute cette argumentation est construite dans le but de convaincre ses allocutaires-clés que toutes ces initiatives ne peuvent aboutir aux effets escomptés que si le Gouvernement Rwandais met en place une équipe technique ad hoc, qui assure en permanence le suivi de l'élaboration du plan et que les bailleurs de fonds appuient financièrement les travaux à entreprendre (ep 3 fi 4 an 2 ru 3).

Comme dans le document précédent, l'expert recherche l'accord préalable, en montrant, notamment que les actions entreprises par le Rwanda s'inscrivent dans un cadre de référence partagé (le cadre d'action de Dakar). Par la suite, il s'efforce de recenser tout ce qui a déjà été fait par le Rwanda dans le cadre de l'EPT, pour renfoncer l'idée que la balle se trouve dans le camp des bailleurs de fonds, eux qui ont promis solennellement à Dakar qu'aucun pays disposant d'une vision et d'un plan d'action crédible ne verra ses efforts réduits par le manque des ressources.

Comme nous l'avons montré au point 6.3.4, la production de ce document a eu, entre autres comme effets la mise en place de l'unité technique ad hoc, chargée de suivre, en permanence, les activités d'élaboration du plan de l'EPT. Mais ce qui nous intéresse particulièrement ici, c'est l'argumentation mise en œuvre par le service de coordination de l'EPT pour solliciter le soutien financier destiné à faire fonctionner cette nouvelle unité auprès des promoteurs de l'EPT. En soumettant le deuxième volet de notre grille à l'analyse de ce document, on remarque qu'il est pratiquement construit sur la même logique que ceux analysés précédemment.

Les planificateurs de l'EPT y impulsent l'image d'une organisation engagée sur la voie tracée à Dakar et convenue par tous. Il cherche, notamment, à faire adopter, à son audience, l'idée que le Rwanda a fait siens les objectifs retenus à Dakar et s'est déjà engagé de plain-pied dans

le processus d'élaboration du plan de l'EPT, par la mise en place des structures de l'EPT et la définition des phases de l'élaboration du plan EPT (ep 3 fi 5 an 2 ru 1).

Pour ce faire, il structure les éléments d'appui de manière à faire ressortir l'idée que ce processus est irréversible : « (1) Le Rwanda a participé à l'évaluation de l'an 2000. Cette évaluation a présenté les résultats de l'EPT durant la décennie 1990. (2) Le Rwanda a également participé au forum mondial de l'éducation à Dakar en avril 2000. (3) Pour assurer le suivi de la réunion de Dakar, le Rwanda a mis en place le forum national de l'EPT, forum qui est chargé entre autres de la préparation du plan avant 2002. (4) Ce forum a organisé les groupes de travail en fonction des six objectifs de l'EPT (description de ces objectifs plus la lutte contre le VIH/SIDA). (5) Au mois de septembre 2001, le forum a organisé une réunion de lancement officiel des activités du forum. (6) Au mois de décembre, le forum a organisé une réunion d'évaluation de l'état d'avancement des travaux des groupes de travail ci-haut mentionnés. (7) Au cours de cette réunion de décembre 2001, le forum s'est fixé un plan de travail pour arriver à la production du plan d'action national de l'EPT. Ce plan de travail comprend trois phases : production du document diagnostic vers le mois d'avril 2002 - élaboration des stratégies de réalisation par objectif en juillet-août 2002 - traduction des stratégies en plan détaillé, chiffré et étalé dans un calendrier précis. (8) Pour assurer le suivi des activités de ces différentes phases, le forum recommande la mise en place d'une unité de coordination chargée uniquement des activités relatives à cette tâche. Après la production du plan, cette unité fera le suivi et produira les rapports périodiques de l'EPT. (9) Nous sollicitons le soutien de bailleurs de fonds pour le bon fonctionnement de cette unité comprenant le coordinateur, le secrétariat et l'équipement de bureau » (ep 3 fi 5 an 2 ru 2).

Comme on peut le voir, à travers l'analyse des éléments d'appui ci-dessus, les planificateurs de l'EPT recensent les éléments leur permettant d'impulser l'image d'une organisation qui est à la tâche et dont les actions s'inscrivent dans un cadre de référence partagé avec les allocutaires-clés. Mais cette argumentation est construite de manière à aboutir à la sollicitation d'un soutien financier, pour faire fonctionner l'unité technique ad hoc chargée de suivre l'élaboration du plan et, plus tard, de superviser sa mise en œuvre (ep 3 fi 5 an 2 ru 3). En analysant l'enchaînement des arguments, on remarque donc que le concepteur du document cherche à impulser dans l'esprit de l'audience-cible, l'image d'une organisation qui tient ses engagements mais qui a besoin de l'aide de ses partenaires, pour continuer sur la même voie.

En appliquant la même grille au dernier document visant cette catégorie d'acteurs, en l'occurrence la lettre du représentant de l'Unesco au Rwanda adressée au représentant de la Banque mondiale et à ses collègues des autres Agences Onusiennes, on y remarque également l'impulsion d'une image valorisante, comme en témoigne cette phrase tirée intégralement de cette lettre : « *This letter is to inform you that we have now reached a level where the real preparation for the EFA plan of Action is in full swing* » (ep 3 fi 6 an 2 ru 1). Pour renforcer cette image. Il affirme, notamment, que des avancées significatives ont déjà été enregistrées et cite, à propos, la création du forum national et des comités de l'EPT au niveau des instances de base et l'organisation d'un séminaire animé par un expert de l'Unesco, dont le rapport est annexé à cette lettre. Il mentionne également les institutions ayant contribué financièrement à l'organisation de ces activités et appelle les institutions restantes à faire de même pour que la production du plan soit accélérée (ep 3 fi 6 an 2 ru 2). Ici, l'action recherchée de la part de l'audience-cible, c'est bel et bien l'octroi de moyens financiers pour l'élaboration de l'EPT (ep 3 fi 6 an 2 ru 3).

En conclusion à cette section, disons que même si les auteurs des documents visant les bailleurs de fonds analysés ci-dessus ne se réfèrent pas aux mêmes éléments d'appui, le schéma d'argumentation reste le même : tous se préoccupent d'abord de présenter une image valorisante permettant à l'organisation requérante d'être prise au sérieux, dans sa requête de financement, puis ils sélectionnent les éléments d'appui susceptibles de renforcer cette image, le plus souvent ils recensent les actions déjà accomplies et, enfin formule la requête, le plus souvent associée aux actions à accomplir.

Alors que les documents visant les bailleurs de fonds, documents analysés ci-dessus, sont conçus sous la forme d'un discours de justification d'une demande (de financement, d'aide technique...) en impulsant, notamment, une image valorisante s'appuyant sur la recension des réalisations, le document identifié comme visant les acteurs des services techniques à cet épisode n'est pas construit suivant la même logique d'argumentation comme on peut le remarquer à travers les analyses ci-après :

7.3.2. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des acteurs des services d'exécution

En appliquant notre grille d'analyse au document de travail rédigé par l'expert à l'attention des leaders et des membres des groupes thématiques, on remarque, notamment, qu'il impulse

l'image d'une organisation impliquée dans un processus de planification rationnelle envisagée surtout sous l'angle de l'état d'avancement des travaux réalisés par les groupes thématiques (ep 3 fi 2 an 2 ru 1). Il s'appuie, pour ce faire, sur des éléments orientant son audience vers l'idée de « programmation » des activités futures comme, en témoigne l'introduction de ce document : « Cet atelier s'inscrit dans la suite des activités du forum national de l'EPT, qui ont été marquées jusqu'à présent par : (1) La réunion de lancement du processus de mise à jour du plan d'action national d'éducation pour tous ; (2) La mise en forme finale de « éducation pour tous- bilan à l'an 2000 » ; (3) Les premiers travaux exécutés par les groupes thématiques (ep 3 fi 2 an 2 ru 2).

