

REVUE FRANÇAISE  
DE  
PÉDAGOGIE

## Revue française de pédagogie

Recherches en éducation

167 | avril-juin 2009

Retours sur la seconde explosion scolaire

---

# Les visées de l'action de planification en éducation

*The goals of planning in education*

*Los objetivos de la acción de planificación en la educación*

*Die Ziele der Planifizierung in der Erziehung*

Masengesho Kamuzinzi, Jean-Marie De Ketele et Michel Bonami

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfp/1450>

DOI : 10.4000/rfp.1450

ISSN : 2105-2913

### Éditeur

ENS Éditions

### Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2009

Pagination : 85-100

ISBN : 978-2-7342-1155-6

ISSN : 0556-7807

### Référence électronique

Masengesho Kamuzinzi, Jean-Marie De Ketele et Michel Bonami, « Les visées de l'action de planification en éducation », *Revue française de pédagogie* [En ligne], 167 | avril-juin 2009, mis en ligne le 01 juin 2013, consulté le 09 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rfp/1450> ; DOI : 10.4000/rfp.1450

---

# Les visées de l'action de planification en éducation

Masengesho Kamuzinzi,  
Jean-Marie De Ketele & Michel Bonami

*L'analyse de différentes approches théoriques qui traversent le domaine de la planification et de la prise de décision fait ressortir des conceptions contradictoires des visées de l'action de planification. Dans la conception rationaliste, l'action de planification vise la préparation rationnelle des actions futures. Elle a pour but l'ajustement aux aléas de l'action dans la conception incrémentaliste et l'adaptation aux fluctuations de l'environnement dans la conception contingente. La post-rationalisation voit plutôt dans cette action un processus de légitimation a posteriori d'un choix déjà arrêté. La conception dite « sensemaking sensegiving » y voit un processus de production de sens partagé permettant au décideur non seulement de créer de l'ordre et d'agir dans la complexité, mais également de restituer cet ordre aux collaborateurs pour permettre la coordination de l'action. La théorie de la dépendance y voit un processus de mobilisation d'un soutien externe alors que l'approche discursive conçoit l'action de planification comme une recherche de consensus entre acteurs aux intérêts divergents. Nous avons élaboré une grille d'analyse à cinq variables qui permet de surmonter ces contradictions et d'envisager les théories existantes comme des thèses alternatives pouvant être confrontées aux mêmes données. Cette grille a ensuite été appliquée à l'analyse d'une action concrète de planification, en l'occurrence l'élaboration du plan « Éducation pour tous » au Rwanda.*

**Descripteurs (TESE) :** Planification, accord international, décideurs en matière de politique éducative, soutien financier.

## INTRODUCTION

Nous sommes partis du constat que les plans d'action produits depuis 1998 par le ministère de l'Éducation du Rwanda étaient élaborés en suivant les étapes proposées par le modèle rationaliste (Lorisch, 1964 ; Salley, 1979 ; Valentine, 1988), en partant notamment du diagnostic pour induire la défi-

nition des objectifs et, à partir de ceux-ci, déterminer les actions à réaliser pour répondre aux problèmes identifiés. Mais curieusement, les personnes œuvrant dans les instances d'exécution utilisaient rarement ces plans comme des instruments guides de leurs activités quotidiennes. La plupart d'entre elles ne disposaient même pas d'exemplaires de ces plans dans leurs bureaux. Ces résultats suggéraient que malgré

la référence persistante à ce modèle dominant, la production des plans rationnels n'avait probablement pas pour principale visée la préparation des réalisations futures. Ces constats nous ont poussés à interroger les autres approches théoriques qui traversent le domaine de la planification et à confronter leurs perspectives d'explication des visées de la planification afin de comprendre le comportement organisationnel observé. Effectivement, les différentes approches convoquées proposent des explications apparemment contradictoires des processus observés, du fait de leur focalisation sur des aspects différents des actions de planification. Nous avons élaboré une grille d'analyse des visées de la planification permettant de revisiter les explications proposées par les différentes théories. Nous montrons à travers cette grille que les aspects mobilisés par les différentes théories font partie intégrante des processus organisationnels et qu'ils sont susceptibles de prédominer suivant les jeux des acteurs et selon le contexte qui entoure l'action de planification. Cet article est structuré comme suit : nous passons d'abord en revue les explications proposées par les théories existantes. Puis nous montrons à travers la grille d'analyse mise au point que ces différentes théories peuvent être envisagées comme des thèses alternatives testables ou analysables à partir des mêmes données. Nous appliquons ensuite cette grille à l'analyse d'une action concrète de planification, en l'occurrence l'élaboration du plan « Éducation pour tous » (ou plan « EPT ») au Rwanda, et en dégageons les principaux résultats.

## PRÉSENTATION DES COURANTS DE LA THÉORIE DE LA PLANIFICATION

Outre l'approche rationaliste qui domine une grande partie des écrits sur la planification, une analyse approfondie de la littérature spécialisée dans ce domaine fait ressortir six autres approches théoriques qui se positionnent le plus souvent de manière critique face au postulat de base du modèle rationaliste classique, à savoir que l'action de planification vise prioritairement la préparation systématique des décisions et des actions à exécuter dans le futur. Ces approches sont : l'incrémentalisme, la théorie de la contingence, la post-rationalisation, le *sensemaking*, la théorie de la dépendance et le courant discursif.

Les auteurs s'inscrivant dans la théorie incrémentaliste ont été les premiers à mettre en cause le caractère anticipé des choix décisionnels en évoquant

notamment la rationalité limitée des décideurs (Simon, 1955) et les aléas qui entourent la mise en œuvre des décisions complexes (Lindbloom, 1959 ; Quinn, 1982). Bien que ce courant constitue une avancée théorique dans la conception des visées de la planification, il n'apporte pas d'explication satisfaisante au comportement organisationnel observé, à savoir l'élaboration des plans d'éducation sur la base du format rationaliste alors que ces plans ne sont pas du tout utilisés par les instances techniques comme des instruments guidant l'exécution des décisions. En effet, dans la conception incrémentaliste, les aléas de l'action induisent des difficultés pour anticiper les réalisations futures et imposent ainsi à l'organisation de revoir à la baisse les ambitions de prévision rationnelle. L'organisation opère plutôt de manière itérative et clarifie progressivement les objectifs au fur et à mesure que la visibilité sur l'avenir s'améliore (Lindbloom, 1968). Or, dans notre cas de figure, il nous a semblé que la clarification des objectifs ne causait pas de problème aux planificateurs. Les objectifs définis à Dakar en 2000 en faveur de l'éducation pour tous (ou EPT) étaient considérés comme une donnée non modifiable sur la base de laquelle les actions à réaliser étaient déterminées. Du début à la fin du processus de planification, ces objectifs n'ont fait l'objet d'aucune redéfinition, car ils n'étaient pas liés aux aléas de l'action, dans la mesure où le plan n'était même pas utilisé par les acteurs des services techniques.

