

Université de Montréal

Cadre conceptuel pour l'étude de la mise en œuvre des politiques en éducation

Par Anouk Liautaud

Département d'études en éducation

Faculté des Sciences de l'éducation

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du
grade Maîtrise ès art (M.A.)



Aout 2003

LB
5
U57
2003
v.033



Université de Montréal

Bibliothèque



AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal
Faculté des Études supérieures

Ce mémoire intitulé
Cadre conceptuel pour l'étude de la mise en œuvre des politiques en éducation

Présenté par :
Anouk Liautaud

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

M. Manuel Crespo
Président-rapporteur

Jean Baptiste Haché
Directeur de recherche

M. Maurice Tardif
Membre du Jury

Sommaire

Ce mémoire porte sur la mise en œuvre d'une politique en éducation. Le processus de mise en œuvre y est étudié du point de vue théorique. Une recension des écrits concernant la mise en œuvre de politiques publiques en général et la mise en œuvre de politiques en éducation dans des pays en développement y est effectuée. Les concepts de politique, de politique d'éducation et de mise en œuvre y sont définis. Les différentes approches et les différents modèles explicatifs du processus de mise en œuvre y sont décrits, analysés et synthétisés. Les modalités d'intervention des principaux facteurs influençant la mise en œuvre identifiés dans la littérature c'est-à-dire le problème auquel répond la politique, les conditions d'élaboration de la politique, la politique elle-même, les organismes et les agents de mise en œuvre, le groupe cible, les conditions économique, sociale, politique et culturelle y sont étudiées.

Ce mémoire aboutit à une schématisation synthétique du processus de mise en œuvre d'une politique en éducation. Cette schématisation fait état des hypothèses englobant les principaux facteurs intervenant et influençant la mise en œuvre d'une politique en éducation ainsi que de leurs interrelations.

Descripteurs : Politiques, politiques en éducation, mise en œuvre, éducation, développement

Summary

The subject of this thesis is the process of policy implementation. It is examined from a theoretical stance. A review of the literature covers the areas of public policy implementation in general and of educational policy implementation in developing countries in particular. The concepts of policy, of educational policy and of policy implementation are defined. The various approaches and models of policy implementation are described, analysed and synthesized. The importance of the principal factors identified in the literature as impacting implementation, that is the problem commanding the policy, the conditions surrounding policy development, the nature of the policy itself, the policy target, the social, economic and cultural conditions contingent upon the implementation process are examined.

The thesis concludes with a synthesis of the policy implementation process as it is seen to occur in the education sector. This synthesis is presented in a series of hypotheses grouping the principal variables associated with policy implementation in education as found in the literature as well as the relationships among these hypotheses.

Descriptors: Policy, educational policy, policy implementation, education, development.

Table des matières

CHAPITRE 1. INTRODUCTION	1
CHAPITRE 2. CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA RECHERCHE	6
2.1. Éducation et Droit à l'éducation	6
2.1.1. Droit à l'éducation et textes normatifs de l'ONU	6
2.1.2. Droit à l'éducation, exercice du droit à l'éducation et finalités de l'éducation	10
2.1.3. Droit à l'éducation et Conférence de Jomtien (1990) : la déclaration sur l'éducation pour tous et le cadre d'action	14
2.2. Brève description des grandes tendances de l'évolution de l'éducation formelle (niveau primaire) dans les régions en développement	16
2.2.1. Engagements des États et évolution de la scolarisation au niveau primaire dans les « pays en développement »	18
2.2.2. Brève description du développement de l'éducation formelle (niveau primaire) dans les « pays en développement » : aspects qualitatifs	23
CHAPITRE 3. POLITIQUE EN ÉDUCATION	28
3.1. Définitions	28
3.2. Politique publique et politique d'éducation : Liens et définitions	30
3.2.1. Politique publique : définitions	31
3.2.2. Politiques publiques : expression et éléments de contenu	34
3.2.3. Politique publique et politique en éducation : processus, cycle, approche séquentielle, limites	37
3.2.4. Politique d'éducation, politique éducative,	39
CHAPITRE 4. MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES : DÉFINITIONS ET APPROCHES	46
4.1. Mise en œuvre d'une politique : définitions	47
4.2. Approches de la mise en œuvre	52
4.2.1. L'approche « top-down »	52
4.2.2. L'approche « bottom-up »	55

4.2.3. Autres approches de la mise en œuvre	58
4.3. Approches e de la mise en œuvre : Débats actuels	60
CHAPITRE 5. CADRES ANALYTIQUES/MODÈLES EXPLICATIFS DU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE POLITIQUES D'ÉDUCATION	67
5.1. Cadres analytiques/modèles explicatifs de la mise en œuvre des politiques dans les pays industrialisés	68
5.1.1. Le Modèle de Van Meter et Van Horn (1975)	68
5.1.2. Le cadre analytique de Mazmanian et Sabatier (1983)	70
5.1.3. Le modèle de Winter (1990)	71
5.1.4. La matrice de Matland 1995	73
5.1.5. Modèle de Grin et Van de Graaf (1996)	74
5.1.6. Le modèle de Chackerian et Mavima (2000)	76
5.2. Cadres analytiques/modèles explicatifs du processus de mise en œuvre d'une politique dans les « pays en développement »	78
5.2.1. Le modèle de Smith (1973)	78
5.2.2. Le modèle de Grindle (1980)	80
5.2.3. Le modèle de John W. Thomas et Merilee S. Grindle (1990)	82
5.2.4. Le modèle d'Erasmus U. Morah (1996)	84
5.3. Cadres analytiques du processus de mise en œuvre des politiques en éducation	86
5.3.1. Le modèle théorique de Gaziel (1994)	86
5.3.2. La matrice des stratégies de mise en œuvre des programmes en éducation de Verspoor (1989)	88
CHAPITRE 6. LES FACTEURS INTERVENANT DANS LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ET L'INFLUENÇANT	92
6.1. Les facteurs influençant la mise en œuvre : le problème, le besoin	93

6.2. Le message de la politique : contenu et communication	96
6.3. Les organisations en charge de la mise en oeuvre : caractéristiques et relations organisationnelles	109
6.4. Les acteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre : Agents en charge de la mise en œuvre et autres acteurs	115
6.4.1. Les agents de mise en œuvre : compétence, disposition et comportements	115
6.4.2. Le groupe cible	121
6.5. Les conditions sociales, économiques, politiques et culturelles	122
6.6 Synthèse : hypothèses relatives aux principaux facteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre d'une politique en éducation	131
CHAPITRE 7. CONCLUSION	140

Liste des tableaux

Tableau I	Nombre de pays ayant institués la scolarité obligatoire	19
Tableau II	Effectifs de l'enseignement primaire (en millions), par continents de 1950 à 1997	19
Tableau III	Synthèse des modèles/cadres analytiques: facteurs intervenant dans la mise en œuvre	90
Tableau IV	Typologie des comportements des agents de mise en œuvre	118

Liste des figures

Figure 1 Nombre d'enfants non scolarisés par région, 1990 et 1998	20
Figure 2 Taux nets de scolarisation dans l'enseignement primaire par région, 1990 et 1998	21
Figure 3 Variation des Taux nets de scolarisation 1999	22
Figure 4 Pourcentage des enseignants du primaire qualifiés ou formés par région 1998	annexe
Figure 5 Nombres d'élèves par maîtres, 1990 et 1998 (valeurs médianes et variations à l'intérieur des régions)	annexe
Figure 6 Schématisation de l'approche « top-down »	53
Figure 7 Schématisation de l'approche « bottom-down »	54
Figure 8 Schématisation de l'approche « bottom-up »	56
Figure 9 Schématisation de la « perspective évolutive »	57
Figure 10 Modèle explicatif du processus de mise en œuvre d'une politique de Van Meter et Van Horn (1975)	69
Figure 11 Les variables intervenant dans le processus de mise en œuvre d'une politique (Manzmanian et Sabatier, 1983)	71
Figure 12 Le processus de mise en œuvre et les déterminants des résultats de la mise en œuvre de Winter (1990)	72
Figure 13 Typologie des mises en œuvre selon le niveau de conflit et d'ambiguïté de Matland 1995	73
Figure 14 La mise en œuvre en tant qu'un processus communicationnel L'approche de Grin et Van de Graaf (1996)	75
Figure 15 Modèle de mise en œuvre de Chackerian et Mavima (2000) : l'interaction entre des politiques	77
Figure 16 Modèle du processus de mise en œuvre de Smith (1973)	79
Figure 17 Modèle de Grindle (1980) : la mise en œuvre comme un processus politique et administratif	81

Figure 18	Modèle interactif de mise en œuvre d'une politique de Grindle et Thomas (1990)	82
Figure 19	Modèle du processus de mise en œuvre d'une politique de Morah (1996)	85
Figure 20	Mise en œuvre de la politique éducative : le cadre théorique de Gaziel (1994)	87
Figure 21	Matrice des stratégies de mise en œuvre de Verspoor (1989)	89
Figure 22	Le processus de mise en œuvre d'une politique en éducation : hypothèses de relations entre les facteurs	137

Liste des Sigles

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PED : Pays en Développement

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PMA : Pays moins avancé

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, les Sciences et la Culture

UNICEF. Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

à

ma mère, marraine Colette
Sybille, Daphnée,
Arielle, Sébastien,
Jacques Philippe et Sarah Lys

Avec tout mon amour

Remerciements

Je tiens à remercier l'ACDI qui par le biais du Programme Canadien des Bourses de la Francophonie m'a permis d'entreprendre mes études de maîtrise. Je remercie également l'Université Quisqueya pour avoir appuyé ma candidature.

Je souhaite remercier tout particulièrement mon directeur de recherche M. Jean Baptiste Haché pour son encadrement académique et son support moral et logistique. Je tiens à lui exprimer ma gratitude pour sa disponibilité et pour m'avoir fait bénéficier de sa technique de travail, de son esprit d'analyse, de son expérience, de sa culture générale et scientifique et de sa rigueur.

J'éprouve une reconnaissance toute spéciale pour ma famille et mes amis pour m'avoir soutenue et encouragée. Je remercie particulièrement à Mlle Gethsie Bois pour avoir relu mon texte final et pour son support indéfectible.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à M. William Michel, Mlle Ramy Ing, M. Nody Guerrier et à Mme Shadia Sareh pour avoir lu les toutes premières versions de mon mémoire et pour leurs encouragements.

Je remercie également M. Charles Tardieu, Mme Suze Mathieu, M. Alix René, et M. Auguste D'Meza pour avoir cru en mes capacités et pour leur sollicitude.

Chapitre 1. Introduction

Cette recherche porte sur la mise en œuvre des politiques gouvernementales d'éducation dans des « pays en développement ». Elle examine le processus de mise en œuvre et les différents facteurs capables d'y intervenir et d'influencer son cours et ses résultats. Pour ce faire, une recension des écrits concernant la mise en œuvre d'une politique publique en général et de ceux traitant de la mise en œuvre de politiques en éducation dans des « pays en développement » a été réalisée. La recherche aboutit à une schématisation illustrant les hypothèses relatives au déroulement du processus de mise en œuvre.

Cette étude part du constat général suivant : malgré les progrès enregistrés dans le secteur éducatif pour l'ensemble des « pays en développement », il existe des régions et, plus spécifiquement, des pays où l'objectif d'éducation de qualité pour tous, une des dimensions importantes du droit à l'éducation, n'est pas atteint (Annan, 2001 ; Bellamy, 1999 ; UNESCO, 2000a ; UNESCO, 2000b ; UNESCO, 2000c ; UNESCO, 2002). Il serait cependant erroné de conclure qu'une uniformité dans le niveau d'atteinte de cet objectif prévaut dans ces pays. Son degré de réalisation varie d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre et, à l'intérieur des pays (ibid.). Certaines régions, telle l'Afrique Subsaharienne, font face à d'importants problèmes éducatifs d'ordre quantitatif et qualitatif alors que d'autres, tendent de plus en plus à les résoudre (Annan, 2001 ; Tung, 2000 ; UNESCO, 2000a ; UNESCO, 2000b ; UNESCO, 2000c ; UNESCO, 2002 ; World Bank, 2001).

Cet état de fait ne paraît pas être relié à un manque de légitimité de l'éducation ni à l'absence d'objectifs politiques concernant le développement de ce secteur. La reconnaissance du droit à l'éducation par la communauté internationale à travers de nombreux documents¹ témoignent à l'instar des politiques nationales d'éducation de sa légitimité et de l'existence d'objectifs relatifs à son développement.

¹ Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), la Déclaration des droits de l'enfant (1959), le Pacte international relatif aux droits sociaux et culturels (1966), la Convention relative aux droits des enfants (1989), la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (1990), le Cadre d'action sur l'éducation pour tous : répondre aux

Il semble plutôt que le problème se trouverait dans la complexité des problèmes, dans la nature des objectifs visés ou dans la formulation des ceux-ci qui n'en faciliteraient pas leur réalisation. Il pourrait aussi correspondre à une formulation trop générale des politiques, à leur manque de faisabilité ou à l'inadéquation de la théorie causale qui leur est sous jacente (Psacharopoulos, 1989, 1990, 1986). Le problème peut, par ailleurs, renvoyer au fait que des pays ne procèdent pas au-delà de la formulation d'objectifs, où au cas échéant, ne le font pas de manière efficace (Psacharopoulos, 1989, 1990 ; Verspoor, 1992 ; London, 1993).

La mise en œuvre des politiques a trait à cette dernière hypothèse. Toute amélioration en vue d'atteindre les objectifs visés par les politiques en éducation passe par une correction au niveau des facteurs qui interviennent dans le processus de mise en œuvre ; ou au cas échéant, une prise en compte de ceux-ci en vue d'en améliorer les résultats ; d'où l'intérêt qui leur est porté dans le cadre de cette recherche.

Il est important de souligner qu'aucune position normative par rapport au contenu des politiques n'y est adoptée. Le propos de la recherche concerne exclusivement le processus de réalisation d'une politique. Il n'en demeure pas moins que le contenu et les valeurs de la politique y sont considérés comme des facteurs influençant sa mise en œuvre.

L'étude tente, dans un contexte restreint et limité mais néanmoins riche dans sa complexité, d'identifier les facteurs qui conditionnent la mise en œuvre de politiques en éducation dans le contexte des « pays en développement ». Une approche générale est adoptée. L'étude ne vise pas à expliquer un cas précis mais à saisir quels facteurs sont sujets à intervenir et à influencer la mise en œuvre d'une politique en éducation. Elle s'inscrit, par-là, dans la lignée des efforts d'élaboration de cadres analytiques et de représentations schématiques réalisées dans le domaine d'étude de la mise en œuvre des politiques publiques et, parmi celles-ci, des politiques d'éducation.

Cette recherche procède par l'identification des facteurs affectant la mise en œuvre et l'étude des relations qu'ils entretiennent. Elle aboutit à une représentation

besoins éducatifs fondamentaux (1990), le Cadre d'action de Dakar- Éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs (2000) et les Cadres d'action régionaux de l'Afrique Subsaharienne (1999), des Amériques (2000), des États arabes (2000) et celui de l'Asie et du Pacifique (2000).

schématique du processus de mise en œuvre de politiques en éducation qui fait ressortir des relations hypothétiques entre les différents facteurs clés identifiés.

Pour ce faire, une recension des écrits portant sur la mise en œuvre des politiques publiques en général et celle des politiques en éducation a été effectuée. Une analyse des modèles explicatifs existants et des études de cas relatives à la mise en œuvre de politiques en éducation dans les « pays en développement » a été réalisée. La première analyse, celle des modèles explicatifs, a permis d'identifier les facteurs clés qui interviennent de façon générale dans le processus de mise en œuvre d'une politique ainsi que leur interrelation. L'analyse des modèles a fourni, de plus, des pistes d'analyse et d'interprétation pour la seconde analyse, celle relative aux études de cas relatives à la mise en œuvre des politiques en éducation dans des « pays en développement ». Des exemples illustrant les modalités d'intervention des facteurs clés capables d'intervenir dans la mise en œuvre de politiques en éducation ont pu être identifiés à travers elle.

Il est à signaler que les types et modalités d'interventions des différents facteurs ont également pu être établis à partir de synthèses et des rapports d'organisations internationales. Ces documents fournissent des éléments d'informations additionnels sur les contextes institutionnel, social, politique, culturel et économique dans lesquels doivent être réalisées les politiques nationales visant le développement du système éducatif.

La démarche est encadrée au plan conceptuel, par les théories et concepts du domaine de la mise en œuvre des politiques publiques. Différents arguments justifient cet encadrement. Il s'explique en raison du fait que les politiques d'éducation sont des politiques publiques (politiques gouvernementales, politiques relevant de l'État) (Legrand, 1988 ; Legendre, 1998 ; Landry 1980 ; De Ketele et al 1989 ; Psacharopoulos, 1989, 1990 ; Moulton et al, 2001) et que l'objet de l'étude porte sur la mise en œuvre de politiques gouvernementales d'éducation.

Certains des modèles et efforts de synthèses recensés dans le domaine de l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques prennent en compte des études de la mise en œuvre de politiques d'éducation (entre autres). Un parallèle peut être effectué, par

ailleurs, entre certaines variables considérées dans le modèle de Gaziel ²(1994) et celles prises en compte dans les modèles généraux relatifs aux politiques publiques. Un parallélisme entre les éléments intervenants dans le processus de mise en œuvre d'une politique d'éducation et ceux d'une politique publique en générale peut-être, dans cet ordre d'idées, établi.

Les documents utilisés sont de différentes origines et de natures diverses. Ceux employés pour débattre de la mise en œuvre sont principalement issus des pays industrialisés et plus particulièrement des États Unis d'Amérique. Cet état de fait s'explique en raison du développement important de ce domaine de recherche dans ces pays. Dyer (1999 : 47) souligne la nécessité d'y avoir recours en raison d'un certain manque de cadres analytiques propres aux « pays en développement ». Quelques modèles spécifiques à ces pays ont été trouvés. Ils ne sont cependant pas légion. La plupart d'entre eux sont, par ailleurs, fondés sur des modèles ou des théories conçues dans des pays industrialisés.

Les conclusions de cette recherche présentent un certain nombre de limites. Des études des cas commanditées par les organismes internationaux et gouvernementaux oeuvrant dans les « pays en développement » y sont prises en compte. Elles répondent à des besoins et des finalités précises qui limitent la compréhension du processus de mise en œuvre à des questions particulières. La conception de la réalité découlant de ces études peut, en ce sens, comporter des biais.

La disparité des études recensées pose aussi problème dans une commune mesure. Les facteurs identifiés dans les études ne sont pas forcément les mêmes. Il en découle que la valeur explicative des hypothèses formulées est amoindrie.

La première partie (Chapitre 2) du texte présente le contexte général de la recherche. Ce chapitre fait état des engagements des États vis-à-vis du droit à l'éducation et de leurs intentions de politique en éducation. Il fait également un bref état des lieux du développement de l'éducation primaire dans les « pays en développement ».

² Le modèle de Gaziel (1994) est le seul cadre analytique propre à la mise en œuvre d'une politique éducative trouvé à date

Il met, en outre, en exergue la variabilité dans l'atteinte d'un certain nombre de buts fixés par les États dans leur politique d'éducation.

La seconde partie (Chapitre 3) traite de la définition des notions de politique, politique publique et de politique d'éducation. Elle vise à clarifier ces concepts en vue de faciliter la compréhension du processus de mise en œuvre.

La troisième partie (Chapitre 4) répertorie les principales définitions de la mise en œuvre et les principales approches de l'étude de la mise en œuvre.

Différents modèles explicatifs de mise en œuvre sont décrits et analysés dans la quatrième partie (Chapitre 5). Les principaux facteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre d'une politique y sont identifiés.

La cinquième partie (Chapitre 6) met en évidence comment ces facteurs se manifestent dans la mise en œuvre de politique en général et plus particulièrement en éducation. Elle offre des pistes d'analyse et d'interprétation quant à la façon dont ces facteurs interviennent et influencent le processus de mise en œuvre.

La sixième partie (Chapitre 7) présente la conclusion.

Chapitre 2. Contexte général de la recherche

La recherche part du constat que le droit à l'éducation n'est pas pleinement acquis dans nombre de « pays en développement ». Qu'implique le droit à l'éducation? Existe-t-il consensus au sein de la communauté internationale à son sujet? Quels engagements les États ont-ils pris vis-à-vis de ce droit? Dans quelle mesure ce droit est-il opérationnel dans les « pays en développement »?

Des réponses à ces questions sont formulées dans les points qui suivent. Elles permettent de mieux saisir la nature et le type d'engagements pris par les États. Elles font ressortir le consensus de la communauté internationale sur les orientations et certaines modalités du développement de l'éducation. Elles mettent en lumière certains des buts et des objectifs visés par les politiques éducatives dans de nombreux pays.

La réponse à la dernière question met en évidence l'écart existant entre les buts et les objectifs fixés et l'état de développement de l'éducation. Cet écart témoigne d'une situation problème.

2.1. *Éducation et Droit à l'éducation*

2.1.1. Droit à l'éducation et textes normatifs de l'ONU

Les États prennent des engagements vis-à-vis du droit à l'éducation à l'échelle internationale par le biais de déclarations³, de cadres d'actions⁴, de conventions⁵, et de pactes⁶.

Il est toutefois important de signaler, d'entrer de jeu, qu'il est difficile d'établir un lien de cause à effet entre les conférences, l'adoption de déclarations, de conventions, de pactes et de cadres d'action entérinés à l'échelle internationale et les politiques

³ « Document dont les signataires (représentants légitimes des gouvernements) manifestent leur accord sur des finalités, des objectifs, des principes. Le contenu d'une déclaration est l'objet d'une obligation morale mais n'a pas, stricto sensu, de force juridique » (www.droitshumains.org)

⁴ Ils témoignent des engagements des États signataires et des mesures qu'ils comptent adopter et mettre en œuvre mais n'ont pas de valeur juridique.

⁵ « Accord passé entre États, synonyme de traité. Elle a une force juridique contraignante pour les États l'ayant ratifié » (ibid.).

⁶ Synonyme de traité, de convention.; d'accord entre États. Il a une force juridique contraignante pour les États l'ayant ratifié (ibid.)

nationales en éducation. Fordham, (1994 : 2960) fait remarquer à ce propos que les changements en matière d'éducation peuvent résulter d'initiatives étatiques dont plusieurs d'entre elles ne font pas référence à un cadre international. Il est possible malgré ce constat de présumer que les cadres internationaux peuvent, dans certains cas, influencer la prise de décisions au niveau national en ce qui a trait aux orientations aussi bien qu'aux modalités d'interventions. Fordham (id.) à titre d'exemple souligne l'influence de la conférence de Jomtien (1990).

Il convient également de noter que des conceptions de l'éducation similaires à celles débattues à l'échelle internationale peuvent avoir été développées, antérieurement ou parallèlement dans certains pays.

Ces commentaires font ressortir les limites d'une approche fondée sur les textes normatifs adoptés à l'échelle internationale. Une telle approche présente cependant un avantage certain. Elle permet de faire ressortir le contexte international dans lequel s'insèrent les politiques nationales en éducation. Elle met en exergue la responsabilité d'ordre politique, moral ou juridique endossée par les États vis-à-vis du développement de l'éducation. Elle indique les domaines et les pistes d'actions gouvernementales entérinés par les États. Elle traduit une certaine convergence de la conception de l'éducation et les grandes orientations à donner au développement de l'éducation au sein de la communauté internationale. Elle fournit des précisions sur ce que l'on entend par éducation et des indications sur ses différentes finalités et dimensions.

Les conférences internationales ou régionales, les déclarations, les conventions et les pactes témoignent de l'engagement d'ordre politique, juridique et/ou morale des États vis-à-vis du droit à l'éducation. Celui-ci implique trois types d'obligations : l'obligation de le protéger, l'obligation de le respecter et l'obligation de le mettre en œuvre (Observation générale 13, 1999: paragraphes 46-47).

Dès 1948 l'éducation est définie en tant que droit dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. L'article 26 précise : « Toute personne a droit à l'éducation ». Cette conception de l'éducation est reprise dans : la *Déclaration des droits de l'enfant* (1959 : principe 7), le *Pacte international relatif aux droits sociaux et culturels* (1966 : article 13), la *Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social*

(1969 : article 10), la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989 : article 28), *La déclaration mondiale sur l'éducation pour tous* (1990) et le *Cadre d'action de Dakar - Éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs* (2000).