On observe également que les objectifs de l'atelier définis dans ce document renforcent cette image, dans la mesure où ils n'envisagent le processus de planification que sous l'angle de la programmation comme, on peut le remarquer ci-après : « Le présent atelier suit deux objectifs : (1) Assurer une bonne coordination de la préparation des ateliers des groupes thématiques qui doivent se tenir au cours des mois de décembre et janvier 2002 ; dans ce but les responsables des groupes présenteront, au cours du présent atelier, l'état d'avancement de leurs travaux et le forum donnera son avis sur la préparation et l'orientation des prochains ateliers ; (2) Examiner et discuter certains éléments essentiels pour la programmation des activités de préparation du plan de l'EPT (ep 3 fi 2 an 2 ru 2).

La suite du document est construite sur la même logique. On remarque, par exemple, que le processus d'élaboration du plan y est envisagé sous la forme de phases successives et rationnelles (diagnostic- élaboration des stratégies- opérationnalisation). Le questionnaire final leur demandant de préciser le plan du chapitre de diagnostic, la liste des documents à consulter, la liste des intervenants, la nature des travaux à réaliser et le calendrier appuient également cette image, et oriente l'audience sur la voie de la programmation (ep 3 fi 2 an 2 ru 2). Comme on peut le voir à travers l'analyse des éléments d'appui ci-dessus, l'expert voudrait rendre présente dans l'esprit de son audience, l'idée que son intervention est essentiellement destinée à impulser les qualités techniques du processus de planification (ep 3 fi 2 an 2 ru 2).

Cependant, ses propos glissent vers une autre image dans la version de ce document révisée sur base des résultats de l'atelier. Comme nous l'avons montré au point 6.3.2, ce document

visait essentiellement les décideurs ayant l'EPT dans leurs attributions au sein de différents ministères concernés par cette action.

7.3.3. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des décideurs ayant l'EPT dans leurs attributions

En appliquant notre grille à l'analyse de ce document, on remarque, contrairement au cas analysé précédemment, que l'expert y impulse plutôt l'image que l'appropriation du processus EPT par la société civile et les autres instances locales est un adjuvant à la réussite de la préparation technique du plan, à sa mise en œuvre et à la mobilisation des fonds (ep 3 fi 3 an 2 ru 1). Cela se remarque, notamment, à travers les ajouts apportés aux différentes sections constituant le document de travail utilisé au cours de la formation des leaders et des membres des groupes de travail. On remarque, par exemple, que dans la section « partenaires et acteurs », l'expert y ajoute que l'appropriation du plan EPT par le Rwanda suppose que son élaboration et son appropriation aient été l'œuvre d'instances nationales. Quant à la consultation de la société civile, elle devrait être facilitée par la mise en place de comités EPT au niveau des provinces et des districts (ep 3 fi 3 an 2 ru 2).

La même logique prévaut dans la révision du contenu de la section consacrée à la définition des phases du processus d'élaboration du plan de l'EPT. Le concepteur du document y ajoute, en ce qui concerne notamment la phase de diagnostic que c'est au cours de cette première phase que devrait avoir lieu la consultation de la société civile. Dans sa conception, les avis des responsables locaux, des associations des parents, des organisations d'enseignants et des divers groupes d'acteurs et de bénéficiaires des activités d'éducation de base devront être recueillis et analysés comme partie prenante de la formulation du diagnostic des sous-secteurs concernés (ep 3 fi 3 an 2 ru 2). On remarque la même chose en ce qui concerne, notamment, la phase d'opérationnalisation du plan. Cette version y ajoute un nouveau paragraphe stipulant que « le plan d'action national devra servir de cadre à l'établissement des plans d'actions au niveau des provinces et des districts. Le plan devra ensuite être présenté à l'ensemble des partenaires du développement, bilatéraux et multilatéraux, en vue de mobiliser des ressources additionnelles requises pour sa mise en œuvre » (ep 3 fi 3 an 2 ru 2).

Eu égard aux éléments d'appui analysés ci-dessus, ce document dont le contenu vise prioritairement les responsables nationaux en charge des domaines couverts par l'EPT, reflète nettement une conception pouvant être résumée en cette phrase : « Pour que le plan EPT ne puisse pas rester lettre morte, le processus d'élaboration du plan EPT doit être largement

concerté. La participation des parties intéressées est aussi un gage de leur engagement dans sa mise en œuvre. Elle renforcerait également l'obtention de l'appui financier attendu des promoteurs de l'EPT » (ep 3 fi 3 an 2 ru 3).

Bref, l'analyse des ajouts apportés au document de travail après la rencontre des chefs des Agences Onusiennes (le 05 décembre 2001) et après l'atelier de formation réunissant les membres des groupes thématiques (le 06 décembre 2001), suggère que le concepteur du document veut faire émerger, dans l'esprit des responsables nationaux en charge de l'EPT, la nécessité de l'appropriation du processus EPT par toutes les parties nationales intéressées par cette question. Il revient notamment sur le rôle de la société civile, des comités provinciaux et de districts pour l'EPT, des associations des enseignants et des parents dans la définition du diagnostic et l'opérationnalisation du plan. Le concepteur du document veut donc montrer à ses allocutaires que l'adoption d'un processus de planification participatif est un adjuvant à la préparation, à la mise en œuvre du plan par les parties prenantes et à l'obtention du financement externe.

7. 3. 4 Synthèse des résultats obtenus au troisième épisode

Pour une vision d'ensemble, les résultats obtenus au cours de cet épisode sont synthétisés dans le tableau ci-après :