Dans le même ordre d'idée, les auteurs s'inscrivant dans la théorie de la contingence critiquent le modèle rationaliste classique en évoquant la difficulté de définir de manière anticipée les objectifs avant de passer à l'action, en général dans un environnement fluctuant (Mc Caskey, 1974). Mintzberg (1990a, 1990b), l'un des principaux théoriciens de la contingence, va plus loin en montrant que les organisations adoptent des modes de planification différents en fonction des facteurs de contingence dominants auxquels elles font face. La conception de l'action de planification sous-tendue par la théorie de la contingence est bien résumée par Hatch en ces termes : « Lorsque les gestionnaires jugent l'environnement stable et faiblement complexe, ils estiment que les informations nécessaires sont à la fois connues et disponibles et, en conséquence, leurs niveaux d'incertitude sont faibles. Lorsque l'environnement est perçu comme étant très complexe ou changeant, les gestionnaires sont confrontés soit à un surplus d'information, soit au défi de rester à jour, malgré des informations sans cesse nouvelles ; les niveaux d'incertitude sont modérés. En revanche, l'incertitude est élevée lorsque les ges-

tionnaires estiment l'environnement hautement complexe et changeant ; dans ce cas, ils auront sans doute à leur disposition une masse substantielle d'informations, mais il leur sera difficile de les traiter » (Hatch, 2000, p. 106). En se référant aux variables prises en compte par Mintzberg (1990b), l'action d'élaboration du plan « EPT » aurait pu entrer dans le premier cas pour les raisons suivantes : d'abord l'éducation est un domaine où la prévisibilité de la demande est facile à établir sur le plan technique. À partir de la projection des effectifs futurs sur la base de l'évolution des indices démographiques, on peut facilement établir les besoins en construction et équipement des écoles et des centres de formation des jeunes et des adultes, en recrutement de nouveaux enseignants, etc. Aussi, cette activité est entreprise par une bureaucratie mécaniste (les services centraux du ministère de l'Éducation) d'intérêt public, qui de plus n'est pas soumise à la concurrence. Toutefois, la théorie de la contingence ne conçoit l'action de planification que dans le sens d'une préparation des actions futures. Ainsi, si l'organisation fait face à la difficulté de faire des projections à long terme dans un environnement complexe et dynamique, Mintzberg (1990b) ne comprend pas pourquoi elle devrait s'engager dans l'élaboration d'un plan formel très coûteux en temps et en argent et qui ne sera pas du tout utilisé. Or, nous l'avons dit, le processus d'élaboration du plan « EPT » semblait ne pas entretenir de liens avec l'action dans le sens où la définition des objectifs n'était pas basée sur la budgétisation ordinaire du ministère de l'Éducation. Plus encore, le plan n'était pas destiné de prime abord aux acteurs des services techniques œuvrant sur le terrain. Ils sont une catégorie des destinataires parmi tant d'autres. Il a fallu donc aller plus loin et interroger les écrits théoriques qui ne retiennent pas l'anticipation de l'action future comme un « a priori » de l'activité de planification (Brunsson, 1985 ; Starbuck, 1983).

Les écrits qui s'inscrivent dans la théorie de la post-rationalisation avaient fourni une explication partielle à un tel comportement organisationnel en montrant notamment que les organisations ne s'engagent pas dans un processus formel de décision uniquement dans le but d'opérer des choix futurs. Le format rationnel peut tout autant être adopté dans le but de faire passer un choix déjà arrêté mais qui est controversé et donc peu consensuel. Dans le cas analysé par Brunsson (1) (1985), le modèle rationaliste a été adopté symboliquement pour faire apparaître ce choix comme ayant résulté d'une décision participative associant les représentants de diverses parties prenantes. Il s'agissait plus d'une légitimation a poste-

riori d'un choix déjà arrêté par le gouvernement. C'est ce que nous avons appelé la post-rationalisation. Mais en examinant de près l'étude faite par Brunsson (1985), on remarque que l'adoption symbolique d'un processus de décision rationnel et participatif était dictée par la divergence d'intérêts entre les parties en présence. Or l'EPT n'est pas du tout un thème controversé, au contraire. En faisant émerger une conception alternative de la formalisation des décisions, les écrits de Brunsson ouvraient certes une perspective intéressante d'explication mais laissaient certains aspects non expliqués. Par exemple, le processus d'élaboration du plan « EPT » restait largement participatif, mais les participants à différents épisodes n'avaient pas été choisis à la suite de la pression qu'ils exerçaient sur le service de coordination, comme dans le cas décrit par cet auteur.

Une autre catégorie d'écrits (voir par exemple Gioia & Chittippedi, 1991) qui épousent la théorie dite « *sensemaking sensegiving* » comme cadre de référence peut également apporter quelques éclairages sur le comportement observé. Contrairement au modèle rationaliste qui conçoit le plan comme un instrument de référence destiné à guider la prise des décisions et la mise en œuvre des actions, Weick (1995) y voit plutôt une représentation permettant aux décideurs de chercher leur chemin sur un terrain inconnu. Dans la conception de cet auteur, les processus de planification ne sont pas des instruments orientant l'action mais des processus de production de sens. On retrouve la même conception chez Laroché (1995) en ce qui concerne les processus de décision complexe dans les organisations. Pour cet auteur, ces processus n'ont pas pour vocation de décrire objectivement ce qui devra être fait, ils permettent plutôt de faire évoluer les représentations des parties prenantes qui sont le plus souvent divergentes au départ et de construire progressivement un sens partagé qui rend possible une action collective. Le *sensemaking* permet de comprendre la place qu'occupent les groupes de discussion, les multiples séminaires de formation qui ont émaillé tout le processus d'élaboration du plan « EPT », mais n'explique pas pourquoi ce processus, qui a pris plus de deux années, a finalement abouti à la production d'un plan écrit sous le format rationaliste et dont les objectifs annoncés au départ restent quasiment inchangés.

Les écrits qui épousent la théorie de la dépendance comme cadre de référence ont également apporté un éclairage non négligeable au comportement observé. Sur le plan théorique, cette approche a surtout été développée par Pfeffer et Salancik (2003). Pour ces

auteurs, la dépendance d'une organisation vis-à-vis d'instances qui détiennent des ressources cruciales pour elle expose cette organisation au contrôle externe de ses activités, réduisant ainsi sa marge de discrétion et donc finalement d'autonomie. Dans un tel contexte, les planificateurs se focalisent davantage sur la justification des besoins que sur la clarification des actions à entreprendre. En d'autres termes, dans une situation de forte dépendance vis-à-vis d'une instance pourvoyeuse de fonds, les planificateurs se préoccupent de construire un plan crédible aux yeux de cette instance plutôt que de spécifier les réalisations futures (Stone & Brush, 1996). Llewellyn et Tappin (2003) qualifient ces plans de « documents dormants » puisqu'ils ne servent pas de référence à l'exécution des activités quotidiennes. Toutefois, dans notre cas de figure, l'action d'élaboration du plan « EPT » avait associé des ministères dont les attributions couvrent le domaine de l'EPT, des agences onusiennes, des institutions de financement, des églises, des ONG, etc. Au premier abord, on remarque que cette action associait plusieurs catégories d'acteurs alors que la théorie de la dépendance exploite surtout la situation de dépendance face à un acteur ou à une instance dominante.

La théorie discursive de la planification a justement émergé de l'analyse de situations associant une diversité d'acteurs qui défendent des intérêts divergents (Innes, 1995, 1998 ; Throgmorton, 1993 ; Willson, 2001 ; Willson, Payne & Smith, 2003). Dans sa recherche sur les négociations d'un nouveau contrat de la gestion de l'énergie de la ville de Chicago, Throgmorton (1993) montre que le processus de planification n'est pas neutre. Il indique par exemple que les parties prenantes sont allées jusqu'à produire des études contradictoires, chacune exploitant des variables favorisant la position de son commanditaire. L'auteur tire la conclusion que dans un contexte marqué par une divergence d'intérêts les données, même issues d'études techniques, fonctionnent comme des supports à l'argumentation. La recherche de Willson, Payne et Smith (2003) sur la mise en place des nouvelles mesures de gestion des parkings montre également que l'action de planification est soumise à la pression des acteurs qui n'ont pas forcément une même interprétation du problème qui se pose et surtout des actions à entreprendre pour le résoudre. Cela étant, la tâche cruciale qui incombe aux planificateurs est d'amener les parties prenantes à trouver un terrain d'entente pour que l'action collective puisse être possible. Comme on peut le voir, ce courant théorique rend mieux compte des actions de planification lorsque les problèmes et les actions à réaliser pour