Ces documents attestent de la reconnaissance du droit à l'éducation et de l'importance qui lui est accordé. Ils traduisent dans une commune mesure un consensus des États qui les adoptent sur sa signification et ses exigences. Les phrases suivantes relevées dans certains des documents sus mentionnés illustrent bien et confirment ces propos : « Sont convenus ce qui suit » (*Convention relative aux droits de l'enfant*, 1989), « Sont convenus des articles suivants » (*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 1966), « Considérant qu'une conception commune de ces droits et libertés est de la plus haute importance pour remplir pleinement cet engagement, L'Assemblée générale proclame le présente Déclaration universelle (...) » (*Déclaration universelle des droits de l'homme*, 1948). La liste⁷ des États ayant signés, ratifiés ou mise en vigueur le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1966) et la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989) montre l'importance de ce consensus au sein de la communauté internationale.

Les déclarations, les conventions, les pactes et les cadres d'action constituent en outre un corpus normatif. Ce corpus vise à encadrer les actions à entreprendre en éducation. La nature du document signé ou encore adopté par un État détermine le type d'obligation qu'il contracte vis-à-vis de l'exercice de ce droit. L'obligation et l'engagement de l'État sont investis d'un caractère moral dans le cas des Déclarations⁸. Daudet et Singh (2001 : 45) s'expriment au sujet des Déclarations en ces termes :

« En adoptant, ces déclarations/recommandations, Les États et les gouvernements ont souscrit également aux engagements à caractère moral. Ces instruments expriment clairement leur intention de les mettre en œuvre, bien que leur inexécution, comme celle des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, ne soit pas juridiquement sanctionnée. »

Les cadres d'action à l'instar des déclarations et des recommandations ont une portée morale et politique (Daudet et Singh, 2001 : 42).

⁷ Voir annexe 1

⁸ voir note 1

Les obligations et les engagements des États s'avèrent être de nature juridique en ce qui concerne les Pactes et les Conventions (Daudet et Singh, 2001 : 42 ; UNESCO, 2000 : 21) : « Les États sont obligés par l'accord qu'ils ont donné en ratifiant la convention ou en y adhérant et engagent la responsabilité internationale sur la base des règles habituelles du droit international s'ils manquent à leur obligation » (Daudet et Singh, 2001 : 42).

Les États consentent également par leur biais à se plier à des procédures de contrôle et de suivi. Les rapports périodiques sur les mesures prises en vue de mettre en œuvre les obligations contractées à soumettre à l'ONU pour analyse représentent un des mécanismes de contrôle et de suivi (Daudet et Singh, 2001 : 48-49 ; UNESCO, 2000 : 22 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966 : articles 16-18 ; Convention relative aux droits de l'enfant, 1989 : article 44). D'autres moyens sont envisagés. Des procédures en vue de favoriser un « feedback » et de permettre des consultations par le biais des organismes des Nations Unies existent.

Des réserves s'imposent cependant quant à l'efficacité des procédures de contrôle et de suivi. Le contrôle dépend largement de la qualité du rapport remis par l'État (UNESCO, 2000 : 22). Les organes chargés du contrôle et du suivi peuvent exercer des pressions en publiant des rapports et en émettant des recommandations. Ils ne sont cependant pas habilités à imposer des sanctions. D'où leur peu de pouvoir réel.

L'État peut utiliser en vue de rendre effectif le droit à l'éducation ses ressources et avoir recours à l'assistance d'autres États ou à celle d'organismes internationaux (Déclaration de Jomtien, 1990 : article 10, Cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs de base : points 43-46). Celle-ci peut prendre la forme d'assistance technique ou financière. L'Organisation des Nations Unies fournit ces types d'assistance à de nombreux pays à travers ses organes subsidiaires tels le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, les Sciences et la Culture), l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance), la Banque Mondiale.

2.1.2. Droit à l'éducation, exercice du droit à l'éducation et finalités de l'éducation

L'Observation générale 13: *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (ONU, 1999: alinéa 1) résume et explicite adéquatement le statut et le rôle attribué à l'éducation : « L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs des autres droits inhérents à la personne humaine ». Il s'ensuit que le droit à l'éducation peut-être considéré comme un droit inhérent (indissociable) à la personne humaine et un « droit d'amont » c'est-à-dire un des éléments clés à la jouissance des droits fondamentaux d'ordre politique, économique et social (Daudet et Sihgn, 2001).

L'exercice du droit à l'éducation répond à de multiples finalités. Il concerne à la fois l'individu et la société dans laquelle il évolue. L'éducation doit viser le plein épanouissement de la personnalité humaine (Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948 : article 26 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966 : article 13). Il est difficile d'explicitier ce qu'il convient de comprendre par « plein épanouissement de la personnalité humaine ». Des pistes de définition sont toutefois fournies dans la recommandation No 78 (UNESCO, 1990 : Recommandations No 78 point 4) : « Éducation : Mise en œuvre d'un processus d'un développement global de l'être humain qui se déroule tout au long de sa vie et vise à son épanouissement le plus complet sur les plans intellectuel, physique, affectif moral et spirituel. »

L'éducation est aussi considérée comme un moyen pour apprendre à vivre ensemble en favorisant la compréhension, la tolérance et l'amitié entre les nations et les groupes (Recommandation No 78, 1990 : point 4 ; Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948 : Art. 26 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966 : article 13). Elle doit être mise à contribution en vue d'instaurer une culture de paix et de renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (UNESCO, 2000 : 78-80).

Elle a de plus pour but de « mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre » (Pacte international relatif aux droits économiques sociaux

et culturels, 1966 : article 13). L'individu grâce à l'éducation doit devenir apte à participer pleinement à la vie de sa communauté (Observation générale 13, 1999 : paragraphe 1). L'éducation vise à faciliter son intégration à la vie sociale, culturelle et économique (Recommandation No 78, 1990 : paragraphe 4).

L'« éducation pour le développement » constitue l'une des finalités attribuées à l'éducation à l'échelle internationale. Il convient de noter que cette finalité n'est pas précisée dans la *Déclaration universelle des Droits de l'Homme* (1948) ni dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1966). Cette finalité mérite cependant qu'on s'y arrête dans la mesure où elle orientera et justifiera, dans une commune mesure, différents choix au niveau des politiques en éducation dans les « pays en développement ». La conception du développement influence la signification du rôle à jouer par l'éducation.

Le développement peut référer au développement économique. L'éducation vise dans ce contexte à la formation de ressources humaines en d'autres termes, à celle du « capital humain » en vue de favoriser la croissance économique.

Le développement peut correspondre au développement durable. Le principe 3 de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* fournit des éléments de définition du développement durable : « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Il s'ensuit que le développement durable peut être compris en tant qu'un développement visant à répondre aux besoins actuels « sans compromettre la capacité des générations futures à apporter une réponse aux leurs » (Echaudemaison, 2001 : 147). L'éducation, par le biais du système formel et via d'autres canaux, a pour mission de promouvoir un tel développement. Elle concerne l'éducation à l'environnement, la sensibilisation aux problèmes environnementaux, le changement d'attitudes et le développement d'attitude compatible au développement durable (UNESCO, 2000 : 87).

Le droit à l'éducation revêt de multiples facettes d'ordre qualitatif et quantitatif (UNESCO, 2000a : 16). Il comporte des dimensions d'accessibilité, d'acceptabilité, de

dotation et d'adaptabilité (Observation générale 13, 1999). Ces termes méritent que l'on s'y attarde dans la mesure où ils clarifient la notion de droit à l'éducation.

L'accessibilité revêt trois dimensions:

- La non-discrimination : l'éducation doit être accessible à tous sans discrimination (à l'égard des femmes, raciale, ethnique, religieuse...) (ibid.). Il est possible d'associer l'équité à cette dimension ;
- L'accessibilité physique : l'enseignement doit être en un lieu accessible à l'apprenant ou être accessible via la technologie (ibid.) ;
- L'accessibilité du point de vue économique : l'éducation doit être à la portée de tous économiquement (ibid.).

Selon le principe d'acceptabilité, la forme, le contenu, les programmes scolaires et les méthodes pédagogiques doivent être « acceptables » pour les parents et les apprenants (ibid.). Le principe de dotation, quant à lui, touche du doigt les questions relatives à l'adéquation des infrastructures scolaires tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Celui d'adaptabilité met l'accent sur la nécessité d'adapter l'enseignement aux besoins des étudiants, des sociétés et des communautés.

Les principes d'accessibilité, de dotation, d'acceptabilité et d'adaptabilité s'appliquent à : l'éducation de base, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire général ou professionnel et l'enseignement post secondaire incluant le niveau universitaire.

L'exercice du droit à l'éducation exige la reconnaissance par les États du bien fondé de certaines mesures concrètes et leur engagement à les mettre en œuvre. Il est possible de relever différentes mesures à cet effet dans les textes normatifs émis à l'échelle internationale. Il est spécifié dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (1948 : article 26) que l'enseignement élémentaire et fondamental doit être gratuit et l'enseignement élémentaire obligatoire. La généralisation de l'enseignement technique et professionnel y est préconisée de même qu'un libre accès à l'enseignement supérieur en fonction du mérite. L'accès aux différents niveaux du système éducatif formel et la lutte contre l'analphabétisme y sont prioritaires.

La *Déclaration des droits de l'enfant* (1959 : principe 7) réaffirme quant à elle le caractère gratuit et obligatoire des niveaux élémentaires.

Le *Pacte international relatif aux droits sociaux et culturels* (1966 : article 13) emploie une terminologie différente. Les principes de gratuité et le caractère obligatoire de l'enseignement primaire y sont reconnus. Ce pacte prévoit que les différentes formes de l'enseignement secondaire (classique, technique et professionnel) doivent être généralisées et la gratuité instaurée progressivement. L'enseignement supérieur doit être accessible et répondre au critère d'égalité des chances. Le *Pacte international relatif aux droits sociaux et culturels* (1966) introduit la notion d'éducation de base. Elle concerne les personnes n'ayant pas eu d'instruction primaire ou n'ayant pas complété le cycle d'instruction primaire. L'éducation de base comporte la maîtrise de la lecture et de l'écriture (UNESCO, 2000a : 28). Elle n'est cependant pas limitée à ces deux composantes mais implique l'acquisition de connaissances et de compétences nécessaires à la participation dans la vie en société (ibid.).

Il existe des points communs entre la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989 : article 28) et les documents sus cités. Il est possible de compter parmi eux le principe de l'égalité des chances, le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire et l'accessibilité à l'enseignement secondaire et supérieur. L'instauration de la gratuité et l'offre d'aide financière y sont considérées comme des mesures aptes à favoriser l'accès à l'enseignement secondaire. Outre ces points, cette *Convention* prévoit que d'autres services sont à offrir dans le domaine de l'éducation : l'orientation scolaire et professionnelle. D'autres aspects sont aussi pris en considération. Il s'agit de favoriser la réduction du taux d'abandon et de veiller à l'encouragement d'une fréquentation scolaire régulière. La nécessité de prendre des mesures en vue de préserver la dignité des enfants dans l'application de mesures disciplinaires est également notifiée.

En somme, des thèmes transversaux reviennent dans les différents textes adoptés par communauté internationale : l'universalisation de l'école primaire, l'accès à l'enseignement secondaire et universitaire sur une base d'égalité des chances et

l'éducation des adultes⁹. Ces thèmes seront retrouvés de façon générale dans les politiques éducatives des différents pays y inclus ceux en développement. L'étude de Psacharopoulos (1989), à titre d'exemple, met bien en évidence l'existence de thèmes et d'objectifs similaires dans les politiques d'éducation de certains pays.

2.1.3. Droit à l'éducation et Conférence de Jomtien (1990) : la déclaration sur l'éducation pour tous et le cadre d'action

La conférence de Jomtien (1990) en Thaïlande organisée sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, les sciences et la culture (UNESCO), des Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque Mondiale regroupait : mille cinq cent participants, cent cinquante cinq gouvernements, vingt organismes gouvernementaux et cent cinquante organisations non gouvernementales (Lourié, 1993 : 104 ; Rwehera, 1999 : 109 ; Fordham, 1994 : 2959-2960). La diversité et le nombre considérable de participants confèrent à cette conférence une grande importance.

La conférence de Jomtien détient une importance significative dans la mesure où la Déclaration et le cadre d'action qui en sont issus marquent jusqu'à un certain point un tournant dans la façon d'aborder l'exercice du droit à l'éducation.

Pour la décennie des années '90, l'accent est mis non plus sur la promotion de l'éducation mais sur la qualité de l'éducation et particulièrement, celle de l'apprentissage, sur la nécessité de développer une approche participative et des relations basées sur le partenariat et sur l'éducation fondamentale. Une terminologie nouvelle à l'échelle internationale en vue de poser les problèmes relatifs au droit à l'éducation y émerge : les besoins éducatifs fondamentaux.

Daudet et Singh (2001, 17) font bien ressortir les points de continuité de la *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous : répondre aux besoins éducatifs fondamentaux* (1990) avec les déclarations et conventions antérieures tout en présentant ces éléments innovateurs :

⁹ Ce dernier point ne figure pas dans *Déclaration des droits de l'enfant* (1959) et dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989).

« Les visions dégagées dans la Déclaration de Jomtien, tout en se situant dans la ligne des textes fondateurs, conduisent à une modernisation et un élargissement des concepts tels que l'éducation fondamentale ainsi qu'à une réflexion sur les conditions requises en vue de l'éducation fondamentale. »

L'éducation fondamentale vise à répondre aux besoins éducatifs fondamentaux. La *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous* (1990 : point 4) fournit une définition claire et précise de ceux-ci. Les besoins éducatifs fondamentaux concernent les enfants, les adolescents et les adultes. Ils renvoient aux « outils d'apprentissage essentiels » tels que la lecture, l'écriture, l'expression oral, le calcul et la résolution de problème. Ils incluent aussi les « contenus éducatifs fondamentaux » c'est-à-dire les connaissances, les aptitudes, les valeurs et les attitudes nécessaires à l'être humain pour son développement personnel, pour améliorer sa qualité de vie et participer au développement de sa communauté.

Les principes d'accessibilité, d'équité, d'universalité déjà acquis y sont repris. D'autres points y sont soulevés : l'importance de l'éducation de la petite enfance et la nécessité de conditions adéquates d'apprentissage. Ces conditions incluent une alimentation, des soins de santé et un soutien physique et affectif appropriés. L'efficacité et l'efficacé des activités éducatives sont dans cette perspective des choses tributaires du milieu dans lequel elles s'insèrent. La Déclaration prône dans cet ordre d'idée la mise en place de politiques d'accompagnement dans différents secteurs.

Une affirmation du rôle vital de l'éducation dans la lutte contre la pauvreté, la promotion des droits de l'homme, la lutte contre la croissance démographique, la promotion et le renforcement du rôle et du statut de la femme en ressort également (Bellamy, 1999 : 13).

En vue de rendre opérationnel les principes et objectifs énoncés dans la Déclaration de Jomtien (1990) les participants ont convenu d'un cadre d'action commun pouvant servir de référence aux gouvernements, aux organisations internationales, aux institutions d'aide bilatérales et aux organisations non gouvernementales (ONG). Ce cadre fait état d'une volonté de coordonner les actions et vise à orienter les actions à entreprendre. Le cadre d'action n'impose pas d'objectifs ou de plans d'action

spécifiques : chaque pays en fonction de ses besoins a la possibilité de s'y référer pour formuler ses objectifs spécifiques, ses stratégies d'actions et ses plans nationaux.

2.2. Brève description des grandes tendances de l'évolution de l'éducation formelle (niveau primaire) dans les régions en développement

Cette section a pour but de mettre en évidence les tendances à l'échelle régionale et les écarts subsistant entre certains des objectifs fixés dans les déclarations et les politiques étatiques et leur atteinte. Il convient en effet de parler de tendance régionale face aux limites des données et des indicateurs utilisés. La section ne vise pas à faire un portrait précis de la situation de l'éducation dans toutes les régions du monde mais fournir des indications sur les limites existantes en ce qui concerne l'atteinte de l'objectif d'éducation de qualité pour tous. La description porte en outre principalement sur l'évolution de l'éducation au primaire. Cette description est utilisée à titre d'exemple pour illustrer les limites des acquis relatifs à la jouissance du droit à l'éducation. Il n'a pas semblé pertinent de prendre en compte tous les niveaux du système d'éducation formelle¹⁰. Il ne s'agit pas d'y faire un état des lieux du système d'éducation formelle dans son ensemble, mais de montrer qu'il existe malgré les engagements politiques des États vis-à-vis du droit à l'éducation une atteinte limitée des buts éducationnels formulés tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Cet état des lieux fait ressortir en outre les variations dans l'atteinte des objectifs entre les régions et met en évidence l'acuité des problèmes rencontrés dans certaines régions et dans certains pays. Elle met en exergue la pertinence du questionnement sur les facteurs pouvant expliquer les écarts entre l'énoncé des objectifs et les résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre de politique dans le secteur éducatif par les États.

Le développement du niveau primaire a été retenu parce qu'il concerne le développement de l'éducation fondamentale l'une des priorités de développement de l'éducation pour les États et les organismes ayant participé à la Conférence de Jomtien (1990). Le développement du niveau primaire du système de l'éducation primaire

¹⁰ « Éducation formelle : désigne l'enseignement dispensé dans le système des écoles, lycées, collèges, universités et autres établissements d'enseignement organisé qui constitue normalement une « échelle » continue d'éducation à temps complet pour les enfants et les jeunes et débute en général à l'âge de cinq, six ou sept ans et se poursuit jusqu'à 20 ou 25 ans » (UNESCO, 2000b : 63)

s'avère être d'autant plus intéressant qu'il constitue dans une commune mesure le fondement du développement des autres niveaux du système d'éducation formelle.

Il est opportun avant d'aborder le développement de l'éducation dans les « pays en développement » de clarifier les notions de : « pays en développement » (PED), « pays moins avancés » (PMA) et de « régions en développement ». La première partie de cette section définit sommairement ces notions. Un débat sur les différentes définitions existantes n'y est pas effectué. Les significations ont été retenues malgré leurs limites – qui seront spécifiées ultérieurement – en raison de leur utilité et de leur clarté. La seconde partie fait état des engagements pris par les États au niveau national en ce qui concerne l'universalisation de l'éducation primaire et, de façon plus générale, la scolarisation obligatoire, et du développement de l'éducation primaire en terme quantitatif. La troisième partie traite des aspects qualitatifs du développement de l'éducation.

L'expression « pays en développement » (PED) peut être considérée comme un substitut de « pays en voie de développement » (Piriou, 2001 : 830). Elle fait référence à un vaste ensemble de pays¹¹ qui sont classifiés, entre autres, en fonction niveau de revenu de leurs habitants. Piriou (2001 : 83) présente la classification de ces pays en ces termes : « Les PED sont subdivisés en pays à faible revenu (PNB par habitant inférieur à 700 dollars) et en pays à revenu intermédiaire (700 à 8500 dollars), eux même subdivisés en deux tranches (plus ou moins de 3000 dollars) ». Cette manière de classer les pays suscite des réserves car elle est fondée sur une conception du développement axée sur des aspects essentiellement économiques et soulève des questions relatives à la conception du développement qui lui est sous jacente. Elle est, de plus, très restrictive. La notion de « pays en développement » ainsi définie est cependant retenue dans le cadre de cette recherche : Elle facilite la description du développement de l'éducation en fournissant une classification simple des pays.

Une importante concentration de ces pays justifie sans doute la classification des régions du monde formulée dans le document *L'éducation pour tous Bilan à l'an 2000* :

¹¹ Voir annexe 2 pour la liste des « pays en développement »

*document statistique*¹². Les régions suivantes y sont qualifiées de moins développées : l'Afrique Subsaharienne (l'Afrique centrale et de l'Ouest, l'Afrique du Sud et de l'Est), l'Amérique Latine et Caraïbes, l'Asie de l'Est et Pacifique (l'Asie de l'Est moins le Japon, Pacifique moins l'Australie et la Nouvelle Zélande), l'Asie de l'Ouest et du Sud, les États arabes et l'Afrique du Nord, Chypre, Malte, Mongolie, Turquie (UNESCO, 2000b : 69).

Il existe parmi les « pays en développement » un ensemble de pays qualifiés de « pays moins avancés » (PMA). Il faut comprendre par PMA : « Catégorie définie par l'ONU en 1971, à partir de trois critères : PNB par habitant inférieur à 100 dollars (au prix de 1968) ; valeur ajoutée de l'industrie inférieure à 10% du PIB ; analphabétisme supérieur à 20% des plus de 15 ans, 48 pays en 2000 » (Piriou, 2001 : 85).

2.2.1. Engagements des États et évolution de la scolarisation au niveau primaire dans les « pays en développement »

Dans les paragraphes qui suivent sont relatées des manifestations concrètes de la volonté des États d'atteindre l'objectif d'universalisation de la scolarisation primaire. Les variations entre les régions et les pays dans l'atteinte de cet objectif y sont présentées également. Elles témoignent jusqu'à un certain point de l'efficacité ou de l'inefficacité de la mise en œuvre de politiques en éducation.

Nombreux gouvernements à travers le monde ont adopté des législations en faveur de la scolarité obligatoire. Une relation entre les taux nets de scolarisation et l'adoption de telles législations n'est cependant pas démontrée (UNESCO, 2002 : 54). L'adoption de législation en faveur de la scolarité obligatoire atteste toutefois d'une volonté d'universaliser la scolarisation primaire et d'intentions de politiques allant dans ce sens. Le tableau I indique le nombre de pays qui ont institué la scolarité obligatoire.

¹² Voir l'annexe 3 pour le tableau complet.

Tableau I
Nombre de pays ayant institué la scolarité obligatoire

Région	Nombre de pays ayant institué la scolarité obligatoire	Nombre de pays n'ayant pas institué la scolarité obligatoire
États arabes et Afrique du Nord (20)	14	6
Asie centrale (9)	7	2
Europe centrale et orientale (19)	18	1
Asie de l'Est et Pacifique (25)	21	4
Amérique latine et Caraïbes (40)	40	0
Amerique du Nord et Europe occidentale (26)	25	1
Afrique Subsaharienne (45)	40	5
Asie du Sud et Asie occidentale (9)	6	3
Total	171	22

Source : UNESCO, 2002

Il est possible de constater que des progrès notoires ont été de façon générale accomplis au fil des ans en ce qui a trait à l'augmentation des effectifs. L'adoption de législation sur la scolarité obligatoire comme il a été mentionné précédemment n'implique par forcément que l'objectif d'universalisation de la scolarisation primaire a été atteint. Les paragraphes subséquents illustrent bien cette affirmation.

Le tableau II fait état d'une augmentation importante des effectifs en Afrique, en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Asie et Océanie en ce qui concerne l'enseignement primaire.

Tableau II
Effectifs de l'enseignement primaire (en millions), par continent de 1950 à 1997

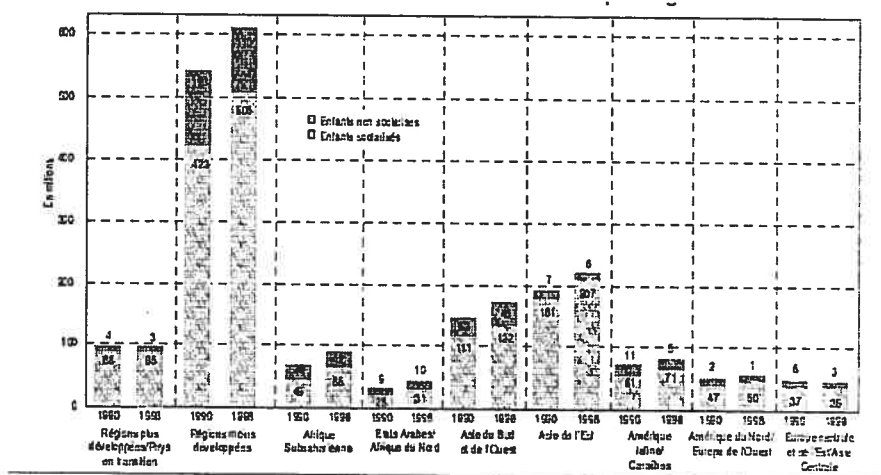
	1950	1960	1970	1980	1990	1997
TOTAL MONDIAL	206	342	411	542	597	668
Afrique	9	19	33	62	81	100
Amérique du Nord	24	34	26	23	25	27
Amérique latine/Caraïbes	84	183	253	339	367	410
Asie/Océanie*	75	79	55	52	49	46
Europe*						

* Pour 1950 et 1960, les chiffres de l'Europe comprennent les données relatives à l'Ex-URSS. Pour les dates ultérieures, ils comprennent celles de la Fédération de Russie, tandis que les données relatives aux pays d'Asie centrale qui faisaient partie de l'ex-URSS sont incluses dans les chiffres de l'Asie/Océanie.