Tableau 14 : Synthèse des résultats obtenus au troisième épisode

Deuxième analyse						
Episode 3						
Variables prises en considération	Fiches prises en considération					
	fi n° 1	fi n°2	fi n°3	fi n° 4	Fi n° 5	fi n° 6
(1) Images de la situation que le concepteur du document veut rendre présent à l'esprit de l'audience-cible	Image d'une organisation engagée dans un processus de planification rationnelle.	Image d'une organisation impliquée dans un processus de planification rationnelle envisagée sous l'angle de l'état d'avancement des travaux réalisés par les groupes thématiques.	Image insistant sur le fait que l'appropriation du processus EPT par la société civile et les autres instances locales est un adjuvant à la mobilisation de fonds externes.	Image d'une organisation qui a déjà accompli des initiatives suffisantes qui prouvent son engagement dans le processus EPT.	Image d'une organisation engagée sur la voie convenue et qui a déjà accompli des initiatives avancées méritant d'être soutenues.	Image d'une organisation engagée qui a déjà accompli des initiatives avancées méritant d'être soutenues.
(2) Éléments d'appui	(1) Appui sur les engagements tenus à Dakar. (2) Engagement du Rwanda à inscrire ses actions dans ce cadre. (3) Description des actions déjà accomplies (4) Description des actions à accomplir. (5) Contribution attendue de l'expert.	(1) Présentation de l'atelier comme s'inscrivant dans la suite logique des activités de planification. (3) Description des actions déjà accomplies (4) Description des actions à accomplir.	Ajout dans la version révisée des éléments insistant sur la réappropriation interne du processus de l'EPT	Présentation de la mise en place des structures comme étant une avancée substantielle méritant d'être soutenues.	(1) Appui sur la participation au forum de Dakar. (2) description détaillée des actions déjà accomplies. (3) description détaillée des actions qui restent à accomplir. (4) sollicitation de l'appui financier.	(1) Annonce des avancées significatives. (2) Description détaillée des actions déjà accomplies. (3) Sollicitation du soutien financier en faveur du Minéduc.
(3) Attitude ou action qu'il veut faire adopter à l'audience-cible	Financer la mission de l'expert.	Approuver l'idée que la formation permettra d'améliorer les qualités techniques du processus de planification.	Inciter le Minéduc à adopter un processus de planification concertée avec la société civile et les autres instances locales.	Ne pas laisser ces efforts entravés par le manque de moyens techniques et financiers.	Octroyer une prime et un équipement de bureau aux agents du service de coordination.	Octroyer la contribution financière attendue des promoteurs de l'EPT
Allocutaires visés	Unesco	Acteurs des services d'exécution.	Décideurs du Minéduc	Promoteurs de l'EPT	Promoteurs de l'EPT	Promoteurs de l'EPT

En confrontant les résultats obtenus au cours de l'analyse des documents associés au troisième épisode, on remarque que leurs concepteurs impulsent des images différentes, suivant les allocutaires visés. En face des bailleurs de fonds, les planificateurs impulsent des images valorisantes montrant que l'organisation qui planifie travaille sur la base d'un cadre de référence partagé (ici le cadre d'action de Dakar), qu'elle a déjà accompli des avancées significatives allant dans le sens des objectifs partagés avec son audience pour en fin de

compte, présenter des actions en perspective pour lesquelles les planificateurs sollicitent le soutien. Cette logique d'argumentation prévaut dans les documents visant cette catégorie d'acteurs quel qu'en soit le concepteur (service de coordination de l'EPT, expert de l'Unesco, Représentant de l'Unesco au Rwanda).

Par contre, le document visant les acteurs des services d'exécution est plus descriptif qu'argumentatif. Il fait transparaître une image de la maîtrise de la situation basée sur la programmation rationnelle des réalisations futures. Les éléments d'appui y sont conçus sous la forme d'une succession linéaire des activités de planification. L'atelier du 6 décembre y est présenté comme une étape naturelle de programmation des réalisations futures. La conception du document visant les décideurs est plutôt marquée par l'impulsion d'une image insistant sur la nécessité de faire participer les diverses parties prenantes comme un adjuvant à leur implication dans sa mise en oeuvre et à l'obtention du financement externe. Ces résultats font nettement ressortir le caractère polyphonique des discours stratégiques évoqué par Barry et Elmes (1997), même quand ces discours sont produits par un même locuteur.

7.4. Images mises en exergue et actions impulsées en face des différentes catégories d'acteurs identifiés au quatrième épisode

Comme nous l'avons montré au chapitre précédent (voir point 6.4), cet épisode réunit les documents en rapport avec la préparation et le déroulement de la descente sur le terrain effectuée par les membres du forum de l'EPT, au mois de juillet 2002. Trois catégories d'acteurs ont été identifiés comme étant principalement visées à cet épisode : les acteurs des services d'exécution (ep 4 fi 1 ru 2 ; ep 4 fi 2 ru 2 ; ep 4 fi 3 ru 2), les bailleurs de fonds (ep 4 fi 4 ru 2) et les décideurs du Minédu (ep 4 fi 5 ru 2). Pour plus de clarté, nous présentons d'abord les résultats en rapport avec la préparation de la descente sur le terrain, avant de passer à l'analyse des rapports d'activités.

7.4.1. Analyse des documents relatifs à la préparation de la descente sur le terrain

A. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des acteurs des services d'exécution

Comme nous l'avons montré au chapitre précédent, les concepteurs de ces trois documents présentent la descente sur le terrain comme une étape ordinaire du processus de planification,

où les planificateurs de l'EPT sont préoccupés par la collecte des données fiables, qui seront utilisées dans la confection du plan de l'EPT en cours d'élaboration.

En appliquant le deuxième volet de notre grille à l'analyse des termes de référence orientant la préparation de cette descente par les services provinciaux d'éducation, on remarque que son concepteur impulse l'image d'une organisation qui voudrait se servir de l'EPT pour éradiquer la pauvreté et que la descente sur le terrain en constitue une étape (le diagnostic) (ep 4 fi 1 an 2 ru 1). Cela se remarque à travers les éléments d'introduction repris ci-après :« (1) beaucoup de pays sont en train de lutter pour faire en sorte que leurs habitants puissent se libérer de l'emprise de la pauvreté ; (2) Plus de la moitié de la population mondiale vit en dessous du seuil de pauvreté ; (3) l'EPT est un des moyens dont nous pouvons nous servir pour faire sortir cette population de la pauvreté (ep 4 fi 1 an 2 ru 2).

Bien que la lutte contre la pauvreté soit un thème qui transcende le contexte national, la suite de l'argumentation montre que son concepteur opte pour un regard interne du processus de l'EPT. Plutôt que de prendre appui sur les recommandations de Dakar (comme dans les documents visant les bailleurs de fonds), il les présente plutôt comme des objectifs du gouvernement comme en témoigne la suite de l'argumentation : « (4) L'EPT est une action initiée par l'Unesco et visait à faire en sorte que tous les enfants terminent au moins le cycle primaire. (5) Cependant nous pouvons ajouter que l'EPT ne vise pas que le cycle primaire. Comme son nom l'indique ses actions touchent toutes les couches de la population : l'EPT vise notamment d'offrir une éducation gratuite de 6 ans aux enfants d'âge scolaire (il serait même souhaitable qu'elle soit étendue sur 9 ans), de récupérer les enfants ayant abandonné l'école, d'alphabétiser les adultes et d'offrir une formation professionnelle aux jeunes ; (6) Ce qui vient d'être dit ci-dessus montre que tout le monde a droit à l'EPT ; (7) Le gouvernement cherche à promouvoir toute action en rapport avec les 7 objectifs de l'EPT ci-après (reprise des 6 objectifs définis à Dakar + la lutte contre le SIDA) ; (8) L'EPT est soutenue par la Primature en collaboration avec le Mineduc. Ce dernier collabore également avec d'autres ministères dont le Minaloc et le Mijespoc. Ces ministères collaborent également avec des associations, des ONG, des bailleurs de fonds et des représentants de la population ; (9) Les actions relatives à l'EPT demandent la collaboration des instances citées ci-dessus ainsi que la collaboration entre l'administration centrale et le niveau décentralisé ; (10) Un accent particulier sera mis sur l'échange des rapports sur l'état de l'EPT, il faudra également se baser sur les objectifs de l'EPT dans la planification des activités et la mise en œuvre des projets de

développement ; (11) Ce qui est particulièrement visé (au cours de cette descente) c'est que chacun puisse rendre compte de l'état de l'EPT dans le domaine en fournissant des données actualisées et fiables » (ep 4 fi 1 an 2 ru 2).