les résoudre sont controversés. Toutefois les objectifs de l'EPT n'entrent pas dans ce cadre : les propos tenus par les différentes parties prenantes au cours des enquêtes exploratoires montraient plutôt que ces objectifs n'étaient pas controversés. Ainsi ces partenaires n'étaient pas engagés dans le processus de planification en défendant des positions contradictoires, chacun ayant pour but de faire pencher le choix décisionnel en sa faveur. Ils se comportaient plutôt comme des invités du service de coordination de l'EPT, ayant pour mission de produire un plan crédible devant les partenaires externes. En fin de compte, nous avons remarqué que, tout au long du processus, les planificateurs avaient produit des documents et des discours différents en fonction des audiences cibles. Une telle orientation de l'action de planification mettait la question de l'adaptation à l'audience au centre de notre étude et orientait nettement notre objet de recherche dans le champ de la nouvelle rhétorique (Perelman & Olbrechts-Tyteca, 1988 ; voir également Amossy, 2006). Alors que les recherches de Throgmorton (1993) et Willson, Payne et Smith (2003) montrent à travers les discours contradictoires mobilisés que ce sont les parties prenantes qui exercent la pression sur les planificateurs, il nous semblait que, dans notre cas de figure, ce sont plutôt les planificateurs qui cherchaient à adapter leur discours à des audiences différentes. D'où l'intérêt des travaux de Perelman et Olbrechts-Tyteca (1988) et d'Amossy (2006), bien que leur domaine de recherche soit éloigné du champ de la planification. En effet, ces auteurs mettent au centre de l'analyse du discours la question de l'adaptation à l'audience. Le locuteur est obligé de s'adapter à son auditoire s'il veut produire l'effet escompté, ce qui implique qu'en changeant d'auditoire, il sera obligé de modifier son argumentation. Dans la perspective tracée par ces auteurs, l'argumentation a pour but « d'infléchir des choix et de déclencher une action ou, tout au moins, de créer une disposition à l'action susceptible de se manifester au moment opportun » (Amossy, 2006, p. 13). Une telle conception nous semble tout à fait adaptée à l'analyse d'une action de planification dans la mesure où cette dernière vise justement à faire agir les allocutaires ciblés.

#### **ÉLABORATION D'UNE GRILLE D'ANALYSE DES VISÉES D' ACTIONS DE PLANIFICATION**

Les concepts théoriques qui sous-tendent les sept approches explicatives décrites plus haut mettent en évidence des aspects différents des processus de

planification. Aussi les chercheurs vont mobiliser dans leurs études empiriques des variables et des indicateurs de nature diverse en cohérence avec leurs conceptions. De ce fait les recherches épousant des perspectives théoriques différentes aboutissent le plus souvent à des résultats difficilement comparables. Pourtant, en y regardant de plus près, on remarque que les aspects exploités par ces différentes théories font partie intégrante des processus organisationnels. Il s'agit des situations susceptibles de prédominer selon le contexte et les enjeux de l'action de planification. Cela étant, les visées de la planification soutenues par les différentes approches théoriques peuvent être envisagées comme des alternatives d'action, chacune étant susceptible d'être privilégiée par les planificateurs en fonction de contexte et de stratégie identifiables. Notre démarche a consisté essentiellement à déterminer les conditions de prédominance de différentes visées de la planification soutenues par les sept approches théoriques analysées. En nous inscrivant dans une démarche discursive, nous avons identifié cinq variables-clés permettant de mettre en évidence la prédominance de chaque visée et, par voie de conséquence, de circonscrire l'approche théorique qui rend mieux compte de cette action. Ces variables sont :

- l'initiateur de l'action ;
- les catégories d'allocutaires prioritairement concernés par ces stratégies ;
- les actions attendues en retour de ces stratégies ;
- le contexte qui donne du sens à cette action ;
- les catégories d'acteurs pressentis pour participer à cette action.

#### **Description des variables constituant la grille d'analyse**

Chacune des cinq variables retenues éclaire un aspect spécifique du processus de planification, mais c'est surtout leur mise en relation qui permet de circonscrire la tendance prédominante parmi les visées théoriques identifiées. La variable « initiateur de l'action » constitue tout simplement (2) un indicateur de départ de l'action de planification analysée. La variable « allocutaires ciblés » fournit le premier indicateur d'orientation de l'action de planification permettant de déterminer si les initiateurs de l'action de planification s'inscrivent dans une dynamique interne à l'organisation ou s'il s'agit d'une activité inter-organisationnelle. On remarque par exemple que dans le modèle rationaliste, l'action de planification est essentiellement conçue comme une activité interne à

l'organisation, où le sommet stratégique précise les actions que les services d'exécution doivent mettre en œuvre, tandis que dans la théorie de la dépendance, l'action de planification est conçue comme une action inter-organisationnelle. Cette différenciation est lourde de conséquence. Alors que les planificateurs se préoccupent plus de l'efficacité des décisions (eu égard aux exigences du problème à résoudre) dans une action interne, l'action inter-organisationnelle exige plus que l'efficacité technique pour bien fonctionner. Elle exige que les différents acteurs puissent d'abord construire un certain sens négocié de la réalité pour pouvoir agir de manière coordonnée. Dans le cas de la dépendance vis-à-vis des ressources externes, les planificateurs seront plus portés à prendre en compte les attentes des organisations détenant ces ressources pour légitimer leurs demandes. Sans pour autant passer en revue toutes les modalités théoriques qui se présentent (décrites dans le tableau situé en annexe), ces exemples montrent que cette variable est pertinente dans la détermination de la visée de l'action de planification. Elle permet de déterminer si l'action vise prioritairement des acteurs internes ou des acteurs externes à l'organisation. Dans le cas où l'action de planification vise les acteurs internes, cette variable permet d'examiner le degré de (dé)centralisation des responsabilités, les instances privilégiées à certains moments de l'action, les catégories d'acteurs qui dominent l'action et ceux qui en sont exclus. Bref, la variable « allocutaires ciblés » permet de mettre en évidence l'orientation de l'action de planification. Dans le cas où cette action vise des acteurs externes à l'organisation, cette variable permet de se demander si les discours font apparaître une dépendance vis-à-vis d'une organisation identifiable ou s'ils prennent en compte plusieurs organisations externes. Enfin, cette variable permet d'examiner si les planificateurs changent d'allocutaires d'un épisode à l'autre.

La variable « action attendue » est déterminante dans le sens où elle permet, en fonction des allocutaires ciblés, de circonscrire la visée prédominante dans l'action analysée, parmi les visées soutenues par les sept approches théoriques identifiées. En d'autres mots, c'est elle qui permet de percevoir si l'action analysée fait apparaître la prédominance de la visée de préparation technique des réalisations futures (soutenue par le modèle rationaliste), l'adaptation aux aléas de l'action (incrémentalisme) ou aux paramètres de l'environnement (théorie de la contingence), la légitimation (post-rationalisation), la production du sens et la restitution du sentiment d'ordre

aux collaborateurs (*sensemaking sensegiving*), la recherche de soutien (théorie de la dépendance) ou la mobilisation des actions de nature différente chez divers allocutaires (théorie communicative de la planification). Ces différentes visées sont reprises dans le tableau situé en annexe.

La variable « contexte » est importante dans la mesure où elle donne place à la contribution originale de l'approche contingente (voir la théorie des configurations de Mintzberg, 1982, 1990a, 1990b), par la prise en compte des caractéristiques des variables externes qui modulent l'action de planification. En effet, cette variable permet d'apporter un autre éclairage dans la différenciation des visées de l'action de planification : s'agit-il d'une préparation technique des réalisations futures ou bien d'une mobilisation des ressources, d'une légitimation a posteriori ou d'une production du sens restituée ensuite aux collaborateurs ? Par exemple, la préparation détaillée des actions futures est susceptible d'apparaître davantage dans un contexte stable où la prévisibilité à long terme est possible et dans une situation marquée par une faible divergence d'intérêts. Mais lorsque l'action analysée fait transparaître les caractéristiques du modèle rationaliste alors que l'organisation concernée ne planifie pas pour utiliser des ressources déjà disponibles, il y a lieu de penser que ce modèle est adopté à des fins de mobilisation des ressources externes, comme dans le cas décrit par Llewellyn et Tappin (2003) dans le cadre de la théorie de la dépendance. De même, l'adoption du modèle rationaliste dans une situation de divergence d'intérêt ferait penser qu'elle vise la légitimation, comme dans le cas analysé par Brunsson (1985) dans le cadre de la post-rationalisation.