Source : UNESCO, 2000

Faut-il pour autant conclure que l'objectif d'universalisation de l'enseignement primaire a été atteint? Des progrès notoires ont été certes accomplis et une tendance à la baisse du nombre d'enfants non scolarisés est constatée : de 127 millions en 1990 à 115,4 millions en 1999. Des 115,4 millions d'enfants non scolarisés 94 pour cent se trouvent dans les pays développement à raison des 2/3 dans les PMA (UNESCO, 2002 : 16, 54). Une relativement forte concentration de ces enfants est notée au niveau de l'Afrique Subsaharienne (37 pour cent) et de l'Asie du Sud et de l'Ouest (34 pour cent) (UNESCO, 2002 : 52).

La figure 1 permet de se faire une idée plus précise de la situation à la fin des années '90.



Source : UNESCO, 2000b

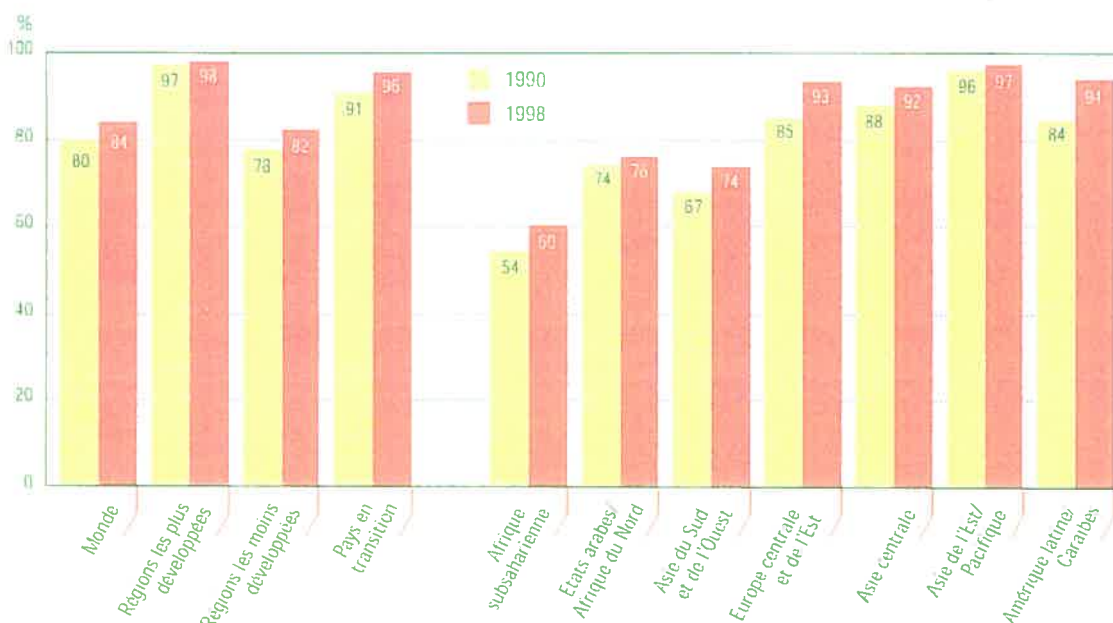
Figure 1 : Nombre d'enfants non scolarisés par région, 1990 et 1998

Il s'avère cependant pertinent de souligner, à l'instar de la *Synthèse globale d'éducation pour tout* *Bilan à l'an 2000* (UNESCO, 2000c), la prudence avec laquelle il convient de considérer ce type d'informations et celles qui sont relatives aux taux nets de scolarisation:

« Il convient de traiter avec la plus grande prudence les données relatives aux effectifs inscrits –certains pays n'en ont pas communiquées ; d'autres ont émis des réserves sur les données qu'ils ont recueillies. Les données relatives aux tendances, en particulier, sont très inégales, et l'enseignement privé, dont la croissance est une évolution très importante survenue dans plusieurs pays, n'est en général pas enregistrée ou ne l'est que de manière très partielle » (UNESCO, 2000c : 29)

En guise d'exemple, le rapport *Assessment of Basic education 1990-2000* rapporte l'inexistence de données pour 20 pour cent des pays de l'Afrique Subsaharienne au début de 1999 (Tung, 2000 : 8).

Le taux net de scolarisation¹³ primaire permet tout de même de rendre compte de l'évolution de la scolarisation au cours des années '90 dans le cadre d'une approche visant à établir un état général des lieux. La figure 2 montre une croissance stable ou relativement faible pour l'ensemble des régions.



Sources : UNESCO, 2000b

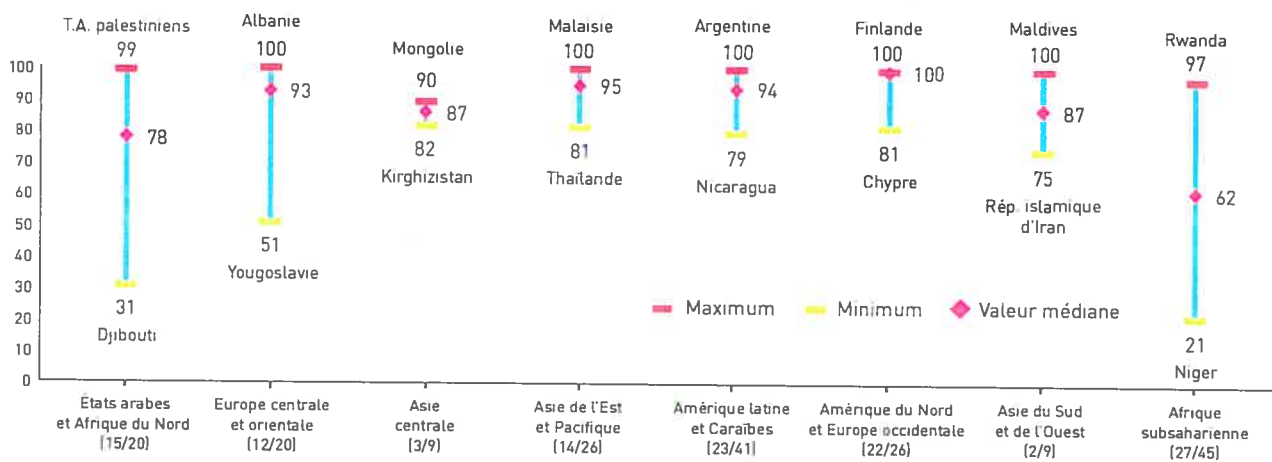
Figure 2 : Taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire par région, 1990 et 1998

L'ensemble des régions les moins développées détient un taux net de scolarisation relativement élevé pour les années 1990 et 1998 respectivement 78 pour cent et 82 pour cent (UNESCO, 2000b : 29 ; UNESCO, 2000c : 29 ; Annan, 2001 : 53). Cela semble refléter une certaine réussite dans la mise en œuvre des politiques d'éducation. Toutes les régions incluses sous cette appellation n'enregistrent pas cependant des taux aussi élevés. L'Afrique subsaharienne a les taux les plus bas pour les

¹³ « Le taux net de scolarisation(TNS) tient compte de la structure par âge des effectifs en excluant du numérateur du ratio tous les enfants dont l'âge est supérieur ou inférieur à l'âge des enfants scolarisable » (UNESCO, 2002 : 45)

années 1990 et 1998 soit 54 pour cent et 60 pour cent. Annan (2001 : 53) fait état de véritable recul dans certains pays. Une tendance à la baisse est enregistrée pour l'année 1999 soit 57 pour cent (UNESCO, 2002 : 47). Ce constat révèle l'existence d'un problème relativement important dans la mesure où il y prévaut un fort taux de croissance de la population (UNESCO, 2002 : 54).

Les taux nets de scolarisation pour l'Asie du Sud et de l'Ouest équivalent à 67 pour cent, 74 pour cent et 79 pour cent pour les années 1990, 1998 et 1999 (UNESCO, 2000b : 29, UNESCO, 2000c : 29 ; Annan, 2001 : 53 ; UNESCO, 2002 : 47). Les taux nets de scolarisation pour les États Arabes du Nord/Afrique du Nord tendent légèrement à la hausse également soit 74 pour cent en 1990, 76 pour cent en 1998 et 79 pour cent en 1999 (ibid.). Ceux des autres zones ont aussi une tendance à la hausse et dépassent les taux de l'ensemble des régions les moins développées (ibid.).



Source : UNESCO, 2002

Figure 3 : Variation des Taux nets de scolarisation en 1999

La figure 3 montre les variations des taux nets de scolarisation en 1999. La variation la plus importante est notée au niveau de l'Afrique Subsaharienne. La moitié des pays considérés ont un taux net de scolarisation inférieur ou égal à 62 pour cent ; le Niger enregistrant le taux le plus bas (21 pour cent) et le Rwanda le plus élevé (97 pour cent). Les États Arabes/ Afrique du Nord présentent aussi une variation importante. La moitié des pays pris en compte ont un taux net de scolarisation inférieur ou égal à 78

pour cent : Djibouti ayant un taux de 31 pour cent et la Palestine un taux de 99 pour cent. Les variations sont dans l'ensemble moins importantes dans les autres régions.

En résumé, ces éléments d'informations permettent d'établir trois constats généraux. Les principes accessibilité, sous-jacent au droit à l'éducation ont été réalisés de façon variable à travers le temps si l'on considère les différentes régions du monde ou encore les différents pays (Hallak, 1990 ; Bellamy, 1999 ; Rewehera, 1999 ; Watkins, 1999 ; UNESCO, 2000a ; UNESCO, 2000b ; UNESCO, 2002 ; Annan, 2001). Il existe des régions et des pays dans lesquels l'universalisation de la scolarisation primaire n'est pas atteinte en dépit des engagements pris à l'échelle internationale par plusieurs États vis-à-vis de ces principes et l'adoption de législation relative à la scolarisation obligatoire (ibid.). L'Afrique subsaharienne semble être la région la plus touchée. Un écart peut être constaté entre les buts fixés par les États et les résultats issus de la mise en application de leurs intentions politiques. La mise en œuvre de politiques peut être considérée comme un des éléments capables d'expliquer l'existence de telles situations d'où l'intérêt d'étudier ce processus et les facteurs qui y interviennent et l'influencent.

2.2.2. Brève description du développement de l'éducation formelle (niveau primaire) dans les « pays en développement » : aspects qualitatifs

L'expansion du système éducatif a été jusqu'aux années '80 l'une des préoccupations majeures des gouvernements dans les « pays en développement ». L'importance de poursuivre l'objectif d'éducation de qualité s'est fait ressentir intensément avec la baisse de la qualité de l'éducation qui a accompagné l'expansion du système d'éducation formelle dans les « pays en développement » au cours des années '60, '70 et '80 (Hallack, 1990). Cet objectif –un des attributs incontournables du droit à l'éducation depuis la conférence de Jomtien (1990)– s'avère être actuellement une des pierres angulaires des agendas politiques en matière d'éducation des gouvernements et des différents organismes oeuvrant dans ce secteur. Qu'en est-il de l'atteinte de ce but? Les paragraphes suivants tentent d'apporter une réponse à cette question.

La qualité de l'éducation a trait à la qualité des apprentissages, des services éducatifs et à celle des infrastructures éducatives.

La qualité de l'apprentissage implique celle de son contenu, de l'organisation et la gestion de l'apprentissage et l'environnement dans lequel il s'opère (UNESCO, 2002 : 82). Elle se peut être évaluée en regard des acquisitions effectuées, de l'achèvement formel ou de l'atteinte des objectifs fixés (UNESCO, 2002 : 83). Le caractère relatif de cette notion rend son évaluation difficile.

Parmi les facteurs l'influençant il est possible de compter: le contexte macro économique, les politiques éducatives nationales, l'école (ses caractéristiques, le programme y appliquée, le matériel didactique et pédagogique, les ressources humaines, l'enseignement : méthode didactique et pédagogique), les caractéristiques des élèves (aptitude, capacité, participation, condition de santé), les caractéristiques de la famille et de la communauté (attitude, revenu, emploi, facteurs culturels, facteurs religieux (id. : 83). La qualité de l'apprentissage paraît être grandement tributaire de l'environnement et de la qualité des services éducatifs offerts.

Bien que les variables contribuant à la qualité de l'apprentissage paraissent bien identifiées, rendre compte de la qualité de l'éducation dans les « pays en développement » demeure une tâche difficile, et cela en regard des données disponibles. Le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2002* émet le commentaire suivant à ce sujet :

« Le présent rapport ne saurait donc rendre compte des progrès accomplis à l'échelle mondiale en matière de qualité de l'éducation, et on ne dispose pas non plus à ce stade, d'informations suffisantes pour suivre convenablement les changements, positifs ou négatifs affectant la qualité. » (UNESCO, 2002 : 82)

Le rapport *Éducation pour tous : synthèse globale 2000* quant à lui fait état de l'inexistence d'indicateurs internationalement acceptés des résultats d'apprentissage (UNESCO, 2000c : 47).

Néanmoins, différentes statistiques peuvent être utilisées en vue de décrire certains aspects de la situation de la qualité de l'éducation dans les « pays en développement » : le ratio maître/élève, l'état de formation et de qualification des enseignants. Certains renseignements de type qualitatifs sont également disponibles.

L'augmentation des effectifs dans les « pays en développement » au cours des années '60, '70 et '80 ont été, d'après Hallack (1990 : 25-45), accompagnés de problèmes liés à la qualité de l'éducation : un taux d'abandon relativement élevé, de nombreux redoublements, une insuffisance de maîtres qualifiés, un manque d'infrastructures éducatives. Les problèmes relevés semblent subsister dans les années '90. Watkins (1999), Bellamy (1999) et/ou Rwehera (1999) relatent en effet la persistance des facteurs suivants : l'état de délabrement d'écoles, des infrastructures inadéquates, l'inadéquation du matériel utilisé, la non-pertinence des curricula, un manque de formation ou de motivation des maîtres, une surcharge des salles de classes, l'utilisation de méthodes inappropriées et des biais dans les contenus éducatifs.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que la diversité et la particularité des pays regroupés par l'expression « pays en développement » interdisent une généralisation de ces constats. Il est toutefois pertinent de retenir que la situation de l'éducation en ce qui concerne la qualité des services éducatifs et des infrastructures éducatives peut prendre cet aspect dans certains « pays en développement ». Elle pose par-là problème.

Les statistiques disponibles pour l'ensemble des régions sont peu nombreuses. La figure 4 (Voir annexe 4) met en relief la variation des pourcentages d'enseignants formés et qualifiés en 1998. Des variations importantes sont constatées autour des valeurs médianes.

La valeur médiane pour la qualification des enseignants gravite autour des 90 pour cent pour l'ensemble des régions. La région détenant le plus faible pourcentage est l'Asie du Sud et de l'Ouest : 82 pour cent.

Elle équivaut dans le cas de la formation à 73 pour cent pour l'Afrique Subsaharienne, 79 pour cent pour l'Amérique Latine et les caraïbes, 70 pour cent pour l'Asie du sud et de l'Ouest, 96 pour cent pour l'Asie Centrale et l'Europe centrale et de l'Est, 98 pour cent pour l'Asie de l'Est et du Pacifique. Le niveau de qualification des enseignants et de formation des enseignants est relativement élevé dans l'ensemble.

Les valeurs extrêmes inférieures à la médiane permettent de déceler des situations critiques pour les pays ayant fournis les données en ce qui concerne la qualification des enseignants. L'Afrique Subsaharienne enregistre les valeurs extrêmes

de 28 pour cent au sujet de la qualification et 14 pour cent en ce qui concerne la formation, l'Amérique Latine et les Caraïbes 59 pour cent et 20 pour cent, l'Asie centrale et l'Europe Centrale et de l'Est 23 pour cent et 1 pour cent, l'Asie de l'Est et du Pacifique 6 pour cent et 20 pour cent et l'Asie du sud et de l'Ouest 36 pour cent et 43 pour cent.

Le nombre d'élèves par maître peut attester, jusqu'à un certain point, de la qualité des services éducatifs et plus particulièrement de la qualité des conditions d'apprentissage. Il est utile de noter toutefois qu'un ratio relativement élevé ne coïncide pas forcément à des résultats médiocres (UNESCO, 2002 : 85). La figure 5 (voir annexe 5) illustre l'évolution du ratio maître/élève.

Une légère augmentation de la valeur médiane est observée en ce qui concerne l'Afrique centrale et de l'Ouest, l'Afrique un sud et de l'Ouest. Le ratio passe respectivement de 50 en 1990 à 52 en 1998 et de 36 en 1990 à 37 en 1998. Le cas de l'Afrique centrale et de l'Ouest semble particulièrement critique dans la mesure où la moitié des pays pris en compte ont un rapport élève/maître supérieur ou égal à 52 avec une valeur maximale atteignant 72. Une augmentation sensible est aussi remarquée dans le cas de l'Asie du Sud et de l'Ouest soit 34 en 1990 et 39 en 1998. Les autres régions présentent des rapports maître/élève nettement inférieurs lorsque la valeur médiane est prise en compte et des piques allant de 47 à 30.

Les données relatives à la qualité de l'éducation ne permettent pas de statuer adéquatement sur l'état de la situation dans les différentes régions. Elles permettent de constater à l'instar des données relatives à l'expansion du niveau primaire que la situation prend des caractéristiques différentes d'une région à l'autre. Certaines régions et certains pays ont des conditions plus favorables à l'éducation que d'autres. Ces informations relatives à la qualité de l'éducation témoignent comme celles concernant l'expansion de l'éducation d'un écart entre les intentions politiques des gouvernements et la situation existante. Elle souligne une fois de plus l'importance de questionner les facteurs explicatifs de cet état de fait.

Ce chapitre a examiné le développement de l'éducation en regard des engagements pris par les États vis-à-vis du droit à l'éducation et des acquis en ce qui le

concerne. Il en ressort que, malgré les engagements pris par les États et les progrès réalisés dans l'ensemble des régions, le droit à l'éducation n'est pas pleinement acquis. Les acquis dans ce domaine varient d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Ces différences sont relevées tant au niveau de l'expansion du système éducatif qu'au niveau de la qualité de l'éducation. Certains pays se rapprochent de l'objectif d'universalisation de l'éducation primaire de qualité alors que d'autres sont encore loin de l'atteindre. Cet état de fait traduit, entre autres, une difficulté pour certains gouvernements à mettre en œuvre les politiques relatives au développement du secteur éducatif. Comment peut-on expliquer ces difficultés? La recherche vise à répondre à cette question en identifiant les différents facteurs qui peuvent intervenir dans la mise en œuvre et l'influencer. Il est utile de rappeler qu'elle a pour objectif plus précisément de proposer un cadre analytique. Le chapitre qui suit définit ce qu'il faut entendre par politique d'éducation.

Chapitre 3. Politique en éducation

Ce chapitre débat de la signification de la notion de « politique d'éducation ». Il fait ressortir les multiples sens que peut prendre cette expression. Il vise à clarifier principalement la notion d'« une politique » et particulièrement son emploi en éducation.

Cette clarification s'avère être nécessaire car il ressort de la lecture de littérature relative à la mise en œuvre d'une politique une certaine confusion. Certains chercheurs font référence dans leurs textes à la planification, au programme, au loi ou au mandat lorsqu'ils discutent du processus de mise en œuvre d'une politique. Il est parfois difficile de discerner, de ce fait, la signification de l'expression « mise en œuvre d'une politique ». Une compréhension plus approfondie de la notion de politique s'avère être dans un tel contexte tout à fait opportune car, elle permet de mieux saisir celle de « mise en œuvre d'une politique ».

Pour ce faire, les différentes acceptions des notions de politique, de politique publique, de politique d'éducation sont explicitées dans les paragraphes qui suivent. Les différentes significations du terme politique sont présentées brièvement en un premier lieu. Les définitions et les composantes d'une politique publique sont précisées par après. Des conceptions plus spécifiques d'une politique d'éducation et ses implications sont abordées en dernier.

3.1. Définitions

Le terme politique a de multiple sens qu'il convient de ne pas confondre. Il signifie sphère politique (polity) (Muller et Surel, 1998 : 13). Cette acception indique une différenciation du monde de la politique de celui de la société civile (ibid.).

La notion de politique fait également référence à l'activité politique (politics) (ibid.) Dans cette perspective, la politique est associée à l'exercice du pouvoir social (Thomas, 1983 : 2). Elle peut être en outre comprise comme l'ensemble des interactions qui façonnent et influencent l'utilisation des valeurs et leur allocation dans une société (ibid.). Le terme politique peut aussi renvoyer aux efforts entrepris par différents groupes en présence –ceux qui sont au pouvoir et ceux qui ne le sont pas– en vue de promouvoir leur système de croyances et leur bien être (id. : 2-3).

Dans un autre ordre d'idées le mot politique peut être interprété dans le sens d'« une politique », « policy » en anglais. Le terme politique dans le présent texte revêt généralement cette signification.

Cette expression, à l'instar du terme « politique », est caractérisée par une polysémie. Une politique peut correspondre à une intention d'action. Elle peut aussi être considérée comme une pratique établie ou un état de fait, même si à la limite, elle est non planifiée ou même désirée, dans une administration (Parson, 1995, 13). Elle peut, en d'autres termes, être associée à une intention d'action ou, en l'absence d'intention explicite, à ce qui est mis en acte dans la réalité (id. : 10) ; à ce qui existe dans les faits (D'Hainault, 1980 : 39).

Une politique implique une anticipation et une projection d'un avenir proche ou lointain en vue d'opérer un changement. Dans ce sens, elle s'assimile à un projet défini consciemment et explicitement (Legrand, 1988 : 4).

Bremond et Gelédan (1990 : 300) associent le terme politique à un choix d'objectifs et de moyens en vue de les réaliser. Elle correspond pour Meyer et Fox (1995 : 96) à une déclaration relative à des buts et à des intentions en regard d'un problème ou d'un ensemble de problèmes à résoudre. Legendre (1988 : 458) indiquent, de façon plus détaillée, les éléments constitutifs d'une politique. Elle peut comporter : des ambitions, des objectifs, des lignes de conduite et/ou des principes (ibid.).

Dans une approche empiriste et pragmatique une politique serait un ensemble d'actions et d'inactions en lien avec des buts, un ensemble de valeurs dédié à ces buts ou, encore une allocation de ressources y renvoyant (Codd, 1988 : 235).

Elle peut être comprise comme l'expression d'une rationalité politique c'est-à-dire l'expression de raisons et d'arguments rationnels témoignant de la compréhension d'un problème et de la pertinence des solutions proposées pour le résoudre (Parsons, 1995 : 15).

Une politique peut également être la définition, la spécification et/ou l'élaboration d'une structure visant à fournir une base rationnelle à l'action ou à l'inaction (Parson, 1995 : 14). Legendre (1988 : 458), dans une perspective relativement similaire, définit une politique comme un guide pour les décisions et les actions futures

d'une organisation qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. D'autres précisions sont introduites par Meyer et Fox (1995 : 96) une politique s'apparente à un guide d'actions futures élaboré en vue de résoudre un problème ou de faire face à un phénomène (ibid.). Ce guide peut concerner les institutions ou les individus.

Parson (1995 : 14) fait état d'autres façons plus succinctes de la concevoir. Elle peut être synonyme de : libellé attribué à un ensemble d'activités, d'expression d'un état désiré, de proposition spécifique, de décision gouvernementale, d'autorisation formelle, de programme, de résultat, de conséquence (ibid.). En somme, de ce qui laisse voir le sens et la direction de l'action organisationnelle.

En résumé, le mot politique réfère à la sphère politique, à l'activité politique et à un « guide »¹⁴ d'actions futures. Une politique, de façon générale, peut être comprise comme un ou plusieurs buts envisagés, à plus ou moins long terme, associés à des valeurs, les deux pouvant être implicites ou explicites, ayant pour fonction d'orienter l'action entreprise ou à entreprendre, et de guider le choix des moyens pour entreprendre ou poursuivre cette action. Elle peut ou non comporter des objectifs et des moyens ou ressources pour réaliser les buts visés. Elle existe dans les organisations publiques aussi bien que privés. Elle peut être explicitement exprimée sous forme de déclarations d'intentions (écrites ou pas) ou être manifeste à travers des actes et pratiques en cours. Elle peut être saisie à plusieurs niveau de l'organisation.

3.2. Politique publique et politique d'éducation : Liens et définitions

Une politique d'éducation –dans la mesure où l'éducation est envisagée ici comme étant sous la responsabilité de l'État– relève du domaine public et plus précisément de l'État (Legrand, 1988 : 3, 1998 : 799). L'éducation en d'autres mots peut constituer la substance d'une politique publique (Landry, 1988 : 1). De Ketele et al (1989 : 175) s'expriment en ces termes au sujet des politiques éducatives: « Le pouvoir politique éclaire la politique éducative qu'il entend suivre en déclarant des intentions éducatives » (habituellement dans des lois et des règlements).