En s'arrêtant quelque peu sur les arguments (4) et (5), on remarque que le concepteur du document ne sent pas la même nécessité de montrer que les actions en cours s'inscrivent dans la perspective définie à Dakar (comme dans les documents visant les bailleurs de fonds analysés précédemment). Il a plutôt tendance à marquer une certaine distance entre la conception qu'il présente comme étant celle de l'Unesco et la perspective adoptée par le Minédu. Cette tendance de renforcement d'une réappropriation interne se remarque également dans le septième argument, où le concepteur du document présente les objectifs de l'EPT comme étant des options retenues par le gouvernement. Cela le conduit plus aisément à impulser l'idée que la réalisation de ces initiatives nécessite l'implication de toutes les instances et la collaboration entre l'administration centrale et les instances décentralisées (ep 4 fi 1 an 2 ru 3). Ici, la descente sur le terrain est présentée comme une activité de diagnostic de la situation qui prévaut sur le terrain. Ainsi, le concepteur du document attend que ses allocutaires puissent fournir des données actualisées et fiables sur l'état de l'EPT chacun, dans le domaine de son ressort (ep 4 fi 1 an 2 ru 3).

L'analyse du deuxième document visant cette catégorie d'acteurs fait transparaître pratiquement la même image et impulse des actions de même nature. Son concepteur y impulse l'image selon laquelle, le Rwanda s'est réapproprié les objectifs de l'EPT, en fonction du contexte et les a incorporés dans sa politique éducative (ep 4 fi 2 an 2 ru 1). Pour ce faire, le concepteur de ce document structure les éléments d'appui de la manière suivante : il montre, d'abord à travers l'histoire de l'EPT, que cette initiative est internationalement partagée, mais il oriente son argumentation de manière à aboutir à la conclusion que les décisions prises au cours de ces différentes rencontres étaient chaque fois réexaminées pour les adapter au contexte Rwandais.

Cette orientation le conduit plus aisément à présenter l'élaboration du plan comme une initiative nationale et les objectifs de l'EPT comme étant des options retenues par le gouvernement. La section suivante présente, tout naturellement, les actions à réaliser pour atteindre les objectifs de l'EPT. Par la suite, le discours s'oriente vers la confrontation de chaque objectif aux réalisations et à la part de ces actions dans la lutte contre la pauvreté.

Aussi, la descente sur le terrain est mise en relation avec la politique de décentralisation adoptée par le gouvernement (ep 4 fi 2 an 2 ru 2). Tous ces éléments montrent que le concepteur de ce document veut impulser l'idée que la descente sur le terrain a pour objet central de procéder à un diagnostic approfondi de la situation (ep 4 fi 2 an 2 ru 3). Ici, le concepteur du document présente la situation qui prévaut au niveau national pour orienter les acteurs oeuvrant dans les services d'exécution à agir dans le même sens, au cours des séances qui vont suivre.

Bien que le troisième document visant cette catégorie d'acteurs soit un simple descriptif des aspects essentiels qui seront abordés en séance plénière et dans les sous-groupes de travail, sa structuration suggère l'image que les participants à la réunion ont une part entière dans l'élaboration du plan, la définition des actions à réaliser et des stratégies pour ce faire (ep 4 fi 3 an 2 ru 1). Cela transparaît, nettement, dans la recommandation du concepteur du document formulée sous la forme d'un « nota bene » à la fin du document, à savoir que les animateurs des conférences doivent se focaliser sur les objectifs et les contraintes et laisser les participants proposer les actions à réaliser et les stratégies pour ce faire (ep 4 fi 3 an 2 ru 2). Son concepteur voudrait donc voir ses allocutaires percevoir l'élaboration du plan de l'EPT comme un processus rationnel et participatif, dans lequel ils doivent s'impliquer activement (ep 4 fi 3 an 2 ru 3). Par contre, lorsque les planificateurs s'adressent aux bailleurs de fonds, ils orientent leur argumentation vers la justification de la demande des fonds, comme on peut le voir à travers les analyses ci-après :

B. Images, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des bailleurs de fonds

En appliquant notre grille d'analyse au document de préparation de la descente sur le terrain adressé aux bailleurs de fonds, on observe des similitudes surprenantes avec les autres documents visant cette catégorie d'acteurs analysés précédemment. D'abord, les planificateurs impulsent l'image d'une organisation engagée dans un processus de planification suffisamment avancé, reste que le besoin de sensibiliser la base se heurte encore à la mobilisation des fonds (ep 4 fi 4 an 2 ru 1). Pour ce faire, il recense les actions déjà accomplies en s'appuyant sur les éléments ci-après : « (1) le bilan de l'éducation pour tous en l'an 2000 a montré qu'un pas considérable a été franchi ; (2) de ce fait, l'EPT est un objectif réalisable et accessible ; (3) Il existe une structure fonctionnelle au niveau national, provincial et des districts ; (4) plusieurs rencontres ont été tenues : un atelier de lancement des activités

de l'EPT, le 06 septembre 2001, une réunion des membres du forum et des groupes thématiques avec le consultant de l'Unesco, le 06 décembre 2001, un atelier national de Kabusunzu du 09 au 12 avril 2002 ; (5) l'atelier récent a réuni 55 participants venant des institutions membres du forum national ainsi que des journalistes tant publics que privés ; (6) les résultats sont couronnés de succès, surtout dans la participation de tous lors des travaux de groupes, (7) 'on a besoin d'une sensibilisation au niveau décentralisé, surtout en ce qui concerne l'application des objectifs assignés à l'EPT ainsi que la mise en place d'un processus de rapports ponctuels venant du terrain ; (8) la mobilisation des fonds destinés au financement des activités spécifiques de l'EPT constitue encore un obstacle à franchir (ep 4 fi 4 an 2 ru 2).

L'analyse des éléments d'appui ci-dessus montre que le concepteur du document présente d'abord une image valorisante de leur organisation en montrant, notamment, qu'à la lumière du bilan en l'an 2000, un pas considérable a déjà été franchi, et que, par conséquent, les objectifs de l'EPT sont réalisables (voir les arguments 1 et 2). Il recense, par la suite, les éléments attestant des réalisations déjà accomplies (voir les arguments 3, 4 et 5) et des succès rencontrés (voir l'argument 6), pour en fin de compte aboutir à l'expression d'un besoin (voir l'argument 7), puis à la formulation d'une demande d'aide financière, pour la réalisation des actions en perspective (conclusion de l'argumentation). Bref, il agence ses propos de manière à faire adopter, à son audience, l'idée que l'octroi de moyens financiers pour organiser la descente sur le terrain est une nécessité, si l'on veut que l'élaboration du plan de l'EPT soit une réussite (ep 4 fi 4 an 2 ru 3).

7.4.2. Analyse des documents rapportant le déroulement de la descente sur le terrain

Comme nous l'avons montré au chapitre précédent, deux rapports ont été produits par le service de coordination de l'EPT après la descente sur le terrain. Le premier est adressé aux décideurs du Minédu alors que le second rend compte des réalisations accomplies aux bailleurs de fonds ayant financé cette action.

A. Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des décideurs ayant l'EPT dans leurs attributions

En appliquant le deuxième volet de notre grille à l'analyse du rapport adressé au Minédu, on remarque que LE concepteur impulse l'image de la maîtrise du processus de planification de

l'EPT par le ministère de tutelle (ep 4 fi 5 an 2 ru 1). Dans une telle perspective, la descente sur le terrain vise à procéder à un diagnostic rationnel de l'état de l'EPT dans les provinces. Elle consiste donc à recenser les réalisations enregistrées par chaque province à propos de l'EPT, les non réalisations et les contraintes (voir le document 1). Ce diagnostic conduit, naturellement, les planificateurs à définir les perspectives d'avenir, c'est-à-dire les actions à réaliser, tout en précisant la manière dont ces actions seront exécutées, et les institutions qui en assureront la responsabilité. Ensuite, les actions à réaliser sont classées suivant qu'elles doivent l'être à court (action urgente), à moyen et à long terme. Aussi, le concepteur de ce rapport essaie-t-il de déterminer comment les actions retenues seront réalisées (ep 4 f 5 an 2 ru 2). Tous ces éléments suggèrent que le processus de planification de l'EPT en cours est orienté vers l'opérationnalisation du cadre qui guidera la mise en œuvre des objectifs de l'EPT (ep 4 fi 5 an 2 ru 3). Ce document est donc construit suivant le modèle rationaliste où la planification est conçue comme une activité de précision et de projection des réalisations futures. On remarque, par contre, que le rapport récapitulatif rendant compte de la descente sur le terrain aux bailleurs de fonds est construit suivant une autre logique comme en témoigne l'analyse ci-après :

B.Image, éléments d'appui et actions mis en exergue en face des bailleurs de fonds

L'application de notre grille d'analyse à la partie introductive de ce rapport montre, par contre que son concepteur impulse l'image de l'engagement à l'action par les instances de base, même si elles rencontrent de multiples problèmes, qui nécessitent l'intervention de l'Etat et des autres partenaires (ep 4 fi 6 an 2 ru 1). Il cite, dès le départ, les atouts sur lesquels on peut compter : (1) Toutes les provinces se réjouissent de la forte sensibilisation en faveur de l'éducation. (2) Elles apprécient l'engagement des confessions religieuses. (3) Elles apprécient le soutien qu'apportent des ONGs internationales qui travaillent chez elles (ep 4 fi 6 an 2 ru 2). De cette image valorisante, il passe directement à l'évocation des contraintes en ces termes : (1) les provinces déplorent, toutes, la pauvreté ; (2) l'ignorance de plusieurs parents ; (3) la quasi-inexistence de écoles maternelles ; (4) le matériel didactique insuffisant ; (5) la surcharge des classes et des horaires ; (5) les programmes d'enseignement inadéquats ; (6) les fâcheuses conséquences de la guerre , du génocide et du SIDA ; (7) la violence à l'encontre des enfants ; (8) le nombre restreint de centre de formation professionnelle ; (9) la non-valorisation de la formation professionnelle ; (10) l'insuffisance de centres d'alphabétisation et de formateurs ; (11) l'absentéisme exagéré chez les alphabétisés ; (12) l'attitude irresponsable de la population vis-à-vis du VIH/SIDA » (ep 4 fi 6 an 2 ru 2).

De ces contraintes, il glisse, tout naturellement, vers la définition des stratégies destinées à venir à bout de ces contraintes : « Face aux contraintes identifiées, les stratégies et les actions à mener à court, moyen et long termes sont variables en fonction des conditions locales. Cependant, un certain nombre de stratégies se retrouvent dans les propositions de tout participant. La grande préoccupation concerne les infrastructures éducatives aussi bien au niveau préscolaire que primaire, dans les centres de formation des jeunes, et dans les centres d’alphabétisation des adultes. Il en va de même du matériel didactique insuffisant et même parfois inexistant par endroits. Les participants insistent pour que l’Etat disponibilise des programmes d’enseignement là où ils n’existent pas et améliore ceux qui paraissent inadaptés. La contribution des partenaires, plus particulièrement des confessions religieuses, est fort appréciée, mais il y a une demande unanime, pour qu’elle soit renforcée. Une autre préoccupation majeure est en rapport avec les conditions de vie des enseignants, toutes les provinces souhaitent qu’ils bénéficient des recyclages périodiques et appropriés, et que leur rémunération soit meilleure. Cela est valable également pour les alphabétiseurs qui devraient percevoir une prime substantielle motivation. Les intervenants demandent instamment à l’Etat d’encourager davantage la sensibilisation des parents et de renforcer les actions de suivi et d’évaluation dans le domaine éducatif. Enfin, ils prient l’Etat de renforcer les actions en cours dans la lutte contre le VIH/SIDA, particulièrement dans les écoles » (ep 4 fi 6 an 2 ru 2). En considérant ce descriptif des stratégies, on remarque qu’il s’agit plutôt d’une expression des besoins et non d’une définition claire des actions à accomplir.

La suite du document est construite pratiquement sur la même logique. Dans un premier temps, son concepteur décrit les atouts de chaque province, en insistant plus particulièrement sur la sensibilisation des parties prenantes à l’importance de l’EPT (pp.5-7), puis il passe à la description des contraintes en éludant pratiquement les réalisations accomplies (pp. 7-10). La suite du texte présente les stratégies et les actions à réaliser à court, à moyen et à long termes (pp. 11-17) et les recommandations (pp.18-20). Mais dans ces deux sections, le concepteur du rapport se limite à exprimer les besoins ressentis, plutôt que les actions à accomplir réellement.

Cette argumentation le conduit plus aisément à conclure ses propos en ces termes : « Les résultats des travaux exprimés sous la forme de recommandations et de propositions d’actions à court, à moyen et à long terme prouvent que tous les participants ont bien compris leur mandat de délégués de la communauté. A lire attentivement leurs interventions et

recommandations, on perçoit une forte volonté d'éliminer l'analphabétisme et une attente universelle de la réalisation de l'EPT dans un avenir très proche, une grande compréhension du rôle de la population bénéficiaire et des collectivités de base, en vue d'atteindre les objectifs fixés, une attente du soutien de l'Etat qui consisterait en l'aide matérielle et financière, mais surtout en orientations claires et réalistes dans le domaine de l'EPT, le désir de voir les ONGs, la communauté internationale et les Eglises jouer leur rôle et être mieux engagées au cours de cette décennie (ep 4 fi 6 an 2 ru 2). Tous ces éléments montrent que le concepteur de ce rapport veut impulser l'idée que la base est fortement motivée à participer à la mise en œuvre des objectifs de l'EPT, mais que leur réalisation nécessite un soutien de la part de l'Etat et des autres partenaires (ep 4 fi 6 an 2 ru 3).