La variable « participants privilégiés » est importante car une action visant la préparation technique des opérations futures est plus encline à être orientée vers les acteurs techniques parce que ce sont eux qui ont besoin de directives claires pour pouvoir mettre en œuvre les décisions prises. Dans le cas où le processus de planification est décentralisé, ils seront naturellement les participants privilégiés de cette action. Mais dans le cas où l'organisation est gérée de manière centralisée, ce processus sera dominé par les planificateurs et les autres acteurs œuvrant au sommet de la hiérarchie administrative. Par contre, lorsque l'action de planification vise l'adaptation aux aléas des opérations en cours, les instances impliquées dans l'action seront enclines à travailler davantage en concertation. Lorsque l'action de planification vise la légitimation, sera privilégiée alors la participation des acteurs représentant symboliquement les parties susceptibles d'exercer la pression sur l'action. Dans le

cas d'une forte dépendance liée à l'obtention de ressources externes, l'organisation sera plus susceptible de privilégier la participation des représentants des organisations pourvoyeuses des ressources, des experts et des autres acteurs susceptibles d'attirer leur confiance (voir le tableau situé en annexe).

### **Revisiter les explications des théories existantes à partir des variables retenues**

La prévision des réalisations futures (représentée par l'approche rationaliste classique) constituerait la visée prédominante au sein d'une action de planification si la préoccupation centrale de ses initiateurs était d'opérer des choix et de préparer les actions qui seront exécutées dans le futur. Dans une telle éventualité, les acteurs des services d'exécution seraient les destinataires visés prioritairement par cette action, dont il serait attendu qu'ils mettent en œuvre des instructions reçues, moyennant quelques adaptations mineures liées aux spécificités des différents postes. En ce qui concerne le contexte, l'action de planification serait initiée pour orienter l'utilisation des ressources internes à l'organisation, cette dernière fonctionnant dans un environnement prévisible et stable. En fonction du degré de (dé)centralisation de l'organisation, participeraient à l'action de planification le sommet stratégique aidé par des experts, la ligne hiérarchique et les agents des services d'exécution.

L'intégration des aléas de l'action (soutenue par l'approche incrémentaliste) constituerait la visée prédominante si les planificateurs étaient principalement préoccupés par l'ajustement du processus de planification aux changements intervenus en cours d'action. Dans une telle éventualité, les acteurs du sommet stratégique et du centre opérationnel seraient les interlocuteurs privilégiés et agiraient en concertation pour adapter à temps le plan aux aléas de l'action. Enfin, cette action aurait été entreprise dans un contexte de fluctuations marquées par de multiples changements.

L'adaptation aux paramètres de l'environnement (soutenue par la théorie de la contingence) constituerait la visée prédominante de l'action de planification si la préoccupation centrale de ses concepteurs était d'adopter un mode de planification adapté aux variables environnementales qui influent sur l'action, en l'occurrence l'adoption d'une planification séquentielle si ces facteurs sont stables et simples, ou l'évolution vers un mode itératif lorsque ces facteurs deviennent dynamiques et complexes.

La légitimation (visée soutenue par l'approche de la post-rationalisation) constituerait la visée prédominante si les planificateurs étaient d'abord préoccupés

de créer l'impression que les diverses parties intéressées sont effectivement impliquées dans le processus de choix, alors qu'ils entérinent des décisions déjà arrêtées. Ce processus de planification interviendrait dans un contexte de divergence profonde ne permettant pas l'atteinte d'une position consensuelle. L'action attendue en retour de telles stratégies serait que les parties intéressées considèrent le plan comme ayant résulté d'un choix rationnel et participatif. Les acteurs représentant symboliquement les parties intéressées seraient les participants impliqués par le processus d'élaboration du plan (pour donner l'impression d'une décision participative).

La production et la restitution du sens partagé (visée soutenue par le *sensemaking sensegiving*) constituerait la visée prédominante si la préoccupation centrale des planificateurs était de rapprocher les interprétations que les parties intervenantes se font des objectifs et des actions à entreprendre. Ainsi les interlocuteurs privilégiés seraient les parties engagées dans l'élaboration du plan. L'action principalement attendue de telles stratégies serait l'adoption de représentations partagées de l'action, source espérée d'une coordination plus étroite. En ce qui concerne le contexte, ce processus de planification aurait été marqué par des interprétations divergentes des objectifs et des actions à réaliser.

La mobilisation du soutien et l'obtention de ressources (théorie de la dépendance) constitueraient la visée prédominante si la préoccupation centrale des planificateurs était de rendre le plan acceptable aux yeux des instances habilitées à libérer les ressources ; aussi les représentants de ces instances constitueraient la catégorie d'allocutaires privilégiés. L'action attendue de cette stratégie serait qu'ils puissent juger ce plan comme répondant à leurs attentes. Cette stratégie aurait été initiée afin de mobiliser des ressources externes et non pour utiliser celles qui sont déjà disponibles. En ce qui concerne la variable « participants privilégiés » interviendraient, aux côtés des planificateurs, des représentants des organisations visées par la demande d'aide, ainsi que des experts et d'autres acteurs susceptibles d'attirer la confiance des décideurs.

Enfin la visée prédominante (soutenue par l'approche discursive) serait de convaincre des audiences différentes si les planificateurs s'appuient sélectivement sur des éléments susceptibles d'amener chaque catégorie d'allocutaires à considérer le processus de planification comme répondant à leurs propres attentes. Dans une telle stratégie, l'action principalement attendue serait d'amener chaque catégorie d'acteurs

à réaliser les actions attendues de leur part. Ce processus de planification interviendrait davantage dans un contexte où la réussite de l'action en cours dépendrait des actions de différente nature attendues d'acteurs aux intérêts différents, voire conflictuels. Ainsi les représentants des instances dont on attend des contributions stratégiques seraient les participants privilégiés de ce processus de planification.

### **Configuration de variables**

Comme on peut le constater, c'est l'association des cinq modalités qui permet de circonscrire la prédominance d'une visée parmi les alternatives théoriques identifiées. Cela étant, les théories existantes sont conçues comme des thèses alternatives pouvant être confrontées aux mêmes données pour déterminer le pouvoir d'explication de chacune d'elle face à la réalité observée. Par exemple, il ne suffit pas que les planificateurs aient adopté le format rationaliste de la planification ou même qu'ils aient détaillé le plan en actions pour que l'on puisse conclure qu'ils s'inscrivent dans le schéma rationaliste de la planification. Il faut également que les acteurs des services d'exécution aient été les allocutaires principalement visés par cette action et que la mise en œuvre des options retenues ait été l'action principalement attendue de ces derniers. Si ce processus a été conduit selon le schéma traditionnel « *top down* », le plan devrait avoir été conçu au sommet de la hiérarchie administrative par les planificateurs pour ensuite être envoyé aux instances de base pour son exécution. Si par contre le plan a été élaboré de manière participative, il faudrait que les acteurs des services d'exécution aient été considérés comme les participants privilégiés pour s'imprégner des actions à réaliser. Enfin, cette visée serait plus probable si l'organisation fonctionne dans un environnement stable et qu'elle dispose d'un pouvoir de contrôle sur l'essentiel des ressources nécessaires à l'exécution des choix retenus. Si ces conditions ne sont pas réunies, il y a lieu de penser que le modèle rationaliste a été adopté pour d'autres fins. Dans une telle éventualité, il faudrait alors voir s'il s'agit d'une post-rationalisation ou d'un processus de mobilisation du soutien en se référant aux indicateurs correspondants.