¹⁴ Le terme « guide » est utilisé pour faire ressortir la dimension d'orientation.

Une politique d'éducation, dans cette optique, comporte jusqu'à un certain point des caractéristiques communes aux politiques publiques. Mais, que faut-il comprendre par politique publique? Quelles sont les différents aspects et composantes particulières d'une politique publique? Que faut-il comprendre par politique d'éducation?

Les sections suivantes traitent, dans un ordre successif, des politiques publiques, de leurs composantes, de leur cycle d'évolution et des définitions spécifiques aux politiques d'éducation. Il est possible d'y relever des éléments de définitions communs aux définitions plus générales « d'une politique » présentées précédemment.

3.2.1. Politique publique : définitions

Une politique publique en est une qui émane du gouvernement, d'instances gouvernementales ou d'autorités publiques autres (Pal, 1987 : 5-6 ; Pal, 1997 : 5 ; Howlett et Ramesh, 1995 : 4, 138 ; Meny et Thoening ; 1989 : 129 ; Edwards, 2000 : 110). L'expression « politique gouvernementale » est utilisée pour la désigner (Landry, 1980. 3).

La politique publique peut être définie comme étant l'expression des choix des autorités publiques (des gouvernements) relatifs à des actions à entreprendre face à un problème relevant de sa responsabilité ou à une situation (Howlett et Ramesh, 1995 : 4, 5 ; Landry, 1980, 1 ; Muller et Sured, 1998 : 27-28 ; Meny et Thoening, 1989 : 130,134, 152 ; Pal, 1987 : 4, 10 ; Vincent, 2002 : 3-4). Ces choix peuvent également prendre la forme d'inactions (ibid.). Un gouvernement peut avoir pour politique, à l'égard d'une situation ou d'un problème, de ne rien faire.

La politique publique détient un caractère intentionnel. Elle implique une prise de décision (Pal, 1997). Une telle décision peut être concrétisée sous la forme de déclarations formelles d'intentions d'actions, d'actions menées ou d'inactions issues d'un choix délibéré de ne pas intervenir (Pal, 1987, 1997 ; Muller et Suler, 1998 ; Howlett et Ramesh, 1995).

Une politique publique peut être, en outre, associée à une construction mentale (Pal, 1997 : 12) ayant une structure propre. Elle constitue, dans un ordre d'idées similaires, un cadre normatif à l'action (Meny et Thoening 1989 : 130). Elle indique les

but, les objectifs et/ou des modalités d'interventions (Pal, 1987, 1997 ; Haddad, 1995 ; Howlett et Ramesh, 1995). Elle stipule, plus spécifiquement pour Van Meter et Van Horn (1975 : 446), des buts qui sont précisés à travers des objectifs et des standards¹⁵ que l'on retrouve dans des programmes d'action. Elle comprend selon Meny et Thoenig (1989 : 131-132) un contenu, un programme, une orientation normative, un facteur de coercition et touchent des ressortissants¹⁶.

La politique publique peut inclure ou encore prendre la forme d'un programme d'actions publiques c'est-à-dire d'un processus politico-administratif au service d'objectifs explicites (Muller et Suler, 1998 : 13). Cette conception d'une politique en tant que programme d'actions est aussi trouvée chez Meny et Thoenig (1989 : 130). Le programme d'actions fait référence à un cadre général qui peut être explicitement défini ou pas. Il est possible d'y déceler des intentions générales des autorités, une articulation entre les actes et une structure de référence et d'orientation (id. : 131). Le programme d'actions peut concerner un secteur d'activités de la société ou un espace géographique. Une politique qui prend la forme d'un programme d'actions constitue un guide plus directif qu'une politique qui ne comporte que des vastes buts.

Une politique se matérialise en un programme dans l'acception anglophone du terme. Un programme selon Landry (1980 : 3), s'avère être plus spécifique qu'une politique dans la mesure où la politique ne s'attache pas aux actions particulières. Le programme intègre un ensemble d'activités orientées vers l'atteinte des buts de la politique (ibid.). Un programme comporte « les objectifs, les ressources et les produits affectés à un ministère ou au traitement d'un problème » (Meny et Thoenig, 1989 : 134).

Il ne faut pas confondre une politique dans l'administration publique avec une procédure, une notification et une directive administrative (Edwards, 2000 : 110). Les politiques renvoient aux déclarations approuvées par un ministère ou par les chefs de département reflétant la perception du ministère (ibid.). Les procédures, les notifications et les guides de travail sont établis par le département pour expliquer comment la

¹⁵ Standards : normes et critères

¹⁶ « Est ressortissant tout individu dont la situation est directement ou non perturbée par l'action publique » (Meny et Thoenig, 1989 : 132)

politique doit être mise en œuvre et pour indiquer les étapes administratives à suivre pour sa mise en œuvre (ibid.)

Une politique publique peut renvoyer également à une mise à contribution de ressources gouvernementales tels que l'argent, la réglementation existante ou l'autorité en vue d'atteindre des objectifs politiques ou d'influencer les actions d'individus et d'institutions (McDonell et Elmore, 1987 : 133). Elle symbolise un moyen pour arriver à une fin. En le faisant, elle fait siens, du moins implicitement, les buts en fonction desquels les ressources sont allouées aux institutions.

Vincent (2002 : 6) propose une définition assez complexe de la politique publique fondée sur une approche systémique. Une politique publique est d'après lui constituée « d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps » (ibid.). Elle est associée dans sa conception à un système d'actions (id. : 6-7). Elle comporte de plus un aspect évolutif c'est-à-dire différentes étapes (id. : 7,11), capables d'ajustements, voir de changements, au fil du temps et des circonstances.

L'approche de « résolution de problème » des politiques publiques s'inscrit dans une logique « instrumentaliste » : l'objet de la politique s'avère y être la résolution de problèmes comme l'indique son appellation (Muller et Surel, 1998 : 31). Muller et Surel (ibid.) précisent cependant que :

« Faire une politique publique, ce n'est pas « résoudre » un problème, mais construire une nouvelle *représentation*¹⁷ des problèmes qui met en place les conditions socio-politiques de leur traitement par la société, et structure par là même l'action de l'État ».

Une politique peut aussi être comprise comme étant un ordre local tel que défini par Muller et Surel (ibid.) :

« (...) une politique publique constitue un ordre local, c'est-à-dire un système d'action concret au sein duquel des acteurs vont mobiliser des ressources diverses (techniques, organisationnelles...) au service de stratégies de pouvoir complexes, qui visent à réaliser des objectifs plus ou moins explicites et plus ou moins construits. »

¹⁷ Les italiques sont de l'auteur.

Cette conception « opérationnelle » –qui indique ce à quoi une politique peut être reconnue– met en évidence, d'une part, l'importance des différents acteurs (agents de mise en œuvre, bénéficiaires ou « victimes ») en lien avec la politique et, d'autre part, l'existence de systèmes d'actions et d'acteurs (Meny et Thoenig, 1989 : 151). Ceux-ci influencent potentiellement le contenu et la mise en œuvre de la politique (Muller et Suler, 1998 : 22-23) parce qu'ils traduisent en résultats spécifiques une politique dont la mise en œuvre peut souvent impliquer une assez grande marge de discrétion.

En guise de synthèse, l'on saisit qu'une politique publique désigne les intentions d'action ou d'inaction émanant d'autorités publiques ou des ensembles d'actions menées dans les faits. L'expression « politique gouvernementale » peut être employée pour la signaler. Elle tend à la résolution d'un problème, à répondre à un besoin ou à une demande. Elle propose une représentation du problème et des conditions de sa résolution. Elle stipule des buts qui sont ou seront traduits en objectifs. Il est possible qu'elle fixe des normes et désigne des pistes ou des modalités d'intervention spécifique pour les atteindre. Une telle politique peut comporter un programme d'action pour la concrétiser à travers ces différents éléments. Certaines caractéristiques des politiques peuvent être identifiées à travers eux. Elle s'avère être cependant distincte des procédures, des notifications, des directives administratives et des guides de travail. Elle est sujette à l'influence d'acteurs.

3.2.2. Politiques publiques : expression et éléments de contenu

Une politique gouvernementale peut être exprimée à travers des canaux formels (textes formels ou situations formelles) ou informels (déclarations informelles d'autorités gouvernementales ou de leaders politiques) (Edwards, 2000 : 110). Son sens peut être implicite (latent, non révélé) ou explicite (affiché, exprimé) (Muller et Suler, 1998 : 23-24).

Il est généralement possible d'identifier les éléments d'une politique publique à travers la constitution, les lois, les règlements, les documents de planification, les rapports et/ou les déclarations de politique (Edwards, 2000 : 110).

Pal (1997 : 10) identifie trois éléments de base faisant normalement partie d'une politique publique: la définition du problème ou du besoin, les buts à poursuivre pour y répondre et les instruments à privilégier pour le faire. Tous les auteurs ne s'accordent pas sur ce point. L'approche de Pal (1997) intègre l'ensemble des éléments capables d'exister dans une politique publique d'où l'intérêt qu'elle suscite. Une politique comportant tous ces éléments orientent fortement sa propre mise en œuvre et est, ainsi, une contrainte pour les agents qui en ont la responsabilité.

Le problème de la politique concerne sa raison d'être (le pourquoi) (Pal, 1987 : 10). La définition d'une politique implique la reconnaissance de cette raison d'être et son identification précise (ibid.). Elle comprend donc une hypothèse de ce qu'est le problème (Pal, 1987 : 11). Les politiques peuvent correspondre à des problèmes de complexités diverses lesquelles sont souvent reflétées dans la complexité des politiques. Le niveau de complexité des politiques est tributaire, plus précisément, de la nature du problème et/ou des liens mettant en relation le problème avec d'autres problèmes.

Le « pourquoi » de la politique, c'est-à-dire ce pourquoi elle a été élaborée, peut être une réponse à un besoin, à des exigences, à une demande ou à un conflit (Vincent, 2002 ; Pal, 1987 ; Howlett et Ramesh ; 1995 ; Muller et Surel, 1998).

Le but de la politique correspond à ce qu'il s'agit d'accomplir en réponse au « pourquoi », à sa raison d'être. Il est exprimé en des termes généraux. Il renvoie à un état ou à un résultat que les autorités politiques souhaitent voir se réaliser (Pal, 1987 : 13) ou, dans une perspective plus générale, les acteurs politiques (Vincent, 2002 : 5), qu'ils soient ou non en autorité, veulent atteindre. Le but dans certains cas d'une politique répond à une question ou à un intérêt politique non spécifiquement relié à un problème donné (ibid.).

Les instruments¹⁸ réfèrent aux moyens retenus pour atteindre le but fixé et mettre en œuvre la politique en fonction de valeurs déterminées (Pal, 1987, 13-15). En effet, cela est souvent important car certains instruments, bien que susceptibles de permettre l'atteinte du but de la politique, peuvent être inacceptables en raison des valeurs à respecter dans la mise en œuvre. Ils font référence aux mécanismes permettant de

¹⁸ « Outil de la politique » est synonyme de « instrument de la politique ».

concrétiser par des actions les buts de la politique (McDonnell et Elmore, 1987 : 134). Ils constituent souvent, dans une perspective plus générale, les moyens et mécanismes dont un gouvernement dispose (Howlett et Ramesh, 1995 : 80). Ils renvoient dans une conception plus restrictive aux moyens et techniques utilisés pour augmenter la probabilité de conformité des actions entreprises par les différents acteurs de la politique (Ingram et Schneider, 1990 : 71-72). Ils sont dans cette optique des choses associées principalement aux incitatifs (ibid.).

Il existe plusieurs classifications des instruments d'une politique. McDonnell et Elmore (1987 : 134-140) les regroupent en quatre catégories : mandats, incitatifs, développement de capacité et changement de système. Les règles qui gouvernent les actions des institutions et des individus sont les mandats (ibid.). Les incitatifs concernent le transfert d'argent aux individus et aux agences en échange d'actions accomplies (ibid.) Le développement de capacité inclut les investissements dans les infrastructures et les ressources humaines en vue d'accroître la capacité d'action des agents de mise en œuvre (ibid.). Les changements de système ont trait à la modification de la répartition du pouvoir entre les individus ou entre les agences en vue de modifier la structure à travers laquelle sont fournis des services (ibid.).

Les classifications répertoriées par Pal (1997 : 104) se différencient quelque peu de celle de McDonnell et Elmore (1987). Selon lui, les instruments d'une politique regroupés sous le sigle NATO sont : la structure du regroupement des informations, l'autorité, les finances ou l'argent (Pal, 1997 : 104). Quatre catégories d'instruments allant du plus au moins coercitif existent selon Pal (ibid.) pour Doern et Phidd (1992) : l'auto régulation, les exhortations (les avertissements), les dépenses, la régulation et le « public ownership ».

Howlett et Ramesh (1995 : 82) adoptent une catégorisation assez différente. Les instruments peuvent être volontaires (discrétionnaires), mixtes ou directifs (obligatoires ou relevant de l'État). Les instruments qualifiés de volontaire ont trait à la famille et la communauté, aux organismes faisant du volontariat et au marché (id. : 83-86). Les instruments mixtes comprennent l'information/l'exhortation, la subvention, les

patentes/les autorisations, les taxes et les frais (id. : 91-98). Les directifs incluent la réglementation, les entreprises publiques mises à contribution (id. : 87-90).

Pour conclure, les éléments d'une politique publique peuvent être identifiés dans différents types de documents officiels. La politique dans ce cas est explicitement formulée dans un cadre formel. Il n'en demeure pas moins qu'une politique publique peut également être implicite ou être exprimée dans un cadre informel ou dans des plans d'actions ne faisant pas mention explicite des besoins ou des buts poursuivis. Elle peut coïncider à un énoncé comportant la représentation d'un problème qui se pose dans le domaine public, des buts et des instruments.

Différentes typologies des instruments d'une politique existent. La classification de McDonnell et de Elmore (1987) –mandats, développement de capacité, incitatif, changement de système– retient l'attention dans la mesure où elle résume bien les différentes typologies et les différents cas de figure qui peuvent exister. Celle de Howlett et Ramesh (1995) présente aussi un intérêt certain : elle fournit une conceptualisation autre qui met en exergue l'utilisation d'instruments différents de ceux propres au gouvernement (les instruments volontaires et mixtes).

3.2.3. Politique publique et politique en éducation : processus, cycle, approche séquentielle, limites

Le processus d'une politique¹⁹ –c'est-à-dire l'ensemble des étapes précédant la formulation de la politique, la formulation et l'adoption, la mise en œuvre et les étapes subséquentes–, selon l'approche séquentielle, comporte différentes étapes bien identifiées. Les étapes suivantes sont fréquemment citées : l'identification du problème, la proposition de différentes alternatives de solution ou encore alternatives de politique, la prise de décision ou sélection d'une solution (la politique), la mise en œuvre et l'évaluation (Howlett et Ramesh, 1995 : 11 ; Farell, 1994 : 4499 ; Graig, 1987 : 10 ; Jones, 1970 : 149 ; Jones, 1984 : 29). La dernière étape peut correspondre à la terminaison c'est-à-dire l'arrêt de l'action engagée –l'implantation ou mise en œuvre– (Jones, 1970 : 149 ; Jones, 1984 : 29). Elle peut faire référence par ailleurs à l'adaptation, à l'ajustement, à une

¹⁹ En anglais : « policy process ».

nouvelle conception du problème et des solutions, à de nouvelles options de politiques ou à la formulation d'une nouvelle politique (Graig, 1987, Jones 1970, 1984; Farrell, 1994 ; Haddad, 1995 ; Howelett et Ramseh, 1995).

L'impression de linéarité qui ressort de façon générale des représentations schématiques du processus d'une politique n'est pas forcément représentative de la réalité. Les phases ne s'y succèdent pas nécessairement (Meny et Thoening, 1989 : 155 ; Muller et Suler, 1998 : 30-31). Certaines d'entre elles peuvent survenir simultanément ou être inversées dans l'ordre chronologique (ibid.). Les auteurs des typologies d'étapes en sont bien conscients selon Vincent (2002 :11) :

« Les auteurs de ces typologies des étapes montrent qu'elles ne se déroulent pas de façon linéaire, que la formulation peut être l'occasion d'une nouvelle émergence, que la mise en œuvre suppose bien souvent qu'on revienne à la formulation, que l'évaluation quand elle a des suites, peut entraîner une nouvelle émergence ».

Il est pertinent de mentionner ce commentaire dans la mesure où l'une des critiques²⁰ émise à l'endroit de cette modélisation est la linéarité. Si la logique analytique permet de mieux comprendre, sa validité descriptive au plan empirique est souvent faible.

Pour conclure, l'approche séquentielle met en évidence les différentes étapes du processus d'une politique. Les phases de ce cycle sont: l'identification du problème, la proposition de différentes alternatives de solution ou encore alternatives de politique, la prise de décision ou sélection d'une solution (la politique), la mise en œuvre et l'évaluation. Sa dernière étape fait référence à la fin de l'action entreprise, à des modifications au sein de la politique ou à la formulation des nouvelles options politiques.

Le processus d'une politique, ne peut toutefois pas être, empiriquement qualifié de linéaire dans la mesure où ses composantes même si elles sont analytiquement distinctes ne se succèdent pas forcément dans la réalité.

²⁰ Voir Muller et Surer (1998) à ce sujet

3.2.4. Politique d'éducation, politique éducative,

Des définitions propres aux politiques d'éducation existent. Il est à noter que de façon générale l'expression « politique d'éducation » est synonyme de « politique éducative ». Cette convergence de sens et l'emploi de façon interchangeable de ses expressions prêtent parfois à confusion dans la mesure où les expressions « politique éducative » et « politique d'éducation » sont également employées au niveau des politiques propres aux établissements scolaires. Dans le texte « politique d'éducation » et « politique éducative » désignent les politiques gouvernementales affectant le secteur éducatif. L'expression « politique en éducation » est cependant plus fréquemment utilisée en raison du fait que de multiples sortes de politique sont mises en œuvre en éducation en vue d'atteindre les finalités d'une politique d'éducation à caractère général.

La politique d'éducation, d'après Legrand (1988 : 4-7), implique un projet consciemment et explicitement formulée c'est-à-dire une anticipation et une projection d'un changement dans un futur proche ou lointain. Elle existe au sein d'une école, d'une commune, d'une province, d'une région ou d'un pays. Elle est le plus fréquemment associée à un État. La politique d'éducation s'avère être liée au pouvoir responsable de l'éducation et à son exercice. Elle s'insère dans un cadre légal. Elle se traduit, entre autres, par des lois et/ou des décrets. Elle peut aussi être décelée dans les règlements, les programmes et les instructions. Il s'agit bel et bien d'une politique visant l'éducation en exclusivité.

Une politique éducative s'avère être selon Psacharopoulos (1989 : 180) une déclaration d'intentions ou une prise de décision qui affecteront des aspects du système scolaire. Des éléments de politique éducative dans le cas de « pays en développement », entre autres, peuvent être retracés dans différents types de documents officiels : les déclarations et manifestes politiques, les rapports spéciaux des commissions, les plans, les actes du ministère et les rapports des organisations internationales (Psacharopoulos, 1990 : 2). Plusieurs études²¹ de cas traduisent cet état de fait : les caractéristiques et composantes des politiques sont indiquées à partir de la présentation de ce type de documents.

²¹ Voir à ce sujet : liste des références

Une politique en éducation fait référence, pour Haddad (1995 : 18) et Rich, (1974 : 16) –dans une perspective liée à la planification pour le premier et à l’administration pour le second– à une décision ou à un ensemble de décisions explicites (sous forme d’énoncés) ou implicites qui établissent les directives ou du moins les orientations qui encadreront les décisions à prendre et les actions à mener. Elle est à la fois objet et origine de planification.

L’élaboration d’une politique implique : une étude du problème ou de la situation, la détermination d’options en vue de le résoudre et le choix d’une des solutions proposées (Haddad, 1995 : 24).

D’Hainnault (1980 : 39) définit la politique éducative en fonction de son rôle :

« Le rôle de celle-ci (la politique éducative) est donc de définir des priorités et de tracer des axes ; ce faisant, elle s’appuie sur des valeurs sociales, morales et politiques plus ou moins organisées dans une philosophie de l’éducation et qui déterminent les résultats **globaux**²² attendus de l’action éducative »

La politique éducative, dans sa perspective des choses, guide et oriente l’éducation et les interventions dans ce domaine. Elle comporte de multiples facettes et concerne différents enjeux (D’Hainnault, 1980 : 39-79). Elle présente des points de continuité et/ou de rupture avec les politiques antérieures. Elle répond à un besoin ou à une demande. Elle désigne les bénéficiaires. Elle justifie l’action éducative. Elle informe sur la focalisation de l’éducation c’est-à-dire de l’accent mis sur l’insertion de l’individu dans la société ou sur sa contribution à la réalisation d’un autre modèle de société. Elle détermine la marge de pouvoir discrétionnaire des agents du système d’éducation. Elle établit la durée de l’éducation formelle obligatoire. Elle indique les contenus et véhicule des valeurs et idéologies. Elle statue sur les conditions et les critères d’accessibilité à l’éducation. Elle influence jusqu’à un certain point les rapports entre les différents acteurs.

Une politique éducative ne surgit pas du néant (ibid.). Elle répond à une demande ou à un besoin (id. : 78-79). Elle est déterminée, en principe, par ceux légitimement désignés par la communauté. Elle résulte de l’influence jumelée des systèmes politique,

²² Mis en gras par l’auteur.

économique, démographique, administratif ; qui, eux même subissent celle des cadres historique, philosophique, éthique, religieux, social, culturel, physique et géographique (id.: 40)

De Ketele et al (1989 : 175-179) reprennent dans une commune mesure la conception d'une politique éducative d'Hainault (1980) en y introduisant certaines nuances et précisions. Elle constitue une déclaration d'intentions éducatives par le pouvoir publique. Elle comporte, entre autres, l'énoncé des finalités, des objectifs institutionnels et la désignation des bénéficiaires de l'éducation (ibid.). Il faut comprendre par finalités les lignes directrices de l'action pédagogique et la désignation des valeurs ; par objectifs institutionnels : les compétences ou attitudes à acquérir par les apprenants au terme d'un cycle d'enseignement ; et par bénéficiaires ceux qui bénéficient de l'éducation (De Ketele et al, 1989 : 177-179). Elle est traduite en plan d'action et en programme. Il entend par programme un ensemble structuré incluant la politique éducative et les objectifs, les contenus, les méthodes, les moyens d'évaluation et les ressources (id. : 175). La politique éducative indique de plus le degré de scolarisation, la durée de la scolarité et l'accès à diverses sortes d'enseignement.

Une politique en éducation peut être comprise, selon Ball (1994 : 10), à la fois comme texte et action ; mots et faits. Elle fait référence à un texte à un discours, à un processus et à un résultat (Ball, 1994 : 15). Elle constitue une intervention fondée sur un texte dans la réalité (id. : 16).

Il est possible, d'après Ball et Bowe (1992 : 100), de différencier, au plan analytique, la politique actualisée de l'énoncé de la politique en cours. La première correspond aux pratiques et aux discours institutionnalisés constituant la réponse de ceux en charge de la mise pratique de la politique énoncée à celle-ci²³, aux politiques désirées par les différents acteurs en présence dans l'arène politique et au contexte (ibid.). La seconde renvoie aux textes qui régissent la politique en cours (ibid.). D'Hainault (1980 : 42) note également une différenciation entre la politique déclarée et celle mis en acte :

« La politique éducative, telle qu'elle apparaît au niveau des intentions déclarées, est toujours différente de ce qu'elle se révèle dans les

²³ Voir à ce sujet l'étude de Cohen et Ball (1990) sur la relation existant entre la politique et la pratique. Elle fournit une analyse et des exemples illustrant bien cette dynamique.

dispositions administratives ou légales et les structures de l'éducation. La différence s'explique par le caractère contraignant de la réalité, le retard de l'action sur les intentions et les écarts entre les déclarations et la volonté politique véritable. »

Ainsi, une politique semble être inscrite dans une dynamique interprétative. La politique énoncée ou formulée est— selon Codd (1988) ; Ball (1994) ; Ball et Bowe (1992) ; McLaughlin (1989), Cohen et Ball (1990)— soumise à l'interprétation des différents acteurs. Ceci n'est pas sans importance pour sa mise en œuvre. Cette question sera abordée plus longuement dans le chapitre portant sur la mise en œuvre.