7. 4.3 Synthèse des résultats obtenus au quatrième épisode

En guise de synthèse, nous présentons les résultats passés en revue dans les sections précédentes dans le tableau ci-après :

Tableau 15 : Synthèse des résultats obtenus au quatrième épisode

Deuxième analyse						
Episode 4						
Variables prises en considération	Fiches prises en considération					
	fi n° 1	fi n°2	fi n°3	fi n° 4	Fi n° 5	fi n° 6
(1) Images de la situation que le concepteur du document veut rendre présente à l'esprit de l'audience-cible	L'EPT comme un moyen d'éradiquer la pauvreté	Image d'une organisation qui s'est réappropriée les objectifs de l'EPT en fonction du contexte et qui les a incorporée dans sa politique éducative.	Image d'une organisation impliquant les instances de base dans le diagnostic et la préparation du plan.	Image d'une organisation engagée dans un processus de planification avancé, mais qui est confrontée au besoin de sensibiliser les instances de base.	Image d'une organisation engagée dans un processus de planification interne.	Image d'une organisation qui a réussi à sensibiliser les instances de base aux objectifs de l'EPT, mais qui rencontre des problèmes financiers pour les traduire en actes.
(2) Éléments d'appui	(1) Appui sur des exemples d'autres pays qui ont accompli des avancées significatives en matière de lutte contre la pauvreté. (2) Contribution de l'EPT dans la lutte contre la pauvreté. (3) Historique de l'EPT (4) Engagement du gouvernement à promouvoir l'EPT. (5) Attentes vis-à-vis des instances de base (fournir des données actualisées et fiables.	(1)Appui sur la déclaration de Jomtien et autres conférences qui ont suivies. (2) Participation du Rwanda à ces conférences. (3) Adaptation des objectifs de l'EPT au contexte. (4) Incorporation des objectifs retenus dans la planification ordinaire du gouvernement (5) Attentes vis-à-vis de la contribution locale	Conduite des conférences sous la forme de séances de réflexion sur les actions à réaliser et où les acteurs déterminent eux-mêmes les actions à accomplir et leur contribution en la matière.	(1) Appui sur les constats de Dakar. (2) travaux déjà réalisés. (3) Nécessité de sensibiliser les instances de base à la participation. (4) Sollicitation du soutien financier pour accomplir cette tâche.	(1) la descente sur le terrain est présentée comme visant à procéder à un diagnostic rationnel de l'état de l'EPT dans les provinces ; (2) définition des perspectives futures. (3) Classement des actions à réaliser selon l'ordre des priorités. (4) Détermination du comment les actions retenues seront réalisées.	(1) Appui sur l'image d'une forte sensibilisation au niveau local. (2) Description des problèmes rencontrés. (3) description des recommandations émises par les instances de base
(3) Attitude ou action qu'il veut faire adopter à l'audience-cible	Fournir des données fiables qui seront utilisées dans l'élaboration du plan. S'impliquer dans des actions de promotion de l'EPT.	S'impliquer activement dans des activités de promotion de l'EPT.	Acquiescer à l'idée que l'élaboration du plan de l'EPT est un processus rationnel et participatif dans lequel ils doivent s'impliquer activement.	Octroyer les fonds nécessaires à l'organisation de la descente sur le terrain.	Acquiescer à l'idée que la descente sur le terrain a permis d'opérationnaliser le cadre qui guidera la mise en œuvre des objectifs de l'EPT.	Octroyer les fonds qui font défaut à la base pour réaliser les objectifs de l'EPT.
Allocutaires visés	Services d'exécution	Services d'exécution	Participants aux rencontres qui seront organisées par le service de coordination.	Promoteurs de l'EPT	Minéduc	Promoteurs de l'EPT

Etant donné la nature des documents analysés à cet épisode (les documents en rapport avec la préparation de la descente sur le terrain et les documents rendant compte de son déroulement), la confrontation des images, des éléments d'appui et des actions mises en exergue se fait à deux niveaux différents. En comparant les images et les actions impulsées dans les documents préparant la descente sur le terrain (voir fiches 1, 2, 3 et 4), on remarque qu'en face des acteurs des services d'exécution, les planificateurs impulsent l'image de la réappropriation des objectifs de l'EPT et d'une maîtrise interne du processus de planification de l'EPT. Ils voudraient voir leurs allocutaires s'inscrire dans la voie qui leur est indiquée et s'impliquer activement dans la mise en œuvre des actions projetées. Ces documents sont conçus de manière à faire apparaître un processus de planification rationnel dont l'objet central est la prévision des réalisations futures. Par contre, en face des promoteurs de l'EPT, ils se préoccupent plus à montrer que leur organisation est activement engagée dans la réalisation des objectifs partagés. Pour ce faire, ils recensent les actions déjà accomplies, puis présentent celles qui sont en perspective, et enfin, terminent leur argumentation en formulant une demande d'aide pour leur exécution efficace.

En ce qui concerne les documents rendant compte du déroulement de la descente sur le terrain (voir fiches 5 et 6), le rapport adressé au Minéducat impulse l'image d'un processus de planification rationnel, où la descente sur le terrain en constitue l'étape de diagnostic. Le rapport est rédigé de manière à apparaître comme une activité d'opérationnalisation des réalisations futures. Par contre, le rapport récapitulatif rédigé à l'attention des bailleurs de fonds impulse l'image selon laquelle les services œuvrant sur les terrains qui ont été visités sont sensibilisés à la promotion de l'EPT, mais qu'ils rencontrent des difficultés pour traduire ses objectifs en action. Cette image le conduit plus naturellement à conclure ses propos par une demande d'aide (et non par une définition des actions à accomplir comme dans le document adressé au Minéducat).

7.5. Images mises en exergue et actions impulsées dans les documents présentant officiellement le plan produit

7.5.1. Images mises en exergue et actions impulsées dans le document de base orientant les analyses

Tout au long de la deuxième analyse, nous avons mis en évidence le fait que les planificateurs impulsaient des images différentes selon les allocutaires visés. Avant de clore ce chapitre, il serait intéressant d'examiner les éléments attestant de la prédominance des différentes thèses

de notre méta-modèle dans le plan final. En appliquant le deuxième volet de notre grille d'analyse à l'avant-propos du ministre de l'éducation officialisant le plan, on y remarque une nette propension à vouloir assurer aux allocutaires visés que l'élaboration du plan a respecté toutes les normes recommandées par le cadre d'action de Dakar.

L'analyse des arguments mis en exergue montre clairement que le plan n'était pas destiné à l'usage des services d'exécution. Il introduit ses propos en annonçant que : « (1) la publication du Plan d'Action de « l'Education Pour Tous » marque une étape importante dans le développement du secteur de l'éducation au Rwanda et (2) qu'elle présente une projection du développement de l'Enseignement de Base pour la période de 2003 à 2015 (ep 5 fi 1 an 2 ru 2). De tels propos montrent que son discours s'adresse à des partenaires externes et non à des acteurs se trouvant sous son autorité. Comme dans les autres documents visant les bailleurs de fonds analysés précédemment, le concepteur de cet avant-propos prend soin de s'appuyer sur l'image d'une organisation qui a inscrit son plan dans une vision internationalement partagée (ep 5, fi 1 (an 2), ru 1) pour, en fin de compte, demander à tout acteur intéressé par la promotion de l'EPT d'inscrire ses initiatives dans le cadre d'action proposé par le plan (ep 5, fi 1 (an 2), ru 3). Les arguments orientant ses allocutaires vers cette action se présentent de la manière suivante : « (3) Ce plan est fondé sur des buts et des indicateurs qui sont internationalement établis (rappel des objectifs de Dakar). (4) Il nous aidera dans nos efforts à réaliser les buts internationaux de l'EPT ».