## **APPLICATION DE LA GRILLE D'ANALYSE À L'ÉTUDE D'UN CAS EMPIRIQUE**

### **Choix du terrain de recherche**

Mener une telle analyse confrontant ces différentes conceptions exigeait au préalable le choix d'un terrain

de recherche bien circonscrit pour ne pas disperser l'attention. Pour ce faire, nous avons choisi de mener notre recherche sur l'action d'élaboration du plan « EPT » au Rwanda. En effet, pour les pays qui ne sont pas encore arrivés à offrir l'enseignement primaire universel à leurs citoyens, l'EPT est un thème majeur de planification. En outre, depuis la conférence de Jomtien en 1990 (UNESCO, 1990), ce thème fait l'objet d'un grand plaidoyer au niveau international, ce qui lui donne une assise plus solide que les autres formes de planification d'éducation. Précisons ici que l'EPT présente des particularités qu'aucune autre politique internationale n'offre. Le cadre d'action de Dakar exige des pays concernés de produire des plans réalistes capables de guider rationnellement les réalisations futures. Mais en même temps ce document de référence stipule que ces plans doivent être rédigés de manière à attirer la confiance des investisseurs externes, d'où l'insistance sur la notion de crédibilité du plan. Son caractère international lui confère également un degré de complexité qu'on ne rencontre pas souvent dans d'autres contextes. Étant financés en grande partie par des donations externes, les plans « EPT » sont soumis aux contingences internationales qui affectent l'attribution des fonds. Ils dépendent de l'intervention de plusieurs catégories d'acteurs qui ne collaborent que partiellement sur la question et sont de ce fait soumis à la tension entre la référence à des normes internes (les normes et échéanciers budgétaires du pays) et à des normes externes (entre autres les échéanciers de l'UNESCO, la référence à des objectifs internationalement établis). Eu égard aux enjeux de cette politique et aux paramètres pris en compte, les processus de production de plan qui en résultent fournissent des données riches permettant de confronter les perspectives d'explication proposées par les modèles théoriques existants.

#### **Collecte des documents et constitution du corpus d'analyse**

Pour pouvoir analyser le pouvoir explicatif des thèses qui constituent notre modèle d'analyse, il fallait accéder aux documents et aux discours produits en situation d'action concrète, c'est-à-dire au cours de l'élaboration du plan. Comme cette action était pratiquement terminée au moment où nous commençons notre recherche empirique proprement dite, l'analyse a porté uniquement sur les archives. Tout document ou discours rendant compte du déroulement de l'action d'élaboration du plan « EPT » a été incorporé dans le corpus d'analyse. Nous avons ensuite classé ces

archives en fonction des activités auxquelles elles se rapportent et dégagé les principaux épisodes (3) qui ont marqué cette action, à savoir :

- la mise en place des structures (avril 2001) ;
- le lancement du processus d'actualisation du plan (septembre 2001) ;
- l'intervention de l'expert de l'UNESCO (décembre 2001) ;
- la descente sur le terrain (juillet 2002) ;
- la finalisation du plan.

Après avoir dégagé les liens qu'entretiennent les documents retenus, il a été possible d'identifier pour chaque épisode un document de base orientant les analyses et des documents connexes (4) permettant de clarifier les différentes préoccupations des planificateurs face aux différents acteurs de cet épisode.

#### **Analyse et interprétation des données**

Le premier niveau d'analyse de contenu a consisté à dégager de chaque document pris en considération les modalités que prennent les cinq variables de notre modèle d'analyse. Plus concrètement, il s'agissait d'isoler de l'ensemble du texte des unités porteuses de sens permettant d'identifier le concepteur du document, les acteurs visés prioritairement par cette action, les actions attendues en retour de ces allocutaires-clés, les participants pressentis à l'action, le contexte qui donne du sens à cette configuration de variables pour finalement circonscrire la préoccupation centrale du concepteur du document ou du discours. Nous avons pu ainsi mettre en évidence le fait que le processus d'élaboration du plan « EPT » était dès le premier épisode conçu comme action collective où les planificateurs attendent, de la part des partenaires en présence, des actions de nature différente, ce qui les poussait à adopter des argumentaires différents selon les allocutaires cibles. Le deuxième niveau d'analyse a permis d'identifier les images de la situation présentées aux différents allocutaires ciblés à chaque épisode d'action, les éléments d'appui renforçant chaque image ainsi que les actions impulsées à partir de ces images.

De ce fait, l'interprétation des résultats a consisté à construire « une chaîne logique d'indices et de preuves » (Miles & Huberman, 2003, p. 466) soutenant chaque conception. Dans sa forme la plus achevée, cette méthode d'interprétation combine deux cycles fortement imbriqués : le premier cycle, que ces auteurs appellent « l'induction par énumération » (p. 468), est orienté vers la recension des résultats

qui vont dans la même direction, tandis que le deuxième cycle, qu'ils appellent « l'induction par élimination », est axée sur l'identification des éléments limitant la généralisation de cette interprétation. Cela étant, la recherche des éléments soutenant chaque conception était chaque fois suivie par une démarche inverse rassemblant les preuves qui confortent une ou plusieurs thèses alternatives.

## **RÉSULTATS : CONFRONTATION DES DIFFÉRENTES THÈSES AUX DONNÉES**

### **La thèse rationaliste**

La thèse rationaliste prédomine dans huit des vingt-cinq documents qui constituent le corpus d'analyse. Dans chacun des huit documents, l'action de planification de l'EPT y est présentée comme une activité technique dont l'objet est la préparation des actions répondant à ses objectifs. Sept documents sur huit sont destinés aux services techniques et ont pour principal objet la description des termes de référence auxquels les destinataires doivent se conformer pour une bonne coordination de l'action. Dans les documents préparant la descente sur le terrain des membres du forum de l'EPT, cette activité est présentée comme une collecte des données fiables permettant de préparer un plan techniquement au point. Toutefois, en étendant l'analyse au processus d'ensemble, on remarque que cette thèse n'explique pas le comportement observé dans la mesure où la variable « contexte » atteste que ce processus de planification n'était pas guidé par la logique d'utilisation des ressources existantes mais plutôt par celle de la mobilisation de nouvelles sources de financement. Ainsi les différentes mesures prises (mise en place d'une structure largement représentative, descente sur le terrain pour collecter des données fiables) fonctionnaient comme des garanties que le processus d'élaboration du plan « EPT » a été conduit selon les normes fixées par l'UNESCO (sur lesquelles se basent les instances pourvoyeuses des ressources pour juger de la crédibilité du plan). Nous y reviendrons au moment où nous analyserons la prédominance de la thèse de la dépendance.

### **La thèse de la contingence**

Au niveau du déroulement de l'action de planification de l'EPT, la thèse de la contingence permet de comprendre l'influence des paramètres externes sur la structuration des épisodes d'action identifiés. En

considérant le déroulement d'ensemble, on remarque que les planificateurs travaillaient en fonction des échéanciers de l'UNESCO et des transactions internationales interprétées comme des opportunités de financement. En effet, les similitudes sont frappantes entre les échéanciers fixés par l'UNESCO et les travaux réalisés au niveau national. Par exemple, le lancement officiel du processus d'actualisation du plan « EPT » intervient le 6 septembre 2001 avec comme leitmotiv d'informer un large partenariat des activités en cours et de leur demander de s'investir dans des activités de promotion. Cette action précède de quelques semaines la première réunion du « groupe de haut niveau » de l'UNESCO qui intervient en octobre 2001 et dont l'objet est justement l'évaluation des partenariats mis en place pour concrétiser les objectifs du plan. Cette évaluation a abouti à la conclusion que « le rôle des partenaires et leurs relations les uns avec les autres n'étaient pas assez clairement définis, surtout en ce qui concerne le soutien qu'ils doivent apporter au niveau national » (UNESCO, 2002, p. 11).