Ball (1994 :16) souligne qu'au cours de l'évolution de cette dynamique interprétative, la politique (le texte) acquiert de multiple sens. Elle est soumise à une pluralité de lecteurs et, de ce fait, s'avère être l'objet de multiples interprétations (ibid.). Une politique est apparentée dans cet ordre d'idées à des représentations codifiées qui sont décodées à travers un système de représentation propre aux acteurs (ibid.). Il s'ensuit que le sens de la politique une fois mise en contact avec le praticien peut différer de manière plus ou moins substantielle de celui des concepteurs surtout si sa formulation est fortement abstraite.

Outre l'existence du système de représentation propre à l'interprète, d'autres éléments entrent en ligne de compte. Le texte de la politique, à titre d'exemple, n'est pas forcément clair (Ball, 1994). La politique éducative peut de plus être caractérisée par des incohérences et des contradictions (D'Hainault, 1980 : 63). Celles-ci peuvent découler d'un manque de coordination des interventions des acteurs au cours de son élaboration ou du primat de raisons politiques ou affectives existant au niveau de la prise de décision au détriment de raisons plus pragmatiques et rationnelles (ibid.).

La politique d'éducation paraît être également intégrée dans une dynamique interactive. Elle est issue d'un environnement dont les caractéristiques la façonnent et peuvent, éventuellement, l'influencer (D'Hainault, 1980 : 40). Une politique s'insère, le plus souvent, dans un environnement marqué par l'activité politique (Ball et Bowe, 1992 : 100). Dans les processus de définition, de décision et d'adoption d'une politique, différentes options politiques sont en compétition. Ces options représentent des intentions de politique qui traduisent les différentes appartenances idéologiques des

acteurs de l'arène politique. La politique peut représenter dans de tels cas un enjeu politique. Une politique peut s'avérer être un vecteur par lequel s'opère l'exercice et la légitimation d'un pouvoir politique (Codd 1988 : 235). La politique peut véhiculer un discours qui représentent à la fois un objet ou un instrument de pouvoir (ibid.).

Il existe différentes classifications des politiques d'éducation. Les politiques dans le domaine l'éducation varient selon leur sujet, leur complexité et l'importance de la question traitée (Haddad, 1995 : 18). Elle peut concerner des questions relatives à la gestion quotidienne ou constituer une réponse à une question spécifique (ibid.). Elle peut également renvoyer à des décisions stratégiques comme dans le cas des politiques à grandes échelles ou encore des politiques générales (ibid.). Elles peuvent en outre être générales ou spécifiques (D'Hainault, 1980 : 39).

Une politique générale d'éducation peut correspondre à une politique de réforme ou encore à une réforme (Legrand, 1998). Celle-ci introduit des changements au sein du système d'éducation (Thomas, 1994 : 1852). Le changement plus précisément signifie « que quelque chose s'est produit, entre le moment initial T_0 et un moment postérieur T_1 , dans la structure du système scolaire, dans un de ses processus ou dans ses objectifs » (Huberman, 1973 : 7). Trois types de changements peuvent survenir : le changement matériel, le changement conceptuel et le changement relatif aux méthodes (Huberman, 1973 : 12).

Plus spécifique, une politique peut par exemple être limitée à l'amélioration d'une technique d'enseignement ou peut impliquer dans une perspective générale un remaniement de l'ensemble du système éducatif national (Thomas, 1994 : 1852).

Une politique de réforme peut être assimilée, en outre, à un ensemble cohérent de politiques –elles mêmes plus spécifiques– et de stratégies conçues en vue de causer des changements majeurs dans le système éducatif (Moulton et al, 2001a : 14). Elle correspond, dans un tel cas, à une réforme systémique et réfère à un système de composantes tels les contenus, les acteurs, et le contexte qui s'affectent mutuellement, s'harmonisent (éventuellement) et s'ajustent en vue d'atteindre les buts fixés.

En résumé, il est utile de rappeler qu'une politique d'éducation indique les priorités et les orientations du système d'éducation. Elle peut être objet ou source de planification. Ses éléments constitutifs peuvent être décelés dans différents types de documents tels les plans d'action, les programmes, les lois cadres. Elle comporte des finalités, des valeurs et des lignes directrices. Elle peut être générale ou spécifique.

Une politique d'éducation résulte de l'action conjuguée de différents éléments contextuels d'ordre politique, économique, culturel, historique, institutionnel et social. Une conception de l'homme et de la société de même qu'une philosophie de l'éducation lui sont sous-jacentes. Elle est sujette à interprétation et à modification.

Elle peut correspondre à une réforme quand elle préconise un changement au niveau d'une des composantes du système éducatif ou de l'ensemble du système. Une réforme qui vise un changement général du système implique un ensemble de politiques subséquentes.

Une synthèse de ce chapitre permet de définir une politique d'éducation en les termes suivants. Une politique d'éducation renvoie à une déclaration d'intentions émanant d'un gouvernement ou d'une autorité gouvernementale. Ses éléments constitutifs peuvent être décelés à travers différents documents à caractère officiel. Elle fait référence à ce qui est déclaré mais également à ce qui est mis en acte.

Comme toute politique, la politique d'éducation répond à un problème, une demande ou un besoin. Elle indique, en réponse à ceux-ci, les orientations que le système éducatif doit suivre. Elle comporte, explicitement ou implicitement, une conception de la société et une philosophie de l'éducation. Elle stipule donc des finalités, comprend des valeurs et formulent des lignes directrices. Ces dernières peuvent être associées à des normes devant être respectées au niveau de la mise en œuvre.

Aux politiques d'éducation sont souvent associés des programmes d'action ou des plans d'action.

Une politique d'éducation a des instruments c'est-à-dire des vecteurs qui permettent leur « matérialisation ». Ils peuvent prendre la forme de mandats, d'incitatifs, de développement de capacité et de changement de système.

Une politique d'éducation s'intègre dans un contexte politique, social, culturel, institutionnel, économique qui conditionnent ses caractéristiques. Elle ne subit pas uniquement l'influence de l'environnement. Elle interagit avec lui en l'influençant à son tour. Elle s'insère, en outre dans une dynamique interprétative une fois mise en contact avec le praticien. Elle peut dans ce cas de figure faire l'objet de modifications. De la dynamique interprétative peut surgir une dichotomie entre la politique formulée et celle en cours.

Une politique d'éducation peut être spécifique ou générale. Une politique générale peut regrouper une ensemble de politique plus spécifiques. Elle peut prendre par ailleurs la forme de réforme.

Chapitre 4. Mise en œuvre de politiques : Définitions et approches

Les États en vue d'atteindre les finalités ou les buts d'une politique d'éducation qu'elle soit générale ou spécifique –dans la mesure où la politique ne constitue pas elle-même un obstacle à l'atteinte des buts qu'elle vise²⁴– doivent l'implanter. Les gouvernements à cette fin la « mettent en œuvre ». La « mise en œuvre » est l'expression communément utilisée dans la littérature²⁵ pour désigner le processus par lequel un gouvernement réalise ou implante une politique ou du moins tente de la réaliser ou de l'implanter.

La mise en œuvre semble de façon générale avoir été durant un certain nombre d'années considérées comme un processus allant de soi une fois la politique adoptée (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Gaziel, 1994 ; Graig 1987 ; Myrtle, 1983 ; Smith, 1973 ; Brinkerhof, 1996 ; Verspoor, 1992). Des chercheurs font, cependant, de la mise en œuvre leur objet d'études au début des années '70 (Grindle, 1980 ; McLaughlin, 1987 ; Graig, 1987, 1994 ; Morah, 1996 ; Lemieux, 2002 ; Wittrock et DeLeon, 1986). Les écarts constatés entre les objectifs fixés par les politiques publiques menées dans les « pays industrialisés » et les « pays en développement » et les résultats obtenus à l'issue de leur mise en application expliquent, entre autres, l'engouement pour ce domaine de recherche (Graig, 1994 : 4). Le domaine d'étude de la mise en œuvre devient prolifique. Une multitude d'études y sont effectuées jusqu'à la fin des années '80. Il ressort de cette prolifération une pluralité de définitions du concept de « mise en œuvre » et l'existence d'approches différentes de l'étude de la mise en œuvre d'une politique.

Les sections suivantes tentent, entre autres, de répondre aux questions : Qu'est-ce que la mise en œuvre? Comment aborde-t-on l'étude de la mise en œuvre? La première présente et synthétise les définitions les plus importantes et différentes recensées dans ce domaine d'étude. La seconde fait état des différentes approches de l'étude de la mise en œuvre. Chacune de ces approches montre un aspect particulier de la « mise en œuvre » ou de son étude qui permet de mieux saisir le sens de ce concept. La troisième section

²⁴ Ce point sera abordé dans le Chapitre 6 Les facteurs intervenant et affectant la mise en oeuvre

²⁵ Celle relative à la mise en oeuvre

met en évidence les enjeux actuels de la recherche sur la mise en œuvre et livre des pistes d'analyses intéressantes à l'étude de la mise en œuvre

4.1. Mise en œuvre d'une politique : définitions

La mise en œuvre est souvent considérée comme une phase du processus d'une politique. Les présentations du processus d'une politique de Howlett et Ramesh (1995 : 11), Farrell (1994 : 1499), Graig (1987 : 10), Jones (1970 : 149, 1984 : 29) en témoignent.

Meny et Thoening (1989 : 233) la définissent comme suit : « La mise en œuvre désigne la phase d'une politique publique pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre normatif d'intentions, de textes ou de discours ». Elle suppose, d'après ces auteurs une orientation normative du changement social et un système d'actions de plusieurs acteurs. Il est possible dans leur perspective des choses de différencier le processus de mise en œuvre de la structure de mise en œuvre c'est-à-dire la prescription (la théorie) de la pratique. Le processus réfère à ce qui est prescrit par la politique et qui éclaire, oriente et indique les conditions et les modalités de mise en œuvre (id. : 254) : c'est la mise en œuvre telle qu'elle est conçue. La structure désigne ce qui se déroule dans la réalité (ibid.).

La notion de « traduction » peut être utilisée pour expliquer celle de mise en œuvre : la mise en œuvre correspond à la « traduction » des politiques et des intentions de programmes en résultats (Brinkerhoff, 1996 : 1393) concrets.

La mise en œuvre peut, en outre, être comprise comme l'étape succédant logiquement et fonctionnellement à la formulation d'une politique (Van Meter, 1975 : 477). Elle représente, pour Grindle (1980 : 6) le lien existant entre les buts d'une politique et les résultats obtenus. Elle constitue, pour d'autres, le processus compris entre la déclaration d'une politique et son impact (O'Tool, 1986 : 183).

Une définition relativement similaire à celle-ci semble, selon O'Tool (2000 : 266), être actuellement entérinée par nombre d'auteurs : la mise en œuvre d'une politique publique est l'ensemble de ce qui se produit entre la déclaration officielle d'intention d'un gouvernement d'entreprendre ou d'arrêter une action gouvernementale

et l'impact de cette prise de décision dans le monde réel. DeLeon (1999 : 314) stipule une compréhension relativement semblable, mais incluant une référence à l'origine d'une politique, indiquant aussi un critère pour l'évaluation des résultats : la mise en œuvre comprend tout ce qui se passe entre le moment où des attentes sont formulées à travers une politique et les résultats de celle-ci tels qu'ils sont perçus.

La mise en œuvre comporte, d'après Van Meter et Van Horn (1975 : 447), toutes les actions qu'entreprennent des individus ou des groupes relevant des secteurs public ou privé en vue d'atteindre les objectifs fixés par une politique. Elle comprend la transformation des décisions prises à travers la politique en termes opérationnels et l'ensemble des efforts fournis en vue de les réaliser (ibid.). Morah (1996 : 81) s'inscrit dans la même lignée de pensée. La mise en œuvre, dans une perspective plus générale, regroupe tout ce qui fait suite à la formulation d'une politique notamment les méthodes et les processus qui produisent les résultats finaux (ibid.). La mise en œuvre dans cet ordre d'idées est synonyme de réalisation, de mise en pratique et/ou d'implantation comme le suggère Gaziel (1994). La mise en œuvre, selon Goggin et al (1990 : 182), réfère à un processus extrêmement complexe qui regroupe une série des décisions et d'actions administratives et politiques entreprises à travers le temps dans un lieu donné. Les qualificatifs de dynamique et multidimensionnel peuvent être ajoutés à celui de complexe dans la mesure où la mise en œuvre peut faire référence à un processus d'exécution, à l'élaboration et à la construction de chaînes de prise de décisions et d'accords (Pal, 1997 : 154).

La mise en œuvre répond également aux caractéristiques de complexe, dynamique et multidimensionnelle dans la compréhension de Brinkerhoff (1996 : 1396). Des composantes techniques et politiques y interviennent²⁶ : le processus de mise en œuvre nécessite en plus des analyses techniques, l'établissement de consensus, la participation des acteurs clés, la résolution de problèmes, des compromis, l'adaptation au milieu et une planification qui tient compte des contingences (ibid.). Elle constitue en outre un processus interactif.

²⁶ Bardach (1979 : 55-56) conçoit la mise en œuvre comme un système de jeux. Elle constituerait dans sa perspective un processus consistant à assembler des éléments requis pour atteindre des résultats attendus dans lequel se développe un ensemble de jeux plus ou moins inter-reliés qui déterminent la disponibilité ou pas de ces dits éléments.

Grin et Van de Graaf (1996) proposent une conception plus restrictive de la mise en œuvre. Elle s'avère être un processus d'interactions communicationnelles entre les acteurs de la politique et les groupes cibles chacun détenant une rationalité particulière (Grin et Van de Graaf, 1996 : 291). Ces interactions sont basées, principalement, sur la compréhension, l'apprentissage et l'ajustement des significations. Il s'opère au cours de la mise en œuvre un ajustement au niveau de la compréhension des différents acteurs autour d'un artifice technique.

Wildavsky et Majone (1979 : 193-194) précisent que la mise en œuvre est un processus évolutif au cours duquel la politique est à la fois mise en application et reformulée jusqu'à un certain point. Une mise en application systématique de la politique telle que formulée s'avère être impossible à leur avis.

Il est difficile dans certaines situations de dissocier le processus de formulation de la politique de sa mise en œuvre (Grindle, 1980 : 8). Grindle (ibid.) indique que cet état de fait résulte de la rétroaction qui surgit au cours du processus de mise en œuvre, des modifications au niveau des objectifs et des orientations de la politique en raison des procédures préexistantes ou de la nécessité d'interpréter les lignes de conduites à suivre. Ce qui est réalisé sur le terrain peut, dans ce cas de figure, être différent de ce qui est initialement prévu dans la politique.

Mc Laughlin (1987) émet un point de vue qui inclut certains éléments de celui Grindle (1980). Il en diffère toutefois. Toute action de mise en œuvre change, d'après cet auteur (1987 : 174-175), le problème de la politique, ses ressources et ses objectifs en raison des nouvelles exigences ou contraintes qui surgissent au cours de l'évolution du processus de mise en œuvre. Le processus de mise en œuvre peut concourir à l'émergence de problèmes et de conséquences inattendues. La mise en œuvre dans une telle optique des choses coïncide à un processus de transformation. Outre cet aspect, elle est assimilée également par Mc Laughlin (ibid.) à un processus de négociation dans la mesure ou durant la mise en œuvre les individus négocient leur réponse —c'est-à-dire leur façon de réagir— à la politique.

Geller et Johnstson (1990) mettent l'accent sur le caractère incertain et non linéaire de la mise en œuvre. La dynamique de mise en œuvre est marquée par la non-

linéarité, la turbulence et l'irrégularité (ibid.). Ces aspects amenuisent la possibilité de l'orienter. Il se peut que dans certains cas une nouvelle conceptualisation et une reconsidération du programme d'action, de la durée, des changements à apporter et des critères d'évaluation des résultats peuvent s'y opérer. C'est dire que la mise en œuvre et son efficacité sont fonction des contingences parfois difficiles à prévoir au moment de la formulation de la politique ou de la planification de sa mise en œuvre.

Cette dimension de non-linéarité qui peut éventuellement caractériser le processus de mise en œuvre est également relatée par Brinkerhoff et al (2001 : 2) en ce qui concerne les politiques de réforme notamment. Elle s'avère, de plus, être souvent caractérisée par une certaine incohérence. Le changement au cours du processus de mise en œuvre y est souvent multidirectionnel, fragmenté, interrompu et imprévisible.

Malgré ces considérations, il est pertinent de s'interroger sur la façon dont les politiques se « matérialisent ». Les politiques selon Magnen (1990) et Grindle (1980) se « matérialisent », généralement, à travers la mise en place de programmes et de projets. Grindle (1980 : 7) met, cependant, en évidence les limites de ce présupposé : les programmes en cours dans la pratique poursuivent-ils effectivement les objectifs de la politique ? Sont-ils gérés conformément à celle-ci ? Ces questions n'indiquent pas l'absence de programmes et de projets conformes à une politique déterminée, elles font plutôt ressortir l'existence possible d'une non-conformité des programmes et projets aux politiques.

La mise en œuvre désigne pour Crosby (1996 : 1405) un processus ouvert impliquant des tâches spécifiques selon qu'il s'agit de la politique en tant que telle, d'un programme ou d'un projet qui en résulte. Il est à signaler que le processus de mise en œuvre, en ce qui concerne les « pays en développement » à titre d'exemple n'est pas forcément un processus cohérent et continu (id. : 1405).

La mise en œuvre d'une politique en tant que telle se limite à des tâches stratégiques (ibid.). Elle porte principalement sur la légitimation, la conceptualisation et la modification de certaines structures. Elle est en quelque sorte un pré requis à la mise en œuvre des programmes et des projets. Les tâches relatives à la mise en œuvre de la

politique en tant que telle concernent : la cohésion, l'accumulation et la mobilisation des ressources, la planification, la structure organisationnelle, le suivi de l'impact (ibid.).

La mise en œuvre du programme représente un niveau opérationnel intermédiaire. Elle regroupe des tâches stratégiques et opérationnelles : élaboration du plan du programme, adoption de mesures en vue d'assurer la capacité de mise en œuvre (ibid.). Elle implique un leadership proactif, l'utilisation des ressources, la mise à contribution du support et la collaboration entre de multiples acteurs, organismes et groupes (ibid.).

La mise en œuvre des programmes, dans une autre perspective, peut être conçue comme un processus de prises des décisions par différents acteurs. Les résultats ultimes du processus sont déterminés par le contenu du programme et par les interactions entre ceux qui prennent les décisions politico-administratives (Grindle, 1980 : 56).

L'accent est mis sur les tâches opérationnelles durant la mise en œuvre des projets (Crosby, 1996 : 1405). Celles-ci ont trait à la clarification des objectifs, à la définition des rôles et des responsabilités, à l'élaboration de plan et de calendrier de travail, à la description des incitatifs et des sanctions. Elles incluent également le suivi, le contrôle et la rétroaction (ibid.).

Chacune des différentes définitions répertoriées met en exergue un des aspects de la mise en œuvre. La mise en œuvre renvoie aussi bien à une étape, à une période qu'à un processus. Elle fait partie du processus d'une politique. Elle succède à son élaboration et à son adoption. Elle s'avère être la période comprise entre l'élaboration/adoption de la politique et les résultats, les impacts, les effets ou encore les conséquences de celle-ci tels qu'ils sont évalués. Elle réfère à un processus complexe, multidimensionnel, évolutif, non linéaire et interactif. Elle intègre des composantes matérielles, techniques, administratives et politiques. Elle influence la politique et est affectée par celle-ci. La politique, au cours de la mise en œuvre, peut être sujette à modification ou à adaptation. La mise en œuvre d'une politique exige selon le cas celles de programmes et de projets. La mise en œuvre d'une politique est fréquemment associée à celle de son programme d'action.

4.2. *Approches de la mise en œuvre*

Deux approches semblent avoir dominées l'étude de la mise en œuvre : l'approche « top-down²⁷ » et l'approche « bottom-up »²⁸. La recherche sur la mise en œuvre et, plus précisément, sa pertinence et les orientations futures à lui donner font, actuellement, l'objet d'une controverse entre différents auteurs²⁹.

Dans les sections ci-après sont décrites les différentes approches de la mise en œuvre et sont relatés les points clés du débat actuel. Elles livrent des éléments d'informations qui permettent de mieux comprendre l'expression « mise en œuvre de politique ». Elles rendent compte, également, des différentes perspectives analytiques qui, selon les recherches, existent dans ce domaine. Elles fournissent, par ce biais, des pistes pour l'analyse de la mise en œuvre et une compréhension plus approfondie de ce processus.

4.2.1. L'approche « top-down »

L'approche « top-down » émerge vers la fin des années '60 et au début des années '70 (Fitz, 1994 : 54, O'Tool, 1986 : 182). Elle apparaît au moment où la mise en œuvre devient pour les chercheurs, un objet d'étude. Elle est alors perçue comme un élément capable d'expliquer les échecs des politiques publiques menées aux États Unis d'Amérique notamment (ibid.).

L'approche du « top-down » étudie la mise en œuvre à partir de la perspective de ceux qui conçoivent et/ou élaborent les politiques (Matland, 1995 : 146) c'est-à-dire des points de vue des politiciens et des gestionnaires désirant qu'une situation particulière ou qu'un résultat déterminé survienne (Linder et Peter, 1987 : 462).

La mise en œuvre constitue une phase distincte de celle de la conception et de la formulation de la politique (Fitz 1994 : 54 ; Hambleton, 1983 : 406). Elle peut-être considérée comme un processus hiérarchisé et renvoie à l'application de décisions émanant d'une autorité centrale (Lazin, 1995 : 264). Meny et Thoening (1989 : 235-236) relatent cet aspect en ces termes:

²⁷ « top-down » signifie du haut vers le bas.

²⁸ « bottom-up » signifie du bas vers le haut.

²⁹ Voir à ce propos Policy Currents 1999-2001

« Elle déroule la mise en œuvre comme une séquence linéaire en descendant du centre vers une périphérie. Le haut gouverne par la définition du sens ou des fins, et par le maniement de l'autorité. La base applique par conformité à la hiérarchie et par appropriation instrumentale. »

La mise en œuvre dans une telle perspective est synonyme de réalisation, de mise en acte, d'exécution et d'implantation.

L'analyse du processus de mise en œuvre part de la politique formulée. Il s'agit d'observer comment les objectifs sont réalisés et de déterminer pourquoi ils le sont (Sabatier, 1986 : 22). L'accent est mis sur les facteurs pouvant être manipulés au niveau central (Matland, 1995 , 146 ; Sabatier, 1986 : 32). Un intérêt particulier est porté sur la congruence entre les objectifs fixés, les choix des mesures relatives à leur mise en œuvre et les actions menées par les agents de mise en œuvre. (Matland, 1995 : 146 ; Sabatier, 1986 : 22). L'accent est mis sur l'efficacité (Meny et Thoenig, 1989 : 235). Les processus de commande et de contrôle sont les facteurs qui retiennent surtout l'attention (Linder et Peters, 1987 : 462). Les difficultés liées à l'atteinte des résultats ou les facteurs y contribuant se situent au niveau de la mise en œuvre (Hambleton, 1983 : 405).

Le schéma proposé par Linder et Peters (1987 : 470) illustre l'approche « top-down » :

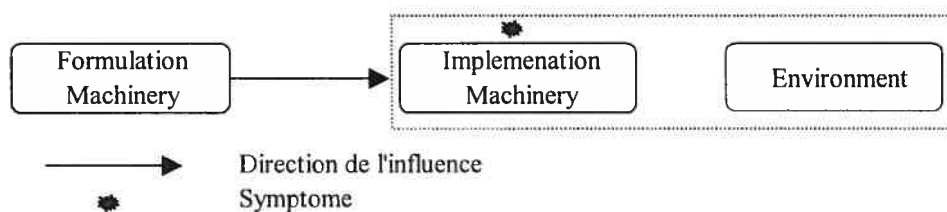


Figure 6 : Schématisation de l'approche « top-down »³⁰

L'approche « bottom-down³¹ » représente, pour Linder et Peter (1987 : 466, 470), une variante de celle du « top-down ». Elle renvoie, principalement, au modèle

³⁰ L'Astérisque indique le symptôme c'est-à-dire le facteur qui pose problème.

³¹ Voir Figure 7. Cette représentation schématique est de Linder et Peters (1987 : 470).

proposé par Sabatier (1983)³² (ibid.). La mise en œuvre dans cette perspective n'est pas uniquement influencée par la formulation de la politique. L'environnement a également un impact sur son déroulement. Le niveau de turbulence et de complexité de l'environnement, le comportement du groupe cible en termes de résistance et de réponses inattendues ou improductives, les conditions socio-économiques, le support politique sont autant de facteurs qui affectent la mise en œuvre de la politique (Linder et Peters, 1987 ; Sabatier, 1983). Elle intègre certaines des composantes de l'approche « bottom-up ». La mise en œuvre, quant à elle, modifie jusqu'à un certain point l'environnement. Il existe en effet une interaction entre la mise en œuvre et l'environnement. Les résultats de cette interaction ont des conséquences sur la politique.