Le cycle d'argumentation suivant insiste sur une autre recommandation du cadre d'action de Dakar, à savoir que le plan doit s'intégrer dans un cadre national de planification cohérent. « (5) Ce plan tient compte de deux plateformes importantes de la politique du Gouvernement dont l'une est celle du progrès vers la décentralisation, et l'autre étant la stratégie pour la réduction de la pauvreté, adoptée par le Gouvernement d'union nationale après le génocide de 1994 ». (ep 5 fi 1 an 2 ru 2).

Il y revient de manière encore plus cohérente à partir de l'argument onze. (11) ce plan de l'EPT a été produit dans le cadre de l'Enseignement de Base du Plan Stratégique du Secteur Éducation (PSSE). (12) De cette façon, le plan de l'EPT prend connaissance du plan de développement national, spécialement la stratégie pour la réduction de la pauvreté et la politique du genre. (13) il contribue à la réalisation des buts stratégiques nationaux pour l'éducation tels qu'ils sont présentés dans le document de la Politique du Secteur Education.

(14) le cadre de dépense à moyen terme qui sera utilisé pour réaliser les buts qui sont exprimés dans le document de la politique a été formulé dans le PSSE 2004 – 2008. (15) A partir de 2004, le Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) sera préparé selon les stratégies qui sont contenues dans le PSSE. (16) Ainsi les activités prévues pour L'ÉPT peuvent être contrôlées suivant le plan de tout le secteur. (17) le plan de l'EPT sera mis à jour en rapport avec les révisions annuelles du secteur» (ep 5 fi 1 an 2 ru 2). « (18) j'endosse le Plan d'action de l'EPT qui est une contribution importante pour le développement de l'éducation au Rwanda. (19) je recommande vivement tous les dépositaires et tous les partenaires d'utiliser ce plan comme référence lorsqu'ils envisagent les moyens d'appuyer les activités de l'Enseignement de Base au sein du Secteur » (ep 5 fi 1 an 2 ru 3). En confrontant ces arguments à la conclusion de l'avant-propos on remarque qu'il s'agit d'un cas d'adoption symbolique du modèle rationaliste dans un processus de planification orienté vers la mobilisation des ressources.

Un autre cycle d'argumentation prend en compte la question de la participation qui, comme nous l'avons vu au point 7. 4, était également fortement légitimant. « (6) La participation d'une large section croisée des partenaires concernés par les questions de l'EPT a été assurée par l'approche du développement de ce plan. (7) Elle a aussi permis des consultations variées qui ont eu lieu au niveau national, provincial et celui des districts. (8) La structure et le plan des activités à réaliser ont été adoptés par le Forum National. (9) Ce plan représente le succès des efforts qui ont été coordonnés par le Secrétariat National pour l'EPT depuis Septembre 2001. (10) Le Ministère dans l'exécution de l'EPT continuera de collaborer étroitement avec les autres Ministères concernés par les thèmes variés de l'EPT dans l'exécution de l'éducation Pour Tous » (ep 5 fi 1 an 2 ru 2). Bref, au premier abord, cet avant-propos apparaît comme une juxtaposition des propositions abordant des thèmes différents. Mais lorsqu'il est rapporté aux résultats obtenus aux points précédents, on remarque qu'il s'inscrit dans la même logique que les autres discours visant les organisations pourvoyeuses des ressources et qui consiste à leur donner des garanties que le plan produit a été élaboré suivant les normes convenues.

7.5.2. Images mises en exergue et actions impulsées dans les documents connexes

Comme dans l'avant-propos analysé précédemment, l'introduction du plan reflète également l'image d'une organisation qui a inscrit son plan dans une vision internationalement partagée et donc légitimante devant les organisations pourvoyeuses des ressources. Cette image

transparaît nettement dans les trois premières phrases de l'introduction : « (1) En avril 2000, le forum mondial de l'éducation a adopté à Dakar, le cadre pour action qui a exhorté la communauté internationale d'assurer l'accès à un enseignement de base de qualité pour tous d'ici à 2015. (2) Chaque gouvernement a été conseillé vivement de mettre sur pied un plan d'action national de l'éducation pour Tous. (3) Le Rwanda a pris l'engagement de répondre à ce défi » (ep 5, fi 2, (an 2) ru 2). La suite de l'argumentation impulse l'image de la participation (également légitimée) : « 4) En octobre 2000, le premier ministre a attribué au ministère de l'éducation la responsabilité de coordonner les différents ministères concernés par l'EPT. (5) Depuis lors, une structure de gestion a été développée pour l'EPT et un certain nombre d'actions a été entrepris pour l'élaboration d'un plan d'action de l'EPT. (6) Un forum national pour l'éducation a été mis en place pour coordonner l'exécution du cadre d'action de Dakar au niveau national. (7) Le forum avait la responsabilité d'assurer la préparation d'un plan d'action national. (8) A cet effet, une conférence nationale a été lancée pour la formulation de *types d'activités principales et la ratification*⁷⁰ des actions entreprises par le forum. (9) Le secrétariat du forum a été établi au Minédu, pour coordonner les préparatifs du plan d'action. (10) Des comités de l'EPT ont été créés au niveau des provinces et des districts. (11) Des groupes thématiques ont été formés ; ils étaient chargés de traiter chacun des sept objectifs de l'EPT. (12) *Leur composition reflétait les intérêts et les soucis des ministères et des différentes organisations non gouvernementales*⁷¹ (pour dire dans leur composition, nous avons tenu compte des préoccupations de différents ministères et ONGs) (ep 5 fi 2 (an 2) ru 2).

L'image d'une organisation qui a pris en compte toutes les normes rendant le plan crédible se reflète davantage dans la description de l'historique du déroulement du processus d'élaboration du plan (ep 5, fi 3 (an 2), ru 1). Les quatre premiers arguments impulsent l'image d'un processus de planification qui a été conduite de manière rationnelle « (1) le processus de développement du plan a été lancé à Kigali au cours de la réunion du 6 septembre 2001. (2) Au cours d'un séminaire-atelier constitué par les membres du forum, les chefs des groupes thématiques et d'un consultant de l'Unesco, le mandat de chaque groupe thématique a été défini et l'horaire pour la préparation du plan a été fixé. (3) En avril 2002, un séminaire-atelier a été organisé pour faire la revue du travail accompli par chacun des groupes thématiques en vue de préparer un document de diagnostic de l'EPT. (4) Le rôle de ce

⁷⁰ Phrase reprise dans le plan de l'EPT

⁷¹ Phrase reprise dans le plan de l'EPT

séminaire atelier était de présenter aux participants une idée claire de ce qu'est l'EPT et de souligner l'importance d'une approche stratégique pour la réalisation du Plan d'Action National » (ep 5, fi 2, (an 2), ru 2).