La descente sur le terrain est intervenue en juillet 2002. Ses organisateurs se préoccupaient essentiellement de garantir à l'UNESCO que l'élaboration du plan « EPT » est largement participatif et que les instances de base ont été consultées. C'est également en juillet 2002 qu'est intervenue la réunion du groupe de travail sur l'EPT en vue d'examiner la mise en œuvre des éléments-clés de la stratégie internationale destinée à orienter le cadre d'action de Dakar (UNESCO, 2002, p. 11). L'un de ces éléments est justement que l'élaboration du plan doit être un processus largement concerté impliquant les instances de base dans la prise de décision. Un autre élément non moins important se rapporte au déroulement des activités. Alors que l'élaboration du contenu du plan « EPT » est encore au stade embryonnaire en août 2002, on remarque une accélération spectaculaire des travaux avec l'aide des experts internationaux, si bien qu'une version provisoire du plan est produite en septembre 2002, un plan détaillé en novembre et une version complète avec des activités budgétisées en décembre (période butoir fixée par l'UNESCO). On remarque à partir de ces éléments que le processus de planification de l'EPT est tiré plus par des paramètres externes à l'organisation que par les facteurs internes. Par contre, en considérant les documents produits aux différents épisodes et le contenu du plan final, on remarque que les objectifs n'ont quasiment pas changé du début à la fin du processus de planification. Or, l'idée théorique de base qui sous-tend la thèse de la contingence est que les organisations

adaptent le contenu de leurs stratégies aux paramètres de l'environnement pour pouvoir les mettre en œuvre de manière efficace. Le fait que l'élaboration du plan répondait prioritairement à un objectif de mobilisation des fonds externes n'encourageait pas les planificateurs à questionner l'applicabilité des objectifs définis à Dakar dans le contexte rwandais. Ces objectifs fonctionnaient plutôt comme un « référentiel partagé » avec plusieurs institutions potentiellement pourvoyeuses des ressources et permettaient tout au moins d'établir un accord de principe sur la nécessité de les traduire en actes.

Le recours à un « référentiel partagé » est stratégique pour les planificateurs dans la mesure où ils s'adressent à plusieurs institutions dont ils ne connaissent pas les exigences de financement et le montant que chaque institution est prête à consentir pour l'élaboration et la mise en œuvre des objectifs du plan « EPT ». Dans un tel contexte, l'incertitude est liée au manque d'information claire sur les instances qui répondront positivement à la demande d'aide. La faible maîtrise d'une variable-clé comme l'obtention des ressources n'encourageaient pas les planificateurs à orienter le débat sur l'adaptation des objectifs définis à Dakar aux contraintes de leur mise en œuvre dans le contexte rwandais, comme le conçoit la théorie de la contingence.

### **La thèse de la dépendance**

Dix-sept des vingt-cinq documents constituant notre corpus d'analyse font transparaître la prédominance de la thèse de la dépendance. Dans les trois documents identifiés au premier épisode et consacrés à la mise en place de la structure de l'EPT, le service de coordination vise principalement à montrer aux organisations promotrices de l'EPT (BM, PNUD, UNICEF, UNESCO, FNUAP (5)) que la structure mise en place est largement participative. Pour ce faire, il recense une panoplie d'institutions qui n'ont qu'un rapport indirect avec l'exécution du plan. Le premier document de travail produit cible trois catégories d'institutions pressenties pour faire partie de la conférence nationale et du forum national : les institutions publiques (présidence de la République, services du Premier ministre, Assemblée nationale, ministères dont les attributions ont un rapport avec l'EPT), les promoteurs de l'EPT et les parties intéressées (société civile, églises...). Dans la dernière version, ses auteurs ajoutent d'autres institutions pouvant être concernées par une activité de planification : la coopération bilatérale, les universités et instituts supérieurs, les services de la presse officielle et privée et même les diffé-

rentes commissions nationales (Droits de l'Homme, Unité et réconciliation, Lutte contre la pauvreté, Commission constitutionnelle). Le concepteur du document n'a d'autre préoccupation que de recenser toutes les institutions censées renforcer l'image d'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 » (thèse rationaliste) qu'à montrer aux instances pourvoyeuses des ressources que le processus de planification sera largement représentatif. Si l'on considère que ce document était destiné à être présenté dans une réunion avec les bailleurs de fond, on comprend bien que les allocutaires ciblés ne sont pas les instances d'exécution mais plutôt les représentants des instances pourvoyeuses des ressources. D'ailleurs les attributions de ces instances d'exécution sont omises dans ces premiers documents. Le souci de refléter l'image d'un processus largement concerté apparaît tout à fait stratégique dans un contexte de négociation du soutien et des ressources, dans la mesure où les promoteurs de l'EPT s'appuient sur les recommandations du cadre d'action de Dakar lorsqu'ils s'adressent au ministère de tutelle. L'une de ces recommandations est justement que le processus d'élaboration EPT doit être largement concerté pour être crédible aux yeux des donateurs externes (UNESCO, 2000). Aussi l'analyse des attributions qui apparaissent dans ces premiers documents atteste également que l'attente principale des planificateurs n'est ni la clarification des objectifs et des réalisations futures (nous avons dit plus haut qu'ils ne font l'objet d'aucune controverse), mais plutôt la mobilisation des ressources. En effet, ces deux documents reprennent que le membre du forum doit être « champion de l'EPT » et prendre en tout temps et en tout lieu la défense de l'éducation de base de qualité ; que tout membre du forum doit être mobilisateur de toutes les formes de ressources (financières, matérielles, humaines) quelles que soient les sources de financement (État, secteur privé, communautés, donateurs et agences internationaux). Les mêmes attributions sont quasiment reprises telles quelles dans les cinq documents identifiés au deuxième épisode. Lorsque l'expert de l'UNESCO présente l'évolution des travaux d'élaboration du plan aux institutions qui soutiennent ce projet, il prend soin de leur montrer que le Rwanda a déjà fait un progrès substantiel nécessitant un soutien financier externe. Pourtant lorsqu'il change d'audience et s'adresse aux fonctionnaires des services techniques, il présente l'atelier qu'il anime pour eux comme étant une formation de clarification de leur mandat.

### La thèse discursive

En confrontant les résultats empiriques obtenus à la thèse discursive, on remarque que dès le départ les concepteurs des documents analysés impulsent des images différentes suivant les allocutaires visés. En analysant les documents en rapport avec la mise en place des structures destinées aux bailleurs de fonds, 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. Par exemple, l'introduction de ce document est rédigée sous la forme d'un cycle d'argumentation passant alternativement d'une recommandation contenue dans le cadre d'action de Dakar à un engagement tenu par le Rwanda en la matière et vice versa. Par ailleurs, 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 ciblée. Ces images sont valorisantes dans la mesure où la référence au cadre d'action de Dakar fonctionne comme une recherche d'un accord préalable sur laquelle va s'appuyer l'argumentation (Perelman & Olbrechts-Tyteca, 1988), tandis que l'image de la forte participation renforce la crédibilité du plan devant les instances pourvoyeuses des ressources (UNESCO, 2000).

L'impulsion d'une image valorisante paraît être la préoccupation centrale des planificateurs dans la mesure où ce document montre une organisation faisant part à des organisations tierces de sa volonté d'agir dans le sens convenu (et non une organisation décrivant ce qu'elle est en train de faire). Les planificateurs sont surtout préoccupés par le fait d'influencer positivement l'opinion des allocutaires-clés à propos du caractère participatif du processus de l'EPT. 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 ministère de l'Éducation. Contrairement aux documents visant les instances pourvoyeuses des ressources, la construction du discours favorise la spécificité des options prises par le ministère de l'Éducation. Il veut plutôt

renforcer l'image de la maîtrise interne du processus de l'EPT, de l'autonomie de la décision, du choix des objectifs en fonction de la dynamique interne.

Ce changement d'argumentaire suivant les allocutaires ciblés se remarque dans l'ensemble des documents aux différents épisodes. Les planificateurs veulent que les bailleurs de fonds considèrent le Rwanda comme ayant fait sien l'engagement pris à la conférence de Dakar d'atteindre les objectifs de l'EPT d'ici 2015. 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 ces objectifs partagés. D'où la prédominance de la thèse de la dépendance dans tous les documents visant spécifiquement les bailleurs des fonds. Par contre dans les documents visant les services d'exécution prédomine la thèse rationaliste classique dans la mesure où le discours des planificateurs prend la forme d'une description des actions à accomplir.

### SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

La confrontation des résultats obtenus aux sept modèles explicatifs montre que certains contribuent à la compréhension du processus d'élaboration du plan « EPT » alors que d'autres n'apportent guère d'éclairage aux comportements organisationnels observés. Dans cette dernière catégorie se classent les thèses incrémentaliste, de la post-rationalisation et du *sensemaking sensegiving*. L'action d'élaboration de ce plan ne se prête pas à l'explication incrémentaliste dans la mesure où les planificateurs n'étaient pas préoccupés par l'adaptation des mesures à prendre aux exigences concrètes de leur mise en œuvre. La thèse de la post-rationalisation n'y trouve pas son compte dans la mesure où les objectifs de l'EPT n'étaient pas controversés. Étant donné que les objectifs de l'EPT ont été en permanence considérés comme un référentiel partagé non questionnable, la thèse du *sensemaking sensegiving* pour laquelle la production progressive d'un sens partagé constitue la visée centrale du processus de planification n'apporte pas non plus une contribution substantielle à l'explication du comportement organisationnel observé. Le fait que l'élaboration du plan « EPT » a fonctionné comme une action inter-organisationnelle engageant plusieurs catégories d'acteurs limite également l'explication proposée par la thèse rationaliste, pour laquelle la planification fonctionne comme une action essentiellement interne à l'organisation dont le

but est de préparer un plan détaillé à l'attention des services d'exécution pour guider la réalisation des actions futures. Les résultats obtenus montrent que les planificateurs recouraient au modèle rationaliste lorsqu'ils s'adressaient spécifiquement aux acteurs de services d'exécution et qu'ils mobilisaient d'autres registres vis-à-vis d'autres allocutaires. La thèse de la contingence a permis de relever que le déroulement des actions entreprises à différents épisodes a été dicté par les échéanciers de l'UNESCO et non par ceux du budget national. Cependant elle n'a pas permis d'expliquer pourquoi ce processus de planification, qui a duré plus de deux ans, n'a jamais été orienté vers la redéfinition du contenu des objectifs définis à Dakar pour opérer des choix adaptés au contexte rwandais. La thèse de la dépendance a apporté une explication pertinente à un tel comportement organisationnel. En effet, les planificateurs étaient prioritairement préoccupés par la « conquête » de nouvelles sources de financement, mais ne maîtrisaient pas trois éléments :

- même si la plupart des institutions de financement étaient à l'époque potentiellement sensibles à la question de l'EPT, les planificateurs n'avaient pas une idée claire de celles qui répondraient positivement à la demande d'aide ;
- corollairement, il ne leur était pas possible d'estimer la proportion des fonds qui seraient octroyés par ces institutions eu égard aux besoins exprimés ;
- le fait que la demande d'aide était ouverte à tous les contributeurs potentiels rendait difficile la prévision des exigences de financement.

Cela étant, le principal élément fédérateur pouvant permettre un accord préalable avec toutes ces institutions était le recours à un référentiel partagé : les objectifs définis au forum mondial de Dakar. En face d'instances considérées comme potentiellement pourvoyeuses de ressources, les planificateurs s'efforçaient donc de renforcer l'image d'une organisation qui fonde son plan sur des objectifs partagés.

Dans une telle perspective, questionner l'applicabilité des objectifs définis à Dakar dans le contexte local (thèse de la contingence) n'était pas un comportement stratégiquement rentable, dans la mesure où les planificateurs risquaient par là de perdre l'accord préalable (Perelman & Olbrechts-Tyteca, 1988) nécessaire à la négociation des ressources externes. De plus, ils risquaient de s'engager dans un débat sur la mise en œuvre des objectifs de l'EPT avant même d'acquiescer les moyens pour le faire. Reste la question de la manière dont les planificateurs travaillaient pour

maintenir une cohérence d'ensemble, dans un processus de planification engageant plusieurs catégories d'acteurs ne se référant pas aux mêmes normes pour agir (en l'occurrence les acteurs des services d'exécution et les bailleurs de fonds). C'est la thèse discursive qui a apporté une explication pertinente aux stratégies mises en œuvre par les planificateurs pour faire face à une telle situation. En effet elle a permis de montrer que les planificateurs organisaient leurs argumentaires de manière à impulser des images appelant des actions de nature différente suivant les allocutaires en présence. En face des bailleurs de fonds, ils impulsaient l'image d'une organisation engagée de plain-pied dans la réalisation d'objectifs internationalement convenus, mais manquant de moyens financiers pour concrétiser cette volonté d'agir. D'où la référence persistante au cadre d'action de Dakar comme base de l'action de planification en cours (une telle image offre plus facilement la possibilité de faire appel au soutien financier externe). Vis-à-vis des acteurs des services d'exécution et d'autres partenaires internes, les planificateurs insistaient plutôt sur les arguments renforçant l'image d'une organisation opérant des choix selon le contexte interne ; bien que présente, l'image de la conformation aux conventions internationales est moins persistante. Cette orientation offre par la suite l'opportunité de présenter le processus d'élaboration du plan « EPT » comme une option du gouvernement et, par voie de conséquence, comme un cadre d'orientation des actions à entreprendre sur le terrain. Cette façon de faire s'inscrit dans le cadre de la thèse discursive pour laquelle les planificateurs sélectionnent leurs arguments en fonction du public cible (Throgmorton, 1993). Cette observation va également dans le sens des écrits de Barry et Elmes (1997) qui soulignent le caractère polyphonique des discours stratégiques. Pour ces auteurs, un des mérites de l'approche discursive est d'avoir montré que l'on peut induire de multiples préoccupations au sein des discours portant sur une même action.

## CONCLUSION

La contribution de cette étude se situe à trois niveaux différents : l'élaboration d'une grille d'analyse synthétisant les apports de plusieurs courants théoriques qui traversent le domaine de la planification à propos des visées de l'action de planifier ; la construction de cet outil a permis d'analyser le pouvoir d'explication des différentes théories sur la base des

mêmes variables et par là de dépasser les contradictions méthodologiques habituelles dans ce domaine d'études ; il a également le mérite d'être ouvert à l'analyse d'une diversité d'actions de planification et de les situer dans leur contexte propre. Ainsi par exemple, en appliquant la grille d'analyse à une action de planification ayant émergé dans un contexte différent de celui de l'élaboration du plan « EPT » au Rwanda, il est possible que les thèses qui n'ont pas apporté une contribution substantielle à l'explication de notre cas d'étude (incrémentalisme, post-rationalisation et *sensemaking sensegiving*) puissent fournir de meilleures explications dans d'autres situations. Comme on peut le remarquer dans notre cas de figure, ce ne sont pas les résultats obtenus qui sont généralisables mais plutôt la grille d'analyse et la méthodologie ayant guidé les recherches. Cependant ces résultats apportent un éclairage non négligeable dans la compréhension des comportements straté-

giques qu'adoptent les organisations qui planifient leurs actions dans des contextes de forte dépendance vis-à-vis du financement externe, tout en étant soucieuses de refléter l'image de la maîtrise, au sein de l'administration, du processus de planification.

Masengesho Kamuzinzi  
kmasengesho@nur.ac.rw

Département des sciences politiques et administratives,  
université nationale du Rwanda

Jean-Marie De Ketele  
Groupe interfacultaire de recherche  
sur les systèmes d'éducation et de formation,  
Université catholique de Louvain, Belgique

Michel Bonami  
Groupe interfacultaire de recherche  
sur les systèmes d'éducation et de formation,  
Université catholique de Louvain, Belgique

## NOTES

- (1) L'étude porte sur les négociations entre le ministère de tutelle, le patronat et les syndicats sur la réforme de l'industrie métallurgique suédoise.
- (2) Ses modalités changent peu d'une conception théorique à l'autre.
- (3) Ici l'épisode est défini comme un ensemble d'activités pouvant être de nature différente mais qui convergent vers un même but intermédiaire déterminé dans le temps. L'épisode a donc un début et une fin identifiables à partir du déroulement des actions qui la composent. Il peut impliquer uniquement des acteurs internes à l'organisation ou comporter des transactions inter-organisationnelles, voire même des transactions entre des acteurs externes à l'organisation.
- (4) Par document de base, nous entendons ici le document ou le discours qui permet de mettre en évidence la préoccupation centrale des planificateurs au cours d'un épisode déterminé. Les documents connexes sont des documents ou des discours produits en amont ou en aval du document de base et qui permettent de clarifier ou de préciser certains aspects passés sous silence dans le document de base.
- (5) BM : Banque mondiale ; PNUD : Programme des Nations unies pour le développement ; UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance ; UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture ; FNUAP : Fonds des Nations unies pour la population.