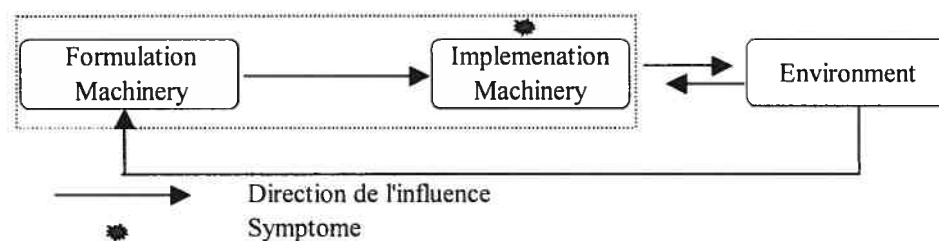


Figure 7: Schématisation de l'approche « bottom-down »

Le succès de la mise en œuvre dans l'approche « top-down » et dans sa variante « bottom-down » est évalué en regard des directives et objectifs découlant de la politique. Le degré auquel les résultats ou encore les effets de la politique correspondent à ceux attendus permet de juger de son succès ou de son échec (Graig, 1987 : 26).

En guise de conclusion, l'approche « top-down » part du principe que la correction du mécanisme de mise en œuvre entraîne le succès de la politique. Ces recommandations des tenants de l'approche « top-down » en vue d'améliorer la mise en

³² Ce modèle est décrit dans la section portant sur les modèles de mise en œuvre des politiques

application d'une politique et d'assurer son succès sont relevées par Matland (1995 : 146-147):

- Les buts et les objectifs doivent être clairs et évidents;
- Il est nécessaire de réduire le nombre d'acteurs ;
- La limitation du volume de changements à opérer doit être prise en compte ;
- La responsabilité de la réalisation doit être attribuée à des organismes familiers avec les problèmes traités.

Les critiques suivantes émises au sujet de l'approche « top-down » sont répertoriées par Sabatier (1986), Linder et Peter (1987) et/ou Matland (1995) :

- Le fait de privilégier la perspective des décideurs entraîne une certaine négligence des autres acteurs ;
- La mise en œuvre y est considérée comme un processus administratif ;
- Les modèles inscrits dans l'approche du « top-down » sont relativement difficiles à utiliser dans des situations où il existe de nombreux acteurs et/ou des orientations multiples ;
- L'accent n'est pas suffisamment mis sur les stratégies mises en place par les agents de mise en œuvre et les bénéficiaires en vue de faciliter ou de contrecarrer la politique ;
- L'absence de prise en compte du caractère évolutif des politiques pose problème.

4.2.2. L'approche « bottom-up »

L'approche « bottom-up » apparaît vers la fin des années '70 et au début des années '80 (Sabatier, 1986 : 36). Elle diffère en de nombreux points de l'approche « top-down ». Elle est présentée, dans les écrits, comme une alternative à la première.

Le point de départ de l'analyse dans l'approche « bottom-up » est la perspective, ou le point de vue, du groupe cible et des agents qui délivrent le service (Matland,

1995 : 149). Les points centraux de l'analyse sont les activités entreprises par les participants et ce qui est fait au cours du processus de mise en œuvre (Hambleton, 1983 : 405). Un accent est placé sur les stratégies des différents acteurs dans la poursuite de leurs objectifs (Sabatier, 1986 : 36, 38-39) et les interactions qui se développent entre eux (Lazin, 1995 : 266).

Les acteurs situés au bas de l'échelle de la structure organisationnelle ou sur le terrain jouent un rôle actif et exercent une influence sur son efficacité (Fitz, 1994 : 55-56 ; Linder et Peter, 1987 : 462-463). Des modifications peuvent être apportées à la politique. Celles-ci résultent aussi bien des interprétations de la politique par les différents acteurs que des interactions entre les différents groupes d'intérêt en présence (Graig, 1987 : 27-28 ; Linder et Peter, 1987 : 462-463).

La mise en œuvre ne se résume pas dans cette optique à la réalisation in texto d'une politique comme l'implique l'approche « top-down ». Elle est un processus de négociation au cours duquel s'effectuent des modifications, des réajustements, une sélection et une adaptation des buts de la politique aux contraintes du terrain (Linder et Peters, 1987 : 469). L'« exécution » de la politique conditionne en quelque sorte le contenu de la politique. La mise en œuvre a du même coup un caractère imprévisible et des conséquences inattendues peuvent surgir (Graig, 1987 : 1994). Elle influence également l'environnement.

La schématisation de l'approche « bottom-up » proposée par Linder et Peter (1987 : 470) synthétise adéquatement cette dynamique d'influence :

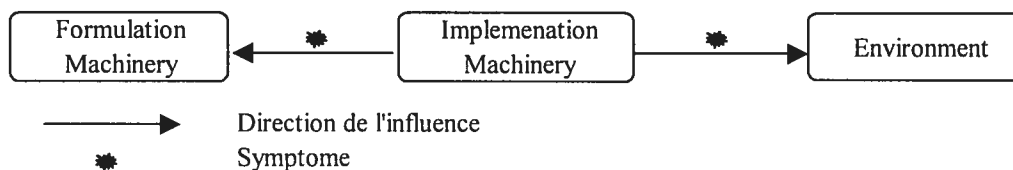


Figure 8 : Schématisation de l'approche « bottom-up »

La « perspective évolutive »³³ est une variante du « bottom-up ». La politique et le processus de mise en œuvre y sont en interaction (ibid.). Cette compréhension du processus de mise en œuvre est qualifiée de tautologique par Linder et Peters (1987) dans la mesure où ce qui est mis en œuvre devient la politique.

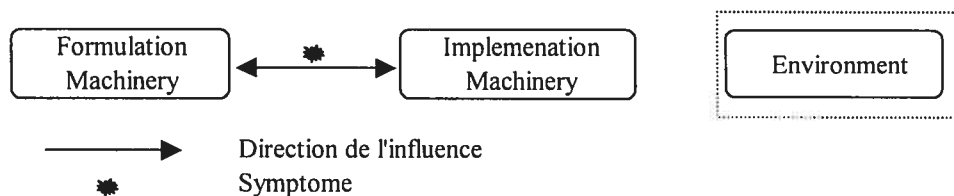


Figure 9 : Schématisation de « la perspective évolutive »

Il est à noter que dans l'ensemble les chercheurs utilisant l'approche « bottom-up » et la « perspective évolutive » cherchent à identifier les facteurs qui posent problème à partir d'une analyse du contexte et des stratégies mise en place par les acteurs du terrain. Un accent particulier dans les recommandations est mis sur la nécessité d'adopter des stratégies flexibles permettant une adaptation au contexte (Matland, 1995 : 148-149). La mesure du succès s'avère y être les effets positifs (id : 154)

Les critiques suivantes au sujet de l'approche « bottom-up » ont été notées par Sabatier (1986), Peter et Linder (1987) et/ou Matland (1995) :

- L'attention soutenue portée aux acteurs au cours du processus de mise en œuvre cause une tendance à oublier les influences antérieures ;
- Une trop grande emphase est accordée à la capacité de la périphérie à contrecarrer et à représenter une contrainte pour les décideurs ;
- Elle sous estime la capacité du centre à influencer le comportement des individus ;
- Elle sous estime la structure dans laquelle agissent les individus ;
- L'utilisation d'une méthode qui ne part pas d'une théorie explicite.

³³ Voir la figure 8. La représentation schématique est de Linder et Peter (1987 : 470)

Pour résumer, les approches du « top-down », du « bottom-up », du « bottom-down » et de la « perspective évolutive », pour reprendre la terminologie de Linder et Peters (1987), précisent certains aspects de la mise en œuvre.

Il est possible de constater qu'indépendamment de l'approche qu'il existe des relations d'influence entre les différentes composantes prises en compte. Ces relations peuvent être uni ou bi directionnelles.

Les facteurs à l'origine des difficultés de la mise en œuvre siègent en différents points. Ils peuvent, selon l'approche, être retrouvés au niveau de la politique elle-même, de la mise en œuvre et/ou de l'environnement.

L'approche « top-down », en mettant l'accent sur l'influence du niveau central, met en lumière le rôle que peut jouer la politique, les décideurs et les gestionnaires opérant à ce niveau, la structure de commandement et les démarches de suivi. L'approche « bottom-down » tient compte de l'influence de l'environnement. L'approche « bottom-up » permet de constater que d'autres acteurs (agent de mise en œuvre au bas de l'échelle notamment, les groupes en présence) interviennent et que leurs actions ont une incidence sur le déroulement de la mise en œuvre.

Les difficultés de mise en œuvre peuvent être situées, si l'on considère ses différentes approches et les rapports d'influence qu'elles établissent au niveau des liens entre la politique et la mise en œuvre ou, encore, au niveau de ceux existant entre la mise en œuvre et l'environnement.

4.2.3. Autres approches de la mise en œuvre

La mise en œuvre peut être abordée sous différents angles tel celui de la planification ou encore des stratégies de mise en œuvre. La mise en œuvre correspond dans cette perspective à l'objet de la planification ou de la stratégie. Certains éléments propres aux approches « top-down » et « bottom-up » peuvent être décelés dans les différentes façons d'aborder la planification ou les stratégies de la mise en œuvre. Dans les paragraphes ci-après sont présentés différentes conceptions de la planification ou des stratégies de la mise en œuvre utilisées : la « mise en œuvre programmée », le « forward mapping », le « backward mapping », la « mise en œuvre adaptative ».

La « mise en œuvre programmée » tel que définit par Berman (1980 : 205, 207-210), exige une programmation explicite des procédures de mise en œuvre que les agents de mise en œuvre doivent suivre. Elle partage avec l'approche du « top-down » : la définition claire et précise des objectifs et l'accent sur le processus de commande et de contrôle. Elle implique une participation limitée au processus d'élaboration de la politique, la conception de plan ayant des objectifs clairs et précis, une anticipation des contingences, une nette répartition des responsabilités, un usage limité du pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les agents de mise en œuvre (ibid.). Les problèmes de mise en œuvre dans cette approche peuvent surgir de l'ambiguïté des objectifs de la politique, de la présence d'un trop grand nombre d'acteurs, de la résistance des agents de mise en œuvre ou de leur inefficacité et de leur non-efficience (ibid.). L'évaluation consiste à vérifier la fidélité de l'application des procédures et est du type sommatif.

Elmore (1980) nomme « forward mapping » une approche qui se rapproche grandement de la « mise en œuvre programmée ». Une focalisation sur le niveau central et sur le processus de commande et de contrôle à l'instar de l'approche programmatique et du « top-down » est opérée dans le « forward mapping ». Elle requiert la clarté et la précision des objectifs de la politique, la définition spécifique et séquentielle des attentes formulées à l'endroit des agents de mise en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et la spécification des critères nécessaires à l'évaluation des résultats (ibid.). L'évaluation de la politique s'y effectue en regard des résultats obtenus. Le « forward mapping » postule que les concepteurs de politique contrôlent les processus organisationnel, politique et technologique qui affectent la mise en œuvre (id. : 603). Il en découle que la mise en œuvre est comprise comme un processus d'exécution pouvant être contrôlé par les décideurs.

D'autres conceptions telles le « backward mapping » et la « mise en œuvre adaptative » existent et s'inscrivent dans une logique similaire à celle du « bottom-up ».

Elmore (1980) dissocie le « forward mapping » du « backward mapping ». L'approche du « forward mapping » remet en question la croyance selon laquelle les concepteurs des politiques ont la possibilité d'exercer une influence déterminante sur la mise en œuvre ; et, celle relative à l'influence positive de la définition claire des

directives de la politique, des responsabilités administratives et des résultats attendus sur la probabilité d'implantation de la politique (Elmore, 1980 : 604). Le « backward mapping » consiste à préciser clairement le comportement à modifier au niveau inférieur, à décrire des procédures à répéter en vue de réaliser les changements nécessaires dans une direction allant de l'aval vers l'amont (Matland, 1995 : 151). Il met en outre l'accent sur la dispersion du contrôle et sur les facteurs qui sont influencés indirectement par les concepteurs de politique soit : les connaissances et les capacités de résolution de problèmes des administrateurs au niveau inférieur, la structure des incitatifs, les relations de négociation entre les différents acteurs et l'usage des fonds pour affecter le pouvoir discrétionnaire (Elmore, 1980 : 605).

La « mise en œuvre adaptative » offre une autre perspective des choses tout en tenant compte de certains paramètres similaires au « backward mapping » (Berman, 205 : 210-213). La mise en œuvre y est conçue comme un processus au cours duquel la politique peut être modifiée, spécifiée, révisée et adaptée selon le contexte dans lequel elle s'insère. La « mise en œuvre adaptative » contrairement à la « mise en œuvre programmée » considère la spécification et la précision des buts de la politique, le manque d'insertion d'autres acteurs et l'accent mis sur le contrôle comme un obstacle à la mise en œuvre (ibid.). L'existence d'objectifs généraux, la participation des acteurs clés dans les processus de prise de décision au cours de la mise en œuvre et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par les agents de mise en œuvre facilitent, d'après elle, l'implantation de celle-ci (ibid.). Ces éléments représentent des facteurs facilitant la mise en œuvre en raison du fait qu'ils facilitent l'adaptation de celle-ci aux contingences du milieu (ibid.). L'évaluation contribue à l'adaptation de la politique en rendant possible sa clarification de la politique et sa spécification (Berman, 1980 : 214).

4.3. Approches e de la mise en œuvre : Débats actuels

Au cours des années '70 et '80, selon O'Tool (2000 : 264, 273), un nombre considérable de recherches portant sur la mise en œuvre ont été effectuées sous forme d'études de cas uniques ou encore d'un petit nombre de cas. Cet intérêt soutenu pour ce domaine d'étude semble avoir disparu durant les années '90 aux États Unis d'Amérique

notamment (O'Tool, 2000 : 264). Il fait l'objet de scepticisme et d'abandon (DeLeon, 1999b ; Lester et Goggin, 1998 ; Winter, 1999).

O'Tool (2000 : 283) affirme qu'actuellement le débat entre l'approche « top-down » et l'approche « bottom-up » est clos.

Il serait, cependant, erroné ou du moins hâtif de conclure que la recherche sur la mise en œuvre ne suscite plus d'intérêt. De nouvelles pistes et orientations voient le jour. Des tentatives en vue de raviver l'intérêt pour ce genre d'étude sont entreprises. Le récent débat dans la revue *Policy currents* (1998-2001) et les articles de DeLeon (1999) et O'Tool (2000) attestent de cela.

Dans les paragraphes qui suivent les critiques formulées et les nouvelles orientations préconisées sont inventoriées. Les points de vues avancés par ces auteurs mettent dans l'ensemble en évidence les lacunes de la recherche sur la mise en œuvre tout en indiquant de nouvelles pistes de recherche.

La typologie des attitudes des chercheurs face à la recherche sur la mise en œuvre, conçue par Goggin et Lester (1998), traduit adéquatement, dans l'ensemble, les différentes prises de position. Il en existerait quatre types:

- Les « réformateurs » s'accordent à dire que la recherche sur la mise en œuvre a encore sa raison d'être. Une modification de l'approche conceptuelle et méthodologique s'avère cependant nécessaire (Goggin et Lester, 1998 : 2).
- Les chercheurs « vérificateurs » sont relativement neutres. Ils ne contestent pas dans l'ensemble la façon dont les recherches ont été menées. Ils testent et critiquent des modèles et des cadres analytiques préétablis (ibid.).
- Les « sceptiques » prônent un changement significatif dans la façon de mener la recherche sur la mise en œuvre (Goggin et Lester, 1998 : 2-3)
- Les « exterminateurs » désirent l'arrêt de la recherche sur la mise en œuvre (id. : 3).

Quels sont les arguments avancés pour justifier de telles prises de position?

Lester et Goggin (1998), classés dans la première catégorie sont en faveur de la poursuite de la recherche sur la mise en œuvre aux États Unis d'Amérique entre autres. Ils identifient, toutefois des lacunes à combler:

- Une définition claire et consensuelle du concept de mise en œuvre est nécessaire.
- L'identification des agents de mise en œuvre et de leurs rôles respectifs doit être faite en vue de jauger de leur apport respectif dans un système politique et administratif plus large.
- Le développement d'une théorie de la mise en œuvre d'une politique et la formulation d'un ensemble d'hypothèses vérifiables expliquant le changement de comportement des agents se révèle être pour eux d'une importance majeure. La théorie de la mise en œuvre prendrait la forme d'une métha-théorie.(Lester et Goggin, 1988 : 6).

De Leon (1999a : 6,7) affirme être un sceptique tel que défini par Lester et Goggin (1998). Les recherches sur la mise en œuvre mettent d'après lui trop l'accent sur les échecs et omettent de reconnaître que les politiques fonctionnent jusqu'à un certain point dans la vie de tous les jours (DeLeon, 1999a : 6 ; 1999b : 315, 320-321, 328). Il est possible, selon lui, d'y dénoter un manque de pertinence et de consensus. Il constate, en outre, à l'instar de Lester et Goggin (1998), l'absence d'une théorie cohérente mais questionne la proposition concernant l'élaboration d'une métathéorie de ces derniers (DeLeon, 1999a : 6-7).

Malgré ses critiques acerbes, DeLeon (1999b : 328-329), indique de nouvelles pistes de recherche qui contribueraient à l'amélioration de la mise en œuvre d'une politique telle l'orientation démocratique du processus de mise en oeuvre. Ces propositions ne conduiraient toutefois pas, d'après lui, à un avancement théorique notable (DeLeon, 1999b : 330).

Il serait plus adéquat, pour Winter (1999 : 2), de définir la recherche sur la mise en œuvre à partir du type de problème qu'elle traite. Les recherches sur la mise en œuvre continuent à être menées, selon lui, sous d'autres appellations. Winter ne se prononce cependant pas, contrairement à Lester et Goggin (1998), en faveur de l'élaboration d'une

métathéorie. Il prône toutefois le développement de théories de la mise en œuvre (Winter, 1999 : 4-5). Il qualifie, par ailleurs, d'irréaliste l'idée de ces auteurs de trouver un consensus autour d'un cadre théorique qui serait commun (Winter, 1999 : 2). La diversité théorique présente à ses yeux un intérêt certain et s'avère nécessaire. La modification majeure qu'il préconise consiste à changer la variable dépendante retenue généralement dans ce type d'études c'est-à-dire le résultat de la mise en œuvre. Il s'avèrerait plus pertinent de prendre en compte les comportements de mise en œuvre et les variations dans les résultats (Winter, 1999 : 2). Il suggère, en outre, le développement de recherches statistiques et comparatives. La recherche sur la mise en œuvre serait moins basée sur des études de cas (ibid.).

Meier (1999 : 5) classé parmi les « tester » par Lester et Goggin (1998) se qualifient plutôt d'« exterminateur ». Ce qualificatif est justifié dans la mesure où Meier est extrêmement sceptique et critique face à l'évolution des recherches sur la mise en œuvre. Il formule de très grandes réserves quant au progrès possible de ce domaine de recherche et à l'élaboration d'une théorie de la mise en œuvre. La tendance des chercheurs à souligner le caractère extrêmement complexe de la mise en œuvre et la multitude de variables identifiées par eux sont des éléments qui justifient sa position.

Cet accent sur la complexité, sur l'importance du contexte et sur la multiplicité des variables amènent à questionner la possibilité de falsifier les théories y relatives et le bien fondé de ces recherches en terme d'utilisation pratique (Meier, 1999 : 7).

Meier (1999 : 6), à l'instar de DeLeon (1999) et Winter (1999), ne soutient pas la proposition de Lester et Goggin (1998) ayant trait à l'élaboration d'une métathéorie. Il n'appuie pas de plus la suggestion de Winter (1999) relative à l'accent à mettre sur les comportements de mise en œuvre.

Différentes recommandations formulées sur un ton caustique sont émises par lui. L'ajout de nouvelles relations entre les différentes variables du processus de mise en œuvre devrait coïncider avec l'élimination d'au moins deux relations existantes (Meier, 1999 : 6). Contrairement à une pratique existante, la falsification de relations établies entre deux variables en vue de justifier leur abandon peuvent faire l'objet de publication (ibid.). Les études sur la mise en œuvre devraient faire appel à d'autres domaines

d'étude (Meier, 1999 : 7). L'exploration de domaines d'étude jusque là ignorés s'avèrerait intéressante (ibid.). Les chercheurs devraient prouver leur contribution à l'avancement du domaine.

L'approche de Schneider (1999 : 2) a des fondements normatifs dans la mesure où sa position est fondée sur le précepte de bonne politique publique, c'est-à-dire, une politique qui comporte des valeurs positives pour les individus, la société et les conditions démocratiques. Cette conception de « bonne politique » soulève des questionnements sur les critères à utiliser pour émettre une telle appréciation : Comment peut-on définir sans équivoque la notion de valeur positive?

Schneider (1999 : 1) n'approuve pas tout à fait le qualificatif d' « exterminateur » qui lui est attribué par Lester et Goggin (1998). La mise en œuvre présente, certes, un intérêt en tant qu'objet d'étude. Cependant, un bilan négatif de ce domaine de recherche peut, d'après cet auteur, être dressé. Il existe un désaccord sur la façon d'étudier la mise en œuvre. Les différentes façons employées sont de plus insatisfaisantes. Le domaine manque de clarté conceptuelle et s'avère être a-théorique. Peu de propositions importantes ont été émises et, une fois formulées, elles ne se révèlent pas être d'un grand apport pour les concepteurs de politiques.

La mise en œuvre, pour Schneider (1999 : 3) ne saurait être le concept central des études en politique publique. Les études sur la mise en œuvre devraient contribuer à l'élaboration d'une théorie de la politique publique et non à celle d'une théorie parcimonieuse de la mise en œuvre (Schneider, 1999 : 3, 5). Les études mettant l'accent sur la congruence entre la politique et les résultats obtenus sont, par ailleurs, à discontinuer. Dans l'ensemble, cependant, la perspective du « policy design », semble la séduire.

La recherche sur la mise en œuvre pour O'Tool (2000 : 283) atteindrait actuellement un certain niveau de maturité. Elle est et demeure pertinente et peut constituer un apport intéressant pour l'étude des politiques et de la gestion. (O'Tool, 2000 : 263). O'Tool, dans l'ensemble, fait preuve d'un certain optimisme quant à la poursuite des études portant sur la mise en œuvre (O'Tool, 2000 : 284). Des approches, des perspectives et des concepts développés dans des domaines connexes en outre font,

d'après lui, avancer la réflexion sur la mise en œuvre. Il est possible de compter parmi eux : l'analyse institutionnelle, l'étude de la gouvernance, les études sur les réseaux et la gestion du réseau et les approches formelles et déductives (O'Tool, 2000 : 273-282).

Certains des arguments avancés retiennent l'attention et s'avèrent être utiles à l'étude de la mise en œuvre. La recommandation sur la parcimonie dans le choix des variables explicatives semble opportune en vue d'expliquer plus clairement la mise en œuvre. Un intérêt pour des cas autres que des cas problèmes semble ouvrir la voie à d'autres perspectives sur l'étude de la mise en œuvre. La discussion autour de la nécessité d'une théorie de la mise en œuvre, bien qu'elle suscite des réserves, met en exergue l'intérêt qu'engendrent des approches visant un certain niveau de généralisation. La suggestion d'O'Tool (2000) de s'inspirer d'autres domaines de recherche invite à développer une approche intégrant différentes perspectives en vue de mieux comprendre la mise en œuvre.

Ce chapitre a présenté les différentes définitions, approches et conceptions de la mise en œuvre et de son étude. Il y a été établi que la mise en œuvre peut être considérée comme une étape, une période et/ou un processus inclus dans le cycle d'une politique. Elle détient un caractère dynamique, évolutif et non linéaire. Elle comporte des aspects politique, technique et administratif. Elle influence la politique et subit son influence.

Il existe différentes approches de la mise en œuvre d'une politique : le « top-down », le « bottom-down », le « forward mapping », la « mise en œuvre programmée », le « bottom-up », la « perspective évolutive » et la « mise en œuvre adaptative ». Les quatre premières mettent plus l'accent sur le rôle du niveau central et l'aspect directif du processus de mise en œuvre alors que les trois dernières portent une attention particulière à la périphérie, aux agents de mise en œuvre et aux autres acteurs qui prennent part à la mise en œuvre et aux contingences.