La suite du document témoigne de l'effort de son concepteur à vouloir à tout prix montrer que l'élaboration du plan à pris en compte toutes les normes attestant d'un plan crédible. Cela se remarque notamment à travers la juxtaposition des normes se rapportant à des réalités différentes dans le cinquième et le sixième arguments : « (5) Le séminaire-atelier faisait partie d'un processus continu de sensibilisation du peuple sur la prise de conscience de l'importance de l'EPT. (6) L'approche du développement de ce plan reconnaît le fait qu'un Plan doit : inspirer la confiance et tenir compte des six objectifs du cadre d'action de Dakar (et celui du VIH/SIDA, qui a été ajouté) ; tenir compte non seulement de l'accès mais aussi de la qualité ; assurer la participation des bénéficiaires en tant que partenaires dans le développement du Plan de l'EPT et adopter des priorités raisonnables et mesurables » (ep 5, fi 2, (an 2), ru 2).

On remarque la même tendance dans le septième et le huitième arguments : « (7) l'intégration du plan d'action avec le plan national de développement, spécialement la stratégie de réduction de la pauvreté était aussi importante que la prise de connaissance de la politique sur le « genre ». (8) Le document sur la politique de l'éducation, complété en Juillet 2002, était pertinent pour la réalisation du plan d'action. Il a fourni une indication sur les buts de la stratégie nationale ».

Le dixième et le onzième arguments prennent en compte une autre recommandation du cadre d'action de Dakar, à savoir la nécessité d'impliquer les bénéficiaires de l'EPT dans l'élaboration du plan pour le rendre crédible. L'argument suivant revient sur la prise en compte des problèmes liés à la disparité d'accès des filles et des garçons : « (9) Les parents, la société civile et les communautés locales particulièrement les comités des provinces et des districts étaient impliqués dans la préparation du plan. (10) Des séries de consultations dans les 12 provinces et dans tous les districts ont permis d'identifier les problèmes qui doivent être résolus par l'EPT au niveau local. Les stratégies, les résultats et les activités proposés ont été classés à court, moyen et long terme. (11) Les disparités du genre dans l'accès à l'enseignement de base ont été traitées au cours d'un séminaire-atelier qui a été tenu en août 2002 sur l'enseignement de base pour les filles et d'autres catégories d'enfants vulnérables. Les arguments suivants reviennent sur l'utilisation des données collectées au niveau des

provinces dans la confection du plan et la participation des partenaires dans cette activité : « (12) Les découvertes au niveau des provinces et des districts étaient utilisées au cours du séminaire des sept groupes thématiques. (13) Ces derniers, assistés par un consultant extérieur, ont pu réaliser les actions et les coûts de chaque objectif. Le consultant a aussi aidé le ministère de l'éducation dans la préparation du projet du plan d'action et l'estimation des ses coûts. (14) L'approche dans chaque étape a été celle qui assure la participation d'une grande section croisée de partenaires concernés par les questions devant être traitées sous le plan d'action de l'EPT. (15) Sous cette approche, de nombreuses consultations ont eu lieu au niveau national, provincial et celui de district».

Comme on peut le remarquer à travers l'analyse des arguments ci-dessus, le souci de faire ressortir l'idée que l'élaboration du plan a respecté toutes les normes convenues aboutit à la juxtaposition des propositions se rapportant à des réalités différentes. Peut-on vraiment produire un plan techniquement rationnel, élaboré de manière participative et prenant à la fois en compte les normes internationalement partagées et les contraintes internes ? A notre sens la juxtaposition des normes se référant à des registres aussi différents dans un même document témoigne d'un souci de légitimation externe du plan, pour des fins de mobilisation d'un large soutien de la part de plusieurs institutions, dont les planificateurs ne maîtrisent pas les exigences réelles de chacune d'elles. Notons également que ces normes font référence à des actions s'inscrivant dans des logiques différentes. Nous y reviendrons de manière plus détaillée dans la discussion des résultats.

7.5.3. Synthèse des résultats obtenus au cinquième épisode

Pour une vision d'ensemble, les résultats analysés dans les sections précédentes sont présentés dans le tableau de synthèse ci-après :

Tableau 16 : Synthèse des résultats obtenus au cinquième épisode

Deuxième analyse			
Episode 5			
Fiches prises en considération			
Variables prises en considération	fi n° 1	fi n°2	fi n°3
(1) Images de la situation que le concepteur du document veut rendre présent à l'esprit de l'audience-cible	Image d'une organisation qui a rédigé son plan selon les normes convenues.	Image d'une organisation qui veut inscrire son plan dans le cadre d'une stratégie internationalement partagée	Image d'une organisation qui a rédigé son plan selon les normes convenues.
(2) Éléments d'appui	Juxtaposition de plusieurs normes susceptibles d'assurer la crédibilité du plan devant plusieurs catégories de partenaires au développement.		Juxtaposition de plusieurs normes susceptibles d'assurer la crédibilité du plan devant plusieurs catégories de partenaires au développement.
(3) Attitude ou action qu'il veut faire adopter à l'audience-cible	Considérer le plan comme ayant été rédigé suivant toutes les recommandations définies à Dakar et inscrire leurs initiatives dans le cadre d'action proposé par ce plan.	Considérer le processus d'élaboration du plan de l'EPT comme ayant été conduite de manière participative.	Considérer ce projet de plan d'action comme représentant une vision partagée par tous les intervenants rapportés dans ce document et méritant par conséquent d'être soutenu.
Allocutaires visés	Bailleurs de fonds connus et potentiels.	Bailleurs de fonds connus et potentiels.	Bailleurs de fonds connus et potentiels.

Comme dans les autres documents visant les organisations pourvoyeuses de ressources analysés précédemment, on remarque, à travers le tableau ci-dessus, la volonté de vouloir convaincre plusieurs partenaires au développement que le plan a été rédigé en respectant les normes partagées et recommandées par la conférence mondiale de Dakar. Une telle orientation du discours permet, plus facilement, de passer de l'image valorisante d'une organisation respectant les normes partagées à la formulation de requêtes d'aide. L'idée implicite qui sous-tend cette argumentation, est qu'un pays disposant d'une volonté d'agir ne devrait pas être handicapé par le manque de moyens financiers. C'est d'ailleurs ce qui ressort de la section 17 du cadre d'action de Dakar en ces termes : « *Partout où ces processus sont engagés dans le cadre d'un plan crédible, les partenaires de la communauté internationale s'engagent à œuvrer de manière conséquente, coordonnée et cohérente. Chaque partenaire apportera sa contribution en fonction de ses avantages comparatifs à l'appui des plans nationaux d'EPT pour combler le déficit des ressources* » (Unesco, 2000, p. 10).

7.6. Conclusion partielle

Cette deuxième analyse s'est focalisée sur les argumentaires adoptés par les planificateurs en face des différentes catégories d'allocutaires identifiés au cours de la première analyse. Les résultats obtenus montrent que les planificateurs impulsaient des images différentes selon les audiences visées. Par exemple, dans la conception des structures de l'EPT (premier épisode), ils impulsent l'image de la forte représentativité devant les promoteurs de l'EPT tandis qu'ils précisent un nombre restreint de personnes qui constitueront les comités de l'EPT au niveau provincial pour s'assurer que ce comité sera bel et bien fonctionnel. Aussi, devant les promoteurs de l'EPT, la descente sur le terrain (quatrième épisode) est présentée comme une activité destinée à faire participer les instances de base à la conception du plan (image de la participation), alors que devant les acteurs des services d'exécution, cette action est présentée comme une activité technique de diagnostic.