## BIBLIOGRAPHIE

- AMOSSY R. (2006). *L'argumentation dans le discours*. Paris : Armand Colin.
- BARRY D. & ELMES M. (1997). « Strategy retold: toward a narrative view of strategic discourse ». *Academy of management review*, vol. 22, n° 2, p. 429-452.
- BRUNSSON N. (1985). *The irrational organization: irrationality as a basis for organization action and change*. Chichester : Wiley.
- GIOIA D. & CHITTIPEDI K. (1991). « Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation ». *Strategic management journal*, vol. 12, n° 6, p. 433-448.
- HATCH M. (2000). *Théorie des organisations : de l'intérêt des perspectives multiples*. Bruxelles : De Boeck.
- INNES J. (1995). « Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice ». *Journal of American planning association*, vol. 14, n° 3, p. 128-135.
- INNES J. (1998). « Information in communicative planning ». *Journal of American planning association*, vol. 64, n° 1, p. 52-63.
- KAMUZINZI M. (2007). *Confrontation de sept modèles explicatifs des visées de la planification en éducation. Élaboration du plan d'éducation pour tous au Rwanda : étude de cas*. Thèse de doctorat, sciences de l'éducation, Université catholique de Louvain, Belgique. Texte partiel disponible sur Internet à l'adresse suivante : <<http://dial.academielouvain.be:8080/vital/access/manager/Repository/boreal:5294>> (consulté le 10 octobre 2009).
- LAROCHE H. (1995). « From decision to action in organizations: decision-making as social representation ». *Organization science*, vol. 6, n° 1, p. 62-75.
- LINDBLOOM C. (1959). « The science of muddling through ». *Public administration review*, n° 19, p. 79-88.

- LINDBLOOM C. (1968). *The policy-making process*. Englewood : Prentice Hall.
- LLEWELLYN S. & TAPPIN E. (2003). « Strategy in the public sector: management in the wilderness ». *Journal of management studies*, vol. 40, n° 4, p. 955-982.
- LORISCH R. (1964). « Planning and operations control: a neglected administrative function ». *Journal of higher education*, vol. 35, n° 4, p. 211-216.
- MC CASKEY M. (1974). « A contingency approach to planning: planning with goals and planning without goals. *Academy of management journal*, vol. 17, n° 2, p. 281-291.
- MILES M. & HUBERMAN M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. Bruxelles : De Boeck.
- MINTZBERG H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Paris : Éd. d'Organisation.
- MINTZBERG H. (1990a). « The design school: reconsidering the basic premises of strategic management ». *Strategic management journal*, vol. 11, n° 3, p. 171-195.
- MINTZBERG H. (1990b). *Management : voyage au centre des organisations*. Paris : Éd. d'Organisation.
- PERELMAN C. & OLBRECHTS-TYTECA L. (1988). *Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique*. Bruxelles : Éd. de l'université de Bruxelles.
- PFEFFER J. & SALANCIK G. (2003). *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. New York : Stanford University Press.
- QUINN J. (1982). « Managing strategies incrementally ». *Omega*, vol. 10, n° 6, p. 613-627.
- SALLEY C. (1979). « Short-term enrollment forecasting for accurate budget planning ». *Journal of higher education*, vol. 50, n° 3, p. 323-333.
- SIMON A. (1955). « A behavioural model of rational choice ». *The quarterly journal of economics*, vol. 69, n° 1, p. 99-118.
- STARBUCK W. (1983). « Organizations as action generators ». *American sociological review*, n° 48, p. 91-102.
- STONE M. & BRUSH C. (1996). « Planning in ambiguous contexts: the dilemma of meeting needs for commitment and demands for legitimacy ». *Strategic management journal*, vol. 17, n° 8, p. 633-652.
- THROGMORTON J. (1993). « Planning as a rhetorical activity. Survey-research as a trope in arguments about electric-power planning in Chicago ». *Journal of the American planning association*, vol. 59, n° 3, p. 334-346.
- UNESCO (1990). *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous*. Paris : UNESCO.
- UNESCO (2000). *Cadre d'action de Dakar sur l'éducation pour tous*. Paris : UNESCO.
- UNESCO (2002). *Une stratégie internationale pour mettre en œuvre le cadre d'action de Dakar sur l'éducation pour tous*. Paris : UNESCO.
- VALENTINE E. (1988). « The applicability of a strategic planning model for school systems ». *The Journal of negro education*, vol. 57, n° 3, p. 408-416.
- WEICK K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks : Sage publications.
- WILLSON R. (2001). « Planning theory in our own backyard. Communicative action in academic governance ». *Journal of planning education and research*, vol. 22, n° 3, p. 297-307.
- WILLSON R. W., PAYNE M. & SMITH E. (2003). « Does discussion enhance rationality? A report from transportation planning practice ». *Journal of the American planning association*, vol. 69, n° 4, p. 354-367.

**Annexe. Grille d'analyse des actions de planification**

Visée dominante	Variables-clés					Thèse prédominante
	Allocutaires visés	Action attendue en retour des allocutaires	Contexte	Participants privilégiés à l'action de planification	Préoccupation centrale des initiateurs de l'action	
Préparation détaillée des actions futures	Acteurs des services techniques	Appliquer le plan	Environnement stable, organisation disposant de ressources propres	Planificateurs, agents des services au sommet de la hiérarchie administrative (processus centralisé) ; acteurs des services d'exécution (processus décentralisé)	Opérer des prévisions fiables	Thèse rationaliste classique
Intégration des aléas de l'action	Sommet stratégique et centre opérationnel en concertation régulière	Adapter leurs modes d'action aux aléas de la situation	Environnement dynamique	Toutes les instances travaillant en concertation permanente	Ajuster le processus de planification aux changements dans l'action	Thèse incrémentaliste
Adaptation aux paramètres de l'environnement	Allocutaires qui varient suivant les caractéristiques de l'environnement	Adapter leurs modes d'action aux évolutions de l'environnement	4 modalités d'action sont théorisées en fonction des paramètres de l'environnement	Équipes de planification qui varient suivant les paramètres de l'environnement	Adopter un mode de planification adapté aux variables environnementales	Thèse de la contingence
Légitimation	Acteurs susceptibles de contester la crédibilité du choix	Considérer le plan comme résultant d'un choix rationnel et participatif	Contexte dominé par la difficulté d'aboutir à un consensus	Acteurs représentant symboliquement les parties susceptibles d'exercer la pression sur la réalisation de l'action	Créer l'impression que les acteurs sont impliqués dans un choix réel	Thèse de la post-rationalisation
Production de sens et restitution de ce sentiment d'ordre aux collaborateurs	Parties qui font prévaloir des interprétations n'allant pas dans le sens voulu par le décideur	Adopter une représentation commune ou au moins des représentations proches censées permettre aux acteurs d'agir sur les mêmes bases	Coexistence de multiples représentations	Parties engagées dans l'action	Faire évoluer les représentations des parties prenantes pour pouvoir agir à partir des mêmes bases	Thèse du <i>sensemaking</i> <i>sensegiving</i>

*(Suite du tableau page suivante)*

(Suite)

Recherche du soutien de la part d'un acteur dominant	Acteur de la part de qui on souhaite obtenir un soutien stratégique	Juger le plan comme répondant à ses attentes	Dépendance de l'organisation vis-à-vis des ressources externes	Représentants des organisations pourvoyeuses des ressources, experts et autres acteurs susceptibles d'attirer la confiance des acteurs dominants	Rendre le plan acceptable par les organisations détentrices des ressources	Thèse de la dépendance
Tentative de convaincre des catégories d'acteurs différents ne se référant pas aux mêmes normes	Plusieurs catégories d'allocutaires qui n'agissent pas sur la base des mêmes normes	Juger (pour chaque catégorie d'acteurs) le plan comme répondant à ses préoccupations	Dépendance vis-à-vis de plusieurs instances qui n'agissent pas sur la base des mêmes normes	Représentants des organisations parties prenantes	Légitimer le plan devant des allocutaires différents	Thèse de la planification communicative