Diverses positions récentes relatives à l'étude de la mise en œuvre et des pistes d'analyse actualisées y ont été répertoriées. Il en ressort, de façon générale, malgré la controverse dont fait l'objet l'étude de la mise en œuvre, que ce domaine de recherche

représente un intérêt certain et que de nouvelles pistes de recherche et d'analyse émergent.

Comment représente-on le processus de mise en œuvre? Le chapitre 5 décrit et analyse les représentations schématiques du processus de mise en œuvre

Chapitre 5. Cadres analytiques/modèles explicatifs du processus de mise en œuvre des politiques publiques et de politiques d'éducation

Ce chapitre décrit et analyse des modèles explicatifs du processus de mise en œuvre. Il vise à identifier les principaux facteurs intervenant dans un processus de mise en œuvre de politique et les relations qu'ils peuvent entretenir.

Différents auteurs proposent des modèles explicatifs du processus de mise en œuvre. Certains d'entre eux établissent des relations entre de multiples variables et tentent d'expliquer l'ensemble du processus alors que d'autres se limitent à l'étude de la relation entre deux variables. Leur présentation sous formes de schémas rend compte de façon plus concrète de ce qu'il est possible de comprendre par la mise en œuvre d'une politique.

Les modèles examinés ici –bien qu'ils ne concernent pas tous les « pays en développement » et/ou l'éducation– présentent, dans l'ensemble, un niveau de généralisation ou, encore des informations utiles justifiant l'intérêt qui leur est porté. Les politiques d'éducation, de plus, font partie des politiques analysées pour la construction ou l'application de plusieurs d'entre eux.

Ces modèles indiquent les principales variables susceptibles d'intervenir dans le processus de mise en œuvre. Ils précisent des hypothèses plausibles de relations entre les différentes composantes de ce processus et offrent des pistes d'analyse. Ils représentent, pour la plupart, des cadres analytiques.

Il est important de signaler que dans certains des modèles présentés les auteurs tiennent compte des éléments constitutifs d'une politique exprimés par le biais de programme et de loi. L'association de la politique au loi et au programme est souvent constatée dans les textes traitant des politiques aux États Unis d'Amérique. Il semble possible de déduire que la structure du système politique de ce pays explique dans une commune mesure cet état de fait. L'usage de ces termes prête parfois à confusion. Il semble possible cependant de conclure après coup que les politiques publiques dans un tel système prennent souvent forme de lois et sont mises en œuvre par le biais de la mise

en œuvre de programme. Il est dans bien des cas difficile d'établir s'il existe une différenciation pour certains auteurs entre l'expression mise en œuvre de politiques et mise en œuvre de programmes.

Les modèles développés dans et pour les pays industrialisés sont abordés en premier lieu. Ceux élaborés pour les « pays en développement » sont en second lieu considérés. Les modèles relatifs à l'éducation sont ensuite traités. Une tentative de synthèse critique est effectuée en dernier lieu.

5.1. Cadres analytiques/modèles explicatifs de la mise en œuvre des politiques dans les pays industrialisés (aux États Unis d'Amérique particulièrement)

5.1.1. Le Modèle de Van Meter et Van Horn (1975)

Van Meter et Van Horn (1975) proposent un modèle explicatif du processus de mise en œuvre modèle³⁴ construit à partir d'une revue de littérature relative aux théories de l'organisation, aux études portant sur l'impact d'une politique et celles concernant les relations inter-organisationnelles (Van Meter et Van Horn, 1975 : 453). Ce modèle représente un cadre analytique pour l'étude de la mise en œuvre de politiques publiques aux États Unis d'Amérique (id. : 447). Les flèches dans cette représentation schématique du processus de mise en œuvre indiquent les hypothèses de relations émises par ces auteurs.

Les objectifs et les « standards ³⁵» de la politique ont, dans ce modèle, un impact indirect sur sa performance c'est-à-dire ses résultats. La politique en tant que telle ne constitue qu'un des facteurs explicatifs du niveau d'efficacité et d'efficience de la mise en œuvre. La performance résulte d'un ensemble de relations et/ou d'interrelations entre différentes variables indépendantes : la nature et le contenu de la politique, les ressources de la politique, la communication inter organisationnelle, les activités de support ou de renforcement des institutions, les caractéristiques de l'agence en charge de la mise en œuvre, le contexte social, économique et politique, la disposition des réalisateurs (Van Meter et Van Horn, 1975 : 464).

³⁴ Voir figure 10

³⁵ Standards : normes et critères

Les caractéristiques de l'agence de mise en œuvre, les conditions sociale, économique et politique et la disposition des agents de mise en œuvre exercent une influence directe sur la performance de la politique.

Les caractéristiques des agences fait référence à ses structures formelles et aux caractéristiques de son personnel. Elles déterminent la capacité de l'organisme à faire ce qui lui est prescrit.

La compréhension et la perception de la politique des agents de mise en œuvre et l'intensité de leur réaction vis-à-vis caractérisent leur disposition à son endroit.

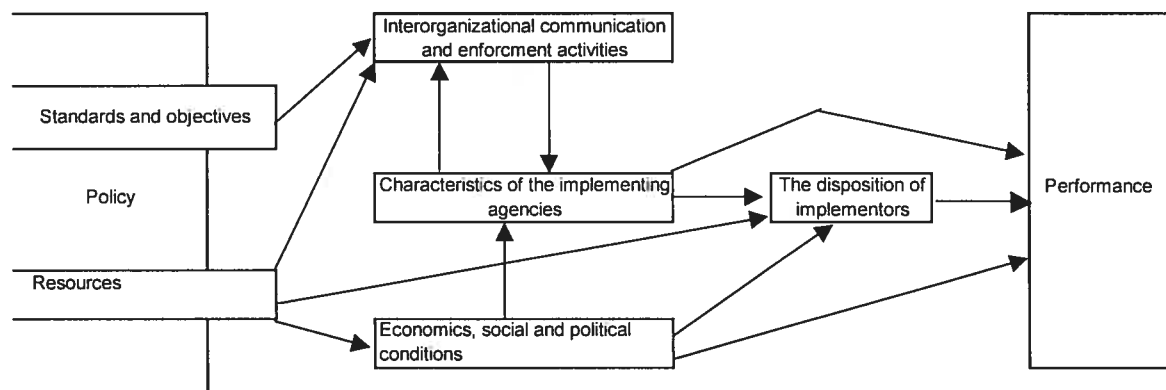


Figure 10 : Modèle explicatif du processus de mise en œuvre d'une politique de Van Meter et Van Horn, (1975)

Les objectifs et les « standards » de la politique influencent la communication inter-organisationnelle et les activités de support ou de renforcement. Ses ressources (les fonds et incitatifs) ont une influence sur la communication inter-organisationnelle, les activités de support ou de renforcement (assistance et conseil technique), la disposition des agents de mise en œuvre et les conditions économiques, sociales et politiques. La communication inter-organisationnelle de même que les activités de support ou de renforcement sont en interrelation avec les caractéristiques de l'agence de mise en œuvre. Les conditions sociales, économiques et politiques affectent les caractéristiques de l'agence et la disposition des agents de mise en œuvre.

Trois éléments paraissent être très importants pour Van Meter et Van Horn en général : la communication, la capacité de l'organisme et la réaction des agents de mise en œuvre.

5.1.2. Le cadre analytique de Mazmanian et Sabatier (1983)

Mazmanian et Sabatier (1983) ont également conçu une représentation schématique³⁶ en guise de cadre analytique du processus de mise en œuvre. Elle concerne les politiques des pays industrialisés principalement celles des États Unis d'Amérique. Il est pertinent de signaler que ce cadre a été appliqué par ces chercheurs à différents types de politique dont des politiques d'éducation (Sabatier, 1986). Politique loi et programme d'action sont intimement liés dans leur approche.

Outre les résultats de la politique telle que mise en œuvre par l'agence, la conformité du groupe cible, l'impact actuel de la politique, l'impact tel qu'il est perçu par les différents acteurs et les changements dans la politique y sont considérés comme des variables dépendantes. Les variables indépendantes renvoient à la complexité du problème, la capacité de la loi (la politique) à structurer la mise en œuvre et au contexte. Elles affectent les stades³⁷ du processus de mise en œuvre.

La capacité de la politique à structurer la mise en œuvre inclue : la clarté des objectifs, l'adéquation de la théorie causale qui lui est sous jacente, la répartition des ressources financières, la structure organisationnelle, les règles régissant les agences de mise en œuvre, les modalités de prise de décision, de recrutement des fonctionnaires et d'accès et l'opportunité pour d'autres acteurs de participer au processus de mise en œuvre.

La complexité du problème peut être définie, selon le cas, en termes de difficultés techniques, de diversité au sein du groupe cible, du volume de la population ciblée et/ou du changement à opérer.

D'autres facteurs sont considérés par Mazmanian et Sabatier (1983) : les conditions socio-économiques, l'opinion publique, la légitimation de la politique, les

³⁶ Voir figure 11

³⁷ Les stades coïncident aux variables dépendantes citées précédemment.

ressources et les attitudes des différents groupes en présence, le support des fonctionnaires haut placés, le leadership et la disposition des fonctionnaires en charge de la mise en œuvre.

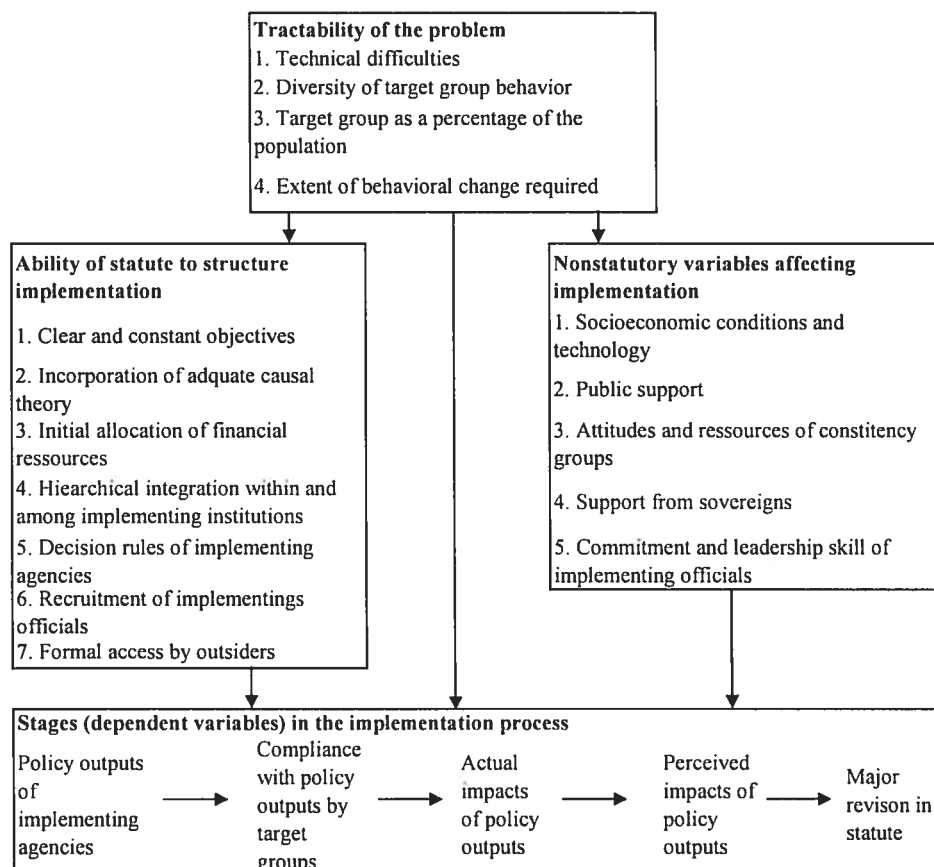


Figure 11 : Le cadre analytique de Mazmanian et Sabatier (1983) : Les variables intervenant dans le processus de mise en œuvre d'une politique.

5.1.3. Le modèle de Winter (1990)

Le modèle de Winter (1990) représente d'après son concepteur une tentative de synthèse des éléments théoriques les plus pertinents à l'explication des résultats et des conséquences de la mise en œuvre d'une politique. Il tend, selon lui, à avoir un degré de généralisation qui permettrait son applicabilité à différents types de politique et de pays. Il s'avère être, toutefois, plus aisément applicable aux politiques de régulation, celles visant un changement dans la société ou à celles relatives aux ressources humaines

qu'aux politiques visant la réorganisation (Winter, 1990 : 20). La politique est associée au programme par cet auteur.

Les conditions et le processus d'élaboration de la politique, la législation, le comportement organisationnel et les relations inter-organisationnelles et la réponse du groupe cible constituent les facteurs explicatifs clés des résultats et conséquences de la politique. Ces différents facteurs entretiennent des relations d'influence unidirectionnelle ou réciproque.

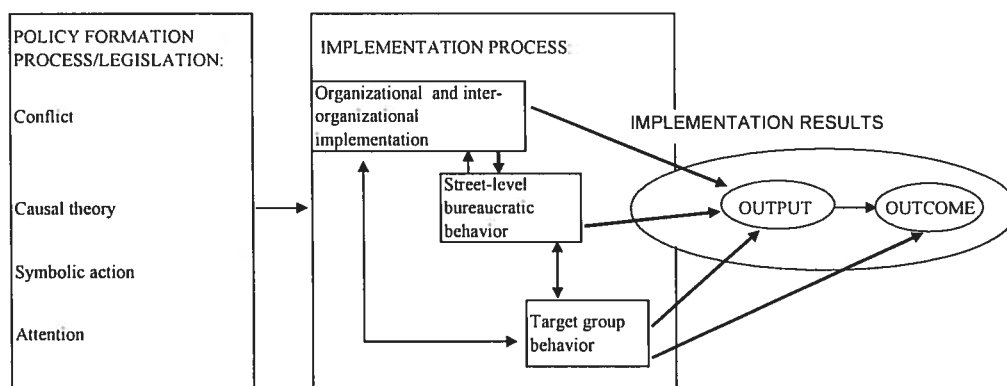


Figure 12 : Le modèle de Winter (1990) : le processus de mise en œuvre et les déterminants des résultats de la mise en œuvre

Les conditions d'élaboration de la politique c'est-à-dire le niveau de conflit à cette phase, les compromis y effectués, la définition du problème, la théorie causale sous-jacente à la politique et le degré d'attention accordé à son processus d'élaboration ont un impact sur les différents éléments intervenants dans la mise en œuvre c'est-à-dire le comportement organisationnel et inter-organisationnel, les comportements des fonctionnaires et la réponse du groupe cible. La nature symbolique de la politique peut-être dans certains cas ajoutés à ces éléments. Les conditions d'élaboration détiennent un impact indirect sur les résultats et les conséquences de la politique.

Dans le processus de mise en œuvre des interactions surviennent, d'une part, entre les comportements organisationnels et inter organisationnels et ceux des fonctionnaires et, d'autre part, entre les comportements organisationnels et inter-organisationnels et la réponse du groupe cible à la politique. Il existe également des

interactions entre les comportements des fonctionnaires et ceux du groupe cible. Les comportements organisationnels, inter organisationnels, des fonctionnaires et ceux du groupe cible exercent une influence directe sur les résultats de la politique. Ceux-ci génèrent des conséquences.

5.1.4. La matrice de Matland 1995

La matrice ambiguïté-conflit (voir fig. 13) de Matland (1995 : 159), élaborée entre autres à partir des recommandations répertoriées dans la littérature, indique dans quelles conditions une stratégie de mise en œuvre donnée peut-être employée.

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<i>Administrative implementation</i> Ressources	<i>Political implementation</i> Power
	High	<i>Exerimental implementation</i> Contextual conditions	<i>Symbolic Implementation</i> Coalition Strength

Figure 13: La matrice de Matland (1995) : typologie des mises en œuvre selon le niveau de conflit et d'ambiguïté

Chaque type de mise en œuvre correspond à un niveau d'ambiguïté et de conflit. Une mise en œuvre administrative (Matland, 1995 : 161-163) correspond à une situation où un faible niveau de conflit et d'ambiguïté prévalent. Les buts sont connus de même que les moyens pour résoudre le problème ciblé. La mise en œuvre s'apparente à un processus quasiment mécanique. Elle est associée au type de processus de prise de décision dit rationnel. La logique de l'approche « top-down » lui est sous-jacente. L'information émane du haut de l'échelle de l'organisation et les acteurs doivent se conformer aux directives. Les résultats de la mise en œuvre dépendent largement des ressources et les difficultés rencontrées sont principalement d'ordre technique. Les défaillances de la mise en œuvre sont attribuées à l'interprétation inadéquate de la politique, au manque de coordination, à l'insuffisance de ressources, au temps

d'utilisation insuffisant de la technologie préconisée et/ou au manque d'efficacité du système de suivi, de contrôle et de sanctions.

Une mise en œuvre politique survient dans un contexte caractérisé par un faible niveau d'ambiguïté et un haut niveau de conflit (Mattland, 1995 : 163-165). Dans ce cas de figure, un conflit autour des buts ou des moyens peut surgir entre les différents acteurs en présence. L'usage du pouvoir par différents acteurs dans le cadre de négociations ou de processus d'imposition est au centre de la mise en œuvre. Les mécanismes de coercition ou d'incitation y sont utilisés en vue d'amener les acteurs à se plier à la politique ou à négocier leur adhésion à celle-ci.

Une mise en œuvre expérimentale (Mattland, 1995 : 165-168) s'inscrit dans le cadre d'une situation où il existe un haut niveau d'ambiguïté et un faible niveau de conflit. Les choix peuvent être problématiques et la technologie incertaine. La politique n'est pas, en outre, forcément claire. Les résultats dépendent des ressources et des acteurs en présence dans un site déterminé. Le contexte se révèle être un facteur déterminant et influence considérablement le déroulement de la mise en œuvre et les résultats de celle-ci. Le but de cette mise en œuvre est de mettre à l'épreuve une politique et d'en tirer des apprentissages (Matland, 1995 : 167). La mise en œuvre ne s'inscrit pas dans un cadre contraignant et l'apprentissage constitue l'objectif à atteindre.

Une mise en œuvre symbolique (Matland, 1995 : 168-170) renvoie à une situation où il existe un haut niveau d'ambiguïté et un haut niveau de conflit. La politique invoque des symboles qui sont à l'origine de conflits (Matland, 1995 : 168). Cette symbolique influe sur le consensus autour des buts et valeurs de la politique. Le haut niveau d'ambiguïté favorise la prolifération d'interprétations répondant aux intérêts des groupes en présence et en compétition. Le niveau de la force des coalitions d'acteurs locaux en compétition contrôlant les ressources disponibles détermine les résultats de la politique.

5.1.5. Modèle de Grin et Van de Graaf (1996)

Le processus de mise en œuvre est défini dans le modèle de Grin et Van de Graaf (1996 : 306) comme un processus de communication au cours duquel sont opérés des ajustements au niveau du système de représentation et de compréhension des différents

intervenants tels : les acteurs de la politique (P) –les concepteurs de la politique et les agents de la mise en œuvre)– les gestionnaires (M), les techniciens (T) et les négociateurs (Br). La production d'un objet c'est-à-dire un artifice technique résulte de ce processus d'ajustement.

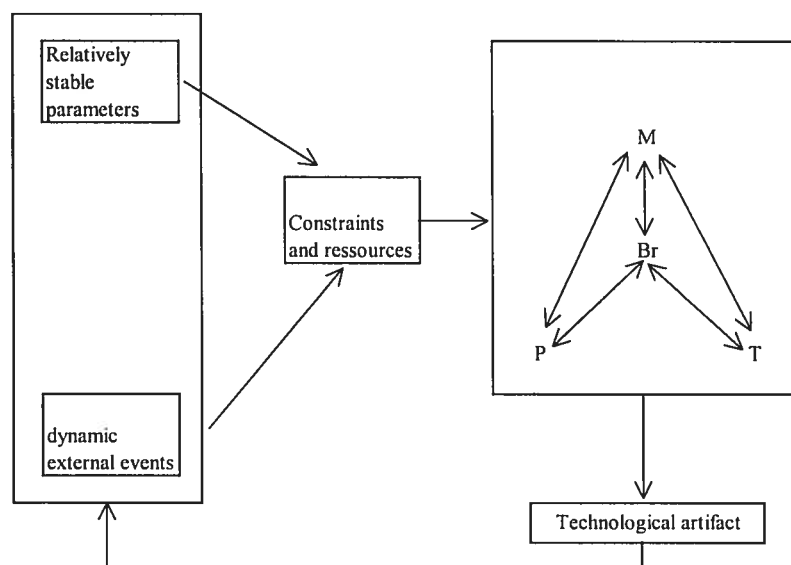


Figure 14 : Le modèle de Grin et Van de Graaf (1996) : La mise en œuvre en tant qu'un processus communicationnel

Les différents intervenants du processus de mise en œuvre sont soumis à l'influence de paramètres stables et de dynamiques externes qui représentent dépendamment des circonstances des contraintes ou des ressources pour les intervenants en présence. L'artifice technique créé et utilisé influence, à son tour, ces paramètres et ces dynamiques.

Il est nécessaire que des compréhensions congruentes de la politique et des résultats attendus émergent au cours de la mise en œuvre en vue de produire l'artifice technique. Des apprentissages sont effectués au fil du temps par les différents acteurs. Grin et Van de Graaf (1996 : 306-310) formulent des hypothèses à ce sujet:

- Le technicien développera un artifice technique correspondant, aux attentes des acteurs de la politique dans la mesure où il attribue, d'une

part, la même signification à cet artifice et où il identifie, d'autre part, en raison de son savoir scientifique et technique un artifice approprié.

- Le gestionnaire pour créer ou utiliser un artifice technique, tel que voulu par les acteurs de la politique, devra avoir une compréhension congruente à la leur.
- Une compréhension commune d'un artifice technique particulier n'émergera que s'il s'opère une certaine forme d'apprentissage entre les acteurs de la politique, les techniciens et les gestionnaires. Cette compréhension commune surgira, au cas échéant, si les paradigmes professionnels des techniciens et des gestionnaires et leur système de croyances congruent avec les attentes des acteurs politiques.
- Un effort d'apprentissage peut exister sans que survienne une compréhension commune. L'absence de correspondance entre le système de croyance des techniciens et des gestionnaires et celui des acteurs politiques en est la cause.
- L'émergence d'une compréhension commune est tributaire des discussions (communication) et de la nature de l'artifice technique.

5.1.6. Le modèle de Chackerian et Mavima (2000)

Le modèle de Chackerian et Mavima (2000) traite de l'interaction entre des politiques dans le cadre d'une réforme générale. Son applicabilité est démontrée à partir d'une étude de cas portant sur une réforme gouvernementale administrative en Californie. Il reprend à son compte des éléments (l'ambiguïté de la politique et le conflit) de la matrice d'ambiguïté et de conflit de Matland (1995) mais ne s'y limite aucunement. Les interactions entre différentes politiques constituent, selon eux, un facteur explicatif clé de leur succès ou de leur échec (Chackerian et Mavima, 2000 : 353-354).

Il s'avère être utile avant de présenter leur modèle de faire état des différents types de relations possibles entre des politiques. Trois types d'interrelations, selon leurs

hypothèses, peuvent exister entre les composantes des politiques: la « synergie »³⁸, la « répartition-compétition »³⁹ et l'« évitement »⁴⁰ (id : 355). Une situation de synergie survient quand il existe une faible similarité entre les ressources requises par chacune d'elles et quand une faible quantité de ressources est nécessaire à leur réalisation respective. Un renforcement mutuel des politiques survient dans ce cas de figure grâce à un partage des ressources ou à la multiplication des bénéfices. Les interactions qui s'y développent sont de nature coopérative.

Une situation de « répartition » peut survenir dans deux cas. Le premier renvoie à une situation où les politiques en présence requièrent d'importantes quantités de ressources ayant une faible similitude. Le second implique un important besoin de ressources similaires. Une compétition entre les politiques se développe à leur sujet .

Une situation « d'évitement » prend place quand il y a peu de partage des ressources et/ou une faible compétition à leur propos. Elle peut survenir lorsque les ressources nécessaires à la mise en œuvre sont modestes et différentes.

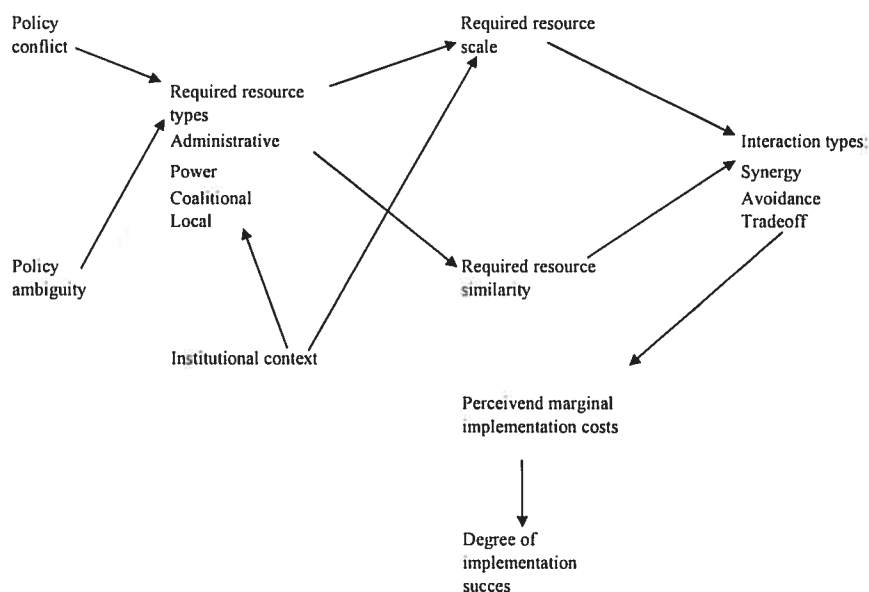


Figure 15 : Modèle de mise en œuvre de Chackerian et Mavima (2000) : l'interaction entre des politiques

³⁸ « Synergy » en anglais. La traduction « synergie » est justifiée en regard des explications fournies par les auteurs.

³⁹ « Tradeoff » en anglais. La traduction « répartition » est justifiée en regard des explications fournies par les auteurs.

⁴⁰ « Avoidance » en anglais. La traduction « évitement » est justifiée en regard des explications fournies par les auteurs.

Le degré de succès de la mise en œuvre se situe, dans le modèle, au bout d'une chaîne de relations d'influence. Les degrés de conflit et d'ambiguïté déterminent le type de ressources requises (administrative, pouvoir, coalition, niveau local). Les types et l'importance des ressources requises par chacune des politiques sont tributaires des conditions institutionnelles.

L'importance et la similarité des ressources conditionnent les types d'interactions « synergie », « évitement » ou « répartition-compétition » qui se développeront entre les politiques. Les coûts marginaux émergent à la suite de ces interactions. Le degré de succès de la mise en œuvre est lié à ces coûts.

5.2. Cadres analytiques/modèles explicatifs du processus de mise en œuvre d'une politique dans les « pays en développement »

5.2.1. Le modèle de Smith (1973)

Smith (1973 : 197) a élaboré un modèle général du processus de mise en œuvre qui peut être, à son avis, utile aux concepteurs de politique dans les « pays en développement ». Il est nécessaire avant de décrire son modèle de préciser les caractéristiques qu'il attribue aux « pays en développement » et d'expliquer la conception du changement social qui est sous-jacente à sa représentation schématique du processus de mise en œuvre.

Smith (1973 : 198-199) note des caractéristiques qu'il juge distinctives des « pays en développement ». La politique ne résulte pas dans ces pays de consultation ou d'un processus participatif incluant des partis ou encore des groupes et des individus qu'elle affecte. Cet état de choses entraîne une intensification des conflits et des négociations au cours de la mise en œuvre. Il relève, en outre, le caractère ambitieux des objectifs et une faible capacité de la bureaucratie à mettre en œuvre.

Les notions d'écart et de tension sont au centre de la conception du changement de Smith (1973). Il existe dans une société des écarts qui représentent des sources de tensions. Les écarts peuvent exister entre une situation désirée et une situation existante, entre une situation désirée et une situation telle qu'elle est perçue ou entre une situation existante et une situation telle qu'elle est perçue (Smith, 1973 : 206). Elles peuvent, en outre, être issues de l'écart entre un état idéal et une situation existante ou entre un état

idéal et une situation telle qu'elle est perçue. Les tensions ainsi créées sont à l'origine du changement social.

La modélisation proposée par Smith (1973) traite du cycle d'une politique (Voir Fig.16). Le cycle débute par l'élaboration. La politique gouvernementale une fois élaborée et adoptée crée des tensions génératrices de forces qui se trouvent en présence au cours du processus de mise en œuvre (Smith, 1973: 202). La tension peut se manifester au niveau d'un individu, d'un groupe ou d'une institution.

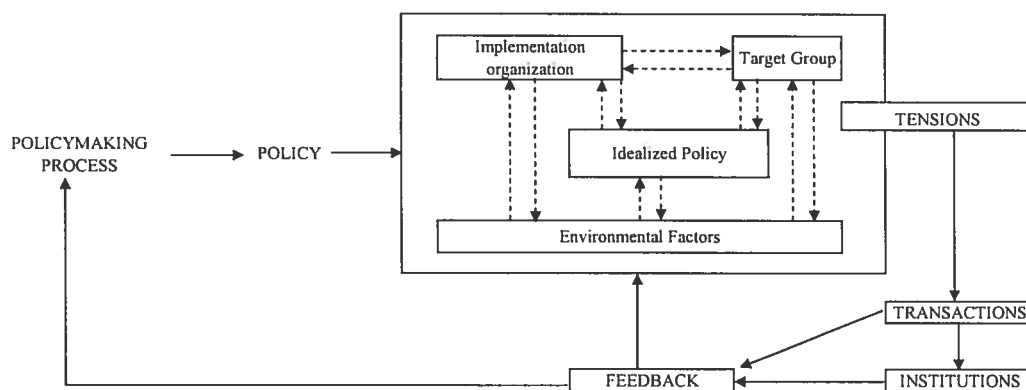


Figure 16 : Modèle du processus de mise en œuvre de Smith (1973)

La tension existe à l'intérieur de chacune des composantes du modèle –la politique telle qu'elle a été définie initialement, l'organisation en charge de la mise en œuvre, le groupe cible et les facteurs environnementaux– et surgit entre celles-ci (Smith, 1973 : 205). Les composantes interagissent entre elles.

La politique « idéale » correspond à la politique telle qu'elle est formellement exprimée. Elle peut s'exprimer par le biais d'une déclaration, d'une loi ou d'un programme. Elle peut être générale ou non. Le groupe cible désigne ceux qui sont touchés par la politique c'est-à-dire ceux qui doivent s'adapter aux nouvelles conditions qu'elle crée. Son degré d'organisation, son leadership et ses expériences antérieures par rapport à d'autres politiques déterminent les modalités de ses interventions dans le processus de mise en œuvre. L'organisme en charge de la mise en œuvre a une structure,

un personnel, un leadership, une capacité à mettre en œuvre et développe un programme de mise en œuvre qui conditionne son intervention dans le processus de mise en œuvre. Les facteurs environnementaux regroupent les contextes politique, social, économique et culturel dans lesquels s'insère la politique.

Les tensions génèrent des schèmes d'interactions et d'actions temporaires. Smith (1973 : 207) les nomme les « transactions ». Ces schèmes d'interactions ou d'actions une fois devenus permanents sont considérés comme institutionnalisés. Les schèmes d'interactions temporaires ou permanents ont un impact sur la rétroaction. La rétroaction modifie à la fois le processus de mise en œuvre et contribue au changement de politique ou à la modification de la politique antérieure.

5.2.2. Le modèle de Grindle (1980)

La mise en œuvre d'une politique dépend, pour Grindle (1980 : 6) de celle de programmes d'actions et des résultats qui en découlent. Sa réussite ou son échec est tributaire de la capacité à réaliser le programme tel que prescrit (id. :7). L'étude de la mise en œuvre d'une politique requiert celle du programme d'actions (ibid.)

La mise en œuvre est considérée dans son approche comme un processus politique et administratif. Grindle (1980) souligne à l'instar de Smith (1973) qu'au cours de la mise en œuvre s'expriment des intérêts et surviennent des conflits au sujet des ressources dans les « pays en développement ». Un manque de participation au niveau de la conception et du choix de la politique expliquerait une telle situation.

La mise en œuvre englobe un ensemble d'actions menées dans le cadre de programmes d'actions et de projets. Elle débute quand des buts et des objectifs généraux sont déterminés, les programmes d'actions élaborés et l'allocation des fonds effectuée.

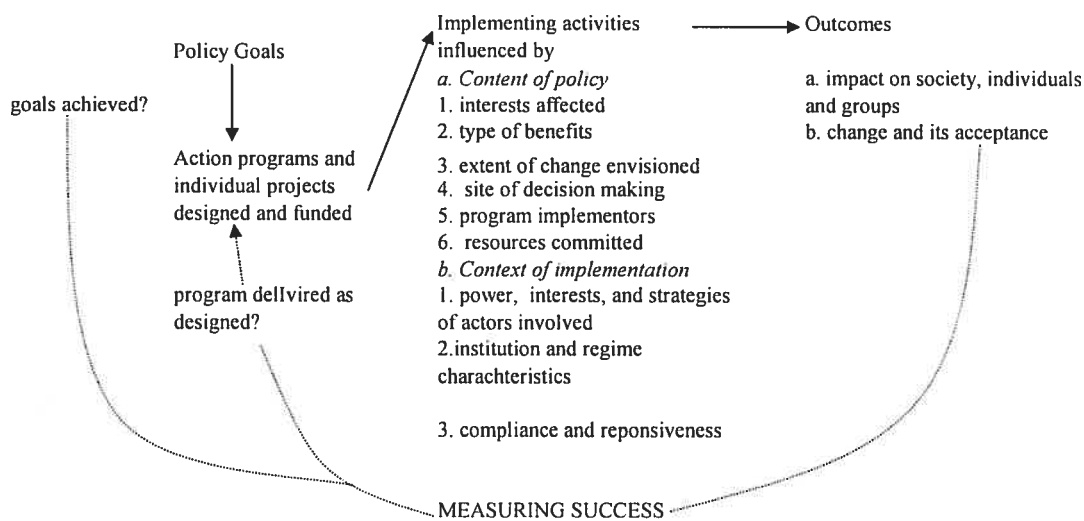


Figure 17 : La mise en œuvre comme un processus politique et administratif Grindle (1980)

Les buts de la politique conditionnent les programmes d'actions et les projets. Ceux-ci déterminent les activités de mise en œuvre. Ces activités sont influencées plus précisément par le contenu de la politique et le contexte. Le contenu de la politique renvoie aux intérêts qu'elle affecte, au type de bénéfices qu'elle génère, à l'importance du changement envisagée, au point de prise de décision, aux ressources allouées et aux programmes de mise en œuvre des agents. Le contexte inclus : le pouvoir, les intérêts et les stratégies des acteurs en présence (les planificateurs nationaux, régionaux et locaux, l'élite économique, les bureaucrates et les bénéficiaires), les caractéristiques des institutions et du régime en place, la réceptivité et la congruence.

Les activités de mise en œuvre génèrent des résultats. Il faut entendre par résultat : l'impact de la politique sur la société, les individus ou les groupes et le changement opéré et son acceptation.

5.2.3. Le modèle de John W. Thomas et Merilee S. Grindle (1990)

Thomas et Grindle (1990) ont mis au point un modèle interactif de mise en œuvre des politiques de réforme (sectorielle, macro économique et organisationnelle) dans les « pays en développement » (fig. 18).

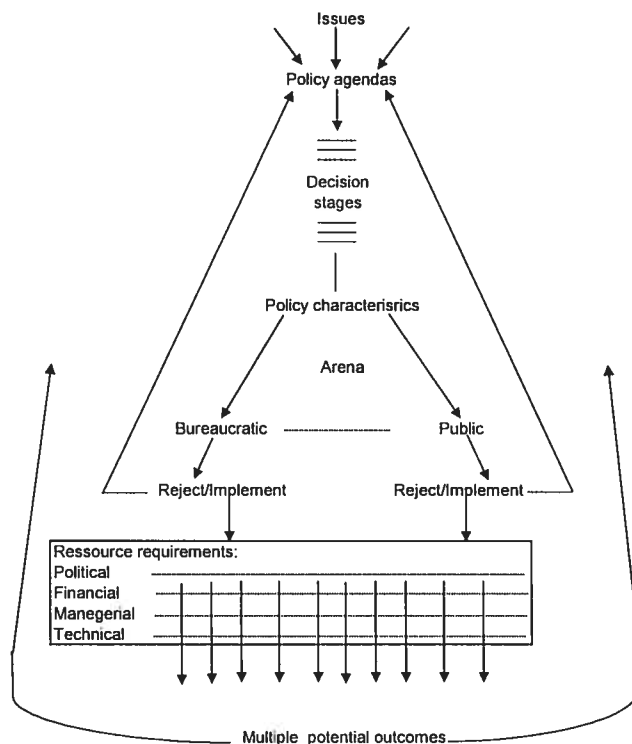


Figure 18 : Modèle interactif de mise en œuvre d'une politique de Thomas et Grindle (1990)

La réforme met en cause un état et vise à le modifier ou à le changer. Elle préconise une rupture avec un équilibre résultant de l'acceptation d'une politique antérieure par ceux qu'elle affecte (id. : 1166). Elle suscite des réactions qui, dépendamment, de leur nature, de leur intensité et du point où elles surgissent au cours du cycle de la réforme, affecteront sa mise en œuvre et sa viabilité (ibid.). Ces réactions peuvent prendre la forme de pressions exercées par ses opposants en vue de l'altérer ou de la contrecarrer. Les caractéristiques de la politique auront dans cette perspective des choses une importance notable. Elles détermineront dans une large mesure les réactions et les réponses au changement dans les arènes bureaucratique et publique. La réaction des différents ressortissants de la réforme est au centre de leur modèle explicatif (id. : 1166-1667, 1170). Le type de réaction détermine le rejet ou la poursuite de la mise en

œuvre. La prise en compte de la résistance au changement dans le processus de mise en œuvre s'avère être pour eux, incontournable. Cette résistance détermine en grande partie les résultats et la viabilité de la réforme.

Outre, les réactions, les pressions et les réponses au changement d'autres éléments telles les ressources politiques et celles de la bureaucratie, d'après Thomas et Grindle (1990 : 1166-1167), jouent un rôle important dans le déroulement de la mise en œuvre. Ils peuvent être un enjeu stratégique pour les différents acteurs en présence : les opposants à titre d'exemple peuvent éventuellement bloquer leur accès. Le temps (la durée) constitue également un paramètre à prendre en considération.

Les ressources politiques renvoient à la légitimité du régime en place, à la stabilité politique, à l'autonomie du gouvernement, au consensus au niveau des élites pour supporter la réforme, à la capacité de mobilisation et à la puissance des opposants (id. :1174-1176). Les ressources de la bureaucratie regroupent la disponibilité, l'utilisation et la gestion des ressources financières, la capacité de gestion et la capacité technique (id. : 1176-1178).

La mise en œuvre dans le modèle de Thomas et Grindle (1990) est présentée comme un processus au cours duquel des choix doivent être émis de façon continue en vue de surmonter des obstacles, de faire face à des changements dans le contexte ou à des priorités divergentes (Thomas et Grindle, 1990 : 1170). Les contingences doivent être en d'autres termes considérées.

Deux scénarios généraux selon les caractéristiques de la politique sont à envisager, d'après eux, par les concepteurs et analyste d'une politique. Le premier concerne les réactions qui surviennent dans l'arène publique et le second celles de l'arène bureaucratique.

Les réactions émergent de l'arène publique quand les politiques de réforme à mettre en œuvre touchent un vaste secteur de la société, affectent des intérêts politiques importants ou génèrent des résultats visibles pour le grand public (id. : 1171). Il est pertinent dans le cadre de ces réformes, de tenir en compte de la répartition des coûts qu'elle génère, des bénéficiaires, des ressources administratives, du niveau de compétence requis, du niveau de participation nécessaire et de la durée de la mise en

œuvre (id. 1171). La viabilité de ces réformes requiert une grande capacité à gérer les réponses qu'elles suscitent, un support politique important, un régime stable, de la légitimité et une gestion politique habile (id. : 1171).

Le second scénario a trait aux réformes institutionnelles. Celles-ci touchent l'administration publique et, leur impact n'est pas ressenti directement par la population (id. : 1172). La compétence et la conformité des bureaucrates à la réforme seront deux facteurs importants influençant la mise en œuvre (id. : 11972). Les points soulevant des réactions peuvent être le type de répartitions des coûts au niveau du budget gouvernemental et des institutions, la répartition des bénéfices qui en découlent, le nombre d'acteurs au sein de la bureaucratie impliqués, la durée nécessaire à la mise en place de la réforme. Elles nécessitent un support important, un consensus et des incitatifs (id. : 1173).

5.2.4. Le modèle d'Erasmus U. Morah (1996)

Le modèle de Morah est basé sur celui de Van Meter et Van Horn (1975) (Morah, 1996 : 93). Il s'en détache cependant en différents points comme en témoigne la figure 19. Morah (1996) confirme les observations de Smith (1973) et de Grindle (1980) concernant la dimension politique du processus de la mise en œuvre dans les « pays en développement ».

La disposition des fonctionnaires vis-à-vis de la politique, la participation, la cohésion entre les participants, le contexte politique et socioéconomique et le type d'évaluation des résultats constituent les éléments qui expliquent le mieux les résultats de la mise en œuvre d'une politique.

Les variables indépendantes suivantes en font partie: la nature intrinsèque, les buts, les normes et les ressources de la politique ; la clarté, la communication et le niveau d'accord relatif à ses buts ; le processus de participation, la disposition des fonctionnaires, la cohésion du groupe cible, les relations intergouvernementales et inter-agences ; le contrôle et les conditions politiques et socioéconomiques. Elles influencent directement ou indirectement les variables dépendantes qui sont : la conceptualisation de l'évaluation et la performance de la politique (ibid.).

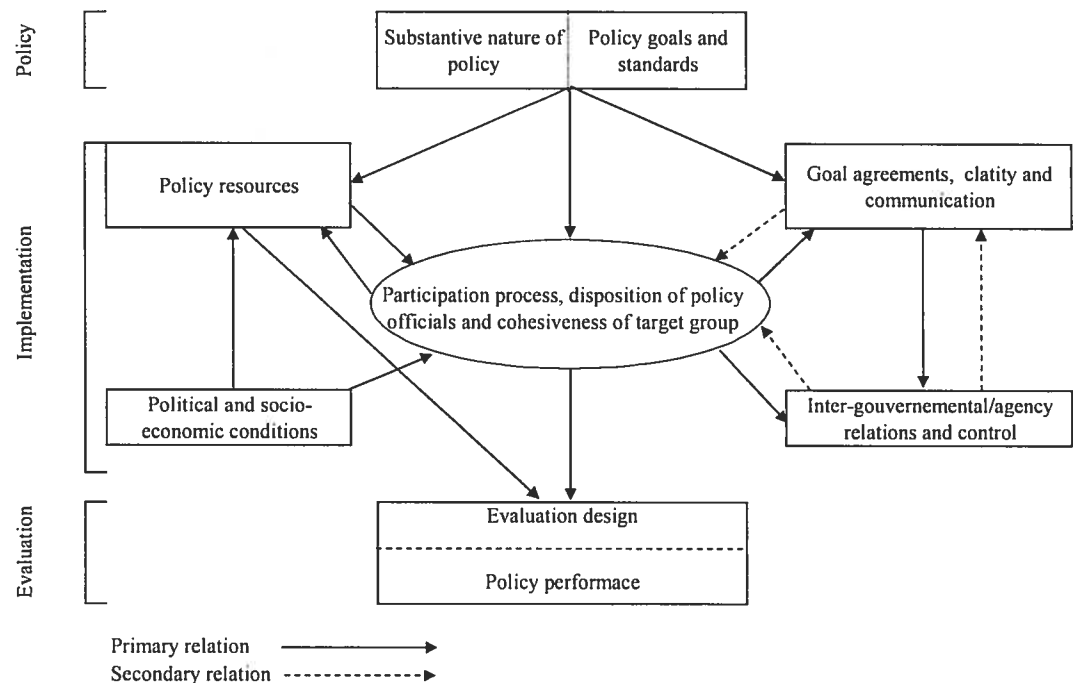


Figure 19 : Modèle du processus de mise en œuvre d'une politique de Morah (1996)

La politique (sa nature intrinsèque, ses buts et ses normes) entretient une relation de cause à effet de premier ordre avec : les ressources de la politique, l'accord autour des buts, leur clarté et communication, le processus de participation, la disposition des fonctionnaires face à la politique et la cohésion du groupe cible. Elle influence indirectement par le biais de ces relations la performance de la politique.

Au niveau de la mise en œuvre plusieurs éléments sont mis en relation causale primaire ou secondaire. Les ressources de la politique de même que le processus de participation, la disposition des fonctionnaires vis-à-vis de la politique et la cohésion du groupe cible sont les seuls composants à détenir une relation de cause à effet de premier ordre avec la performance de la politique.

Les ressources de la politique subissent l'influence des conditions politique et socioéconomique alors qu'elles entretiennent une relation causale de premier ordre réciproque avec le processus de participation, la disposition de fonctionnaire face à la politique et la cohésion du groupe cible.

L'accord en ce qui concerne les buts, la clarté et la communication ont une influence de premier ordre sur les relations intergouvernementales et inter-agences et sur le contrôle. Leur influence est d'ordre second en ce qui a trait au processus de participation, à la disposition de fonctionnaire face à la politique et à la cohésion du groupe cible.

Les relations inter-gouvernementales et inter-agences et le contrôle exercent une influence d'ordre second sur le processus de participation, la disposition des fonctionnaires face à la politique et la cohésion du groupe cible. Ces dernières composantes sont soumises à l'influence de premier ordre des conditions politiques et socioéconomiques.

5.3. Cadres analytiques du processus de mise en œuvre des politiques en éducation

5.3.1. Le modèle théorique de Gaziel (1994)

La mise en œuvre, pour Gaziel (1994), est incluse dans le cycle d'une politique d'éducation. Elle est une étape d'un processus continu dans lequel les composantes antérieures ont une incidence sur celles qui succèdent. Son approche s'inscrit dans la lignée des approches séquentielles du processus d'une politique. En ordre successif, les composantes du cycle sont : la pression politique ; l'élaboration des politiques éducatives selon les modèles de références, la mise en œuvre de la stratégie politique souhaitable, l'impact de la politique et l'évaluation de la politique (Gaziel, 1994 : 61). Cette dernière étape induit des modifications dans la politique ou un changement de politique.

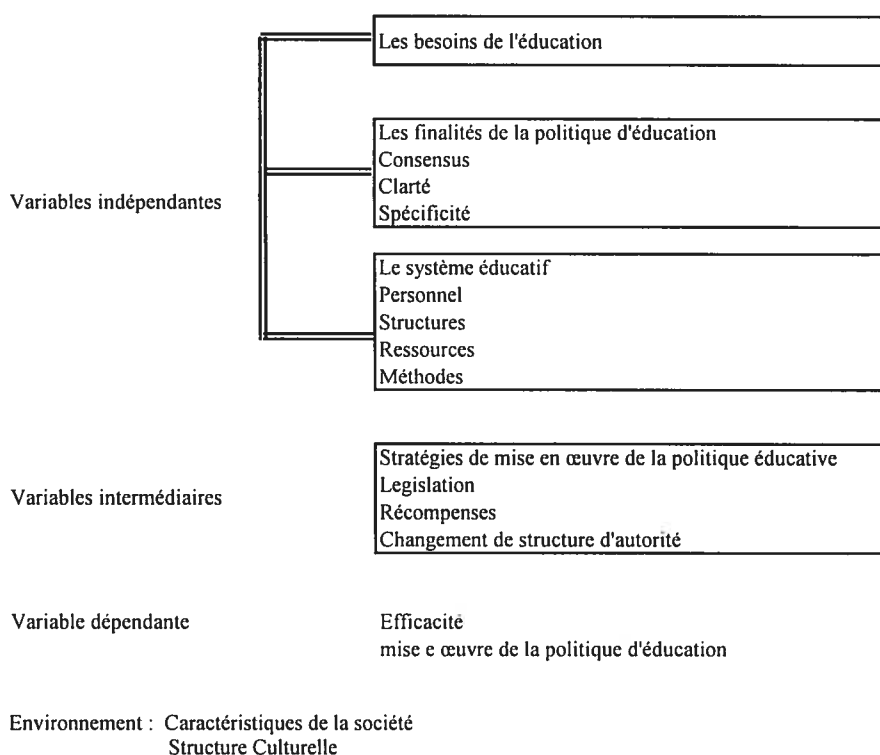


Figure 20: Mise en œuvre de la politique éducative : cadre théorique de Gaziel (1994)

Dans le modèle théorique de Gaziel (1994) (voir fig. 20), l'efficacité de la mise en œuvre constitue la variable dépendante en relation avec les variables indépendantes suivantes : les besoins en éducation, la clarté, la spécificité des finalités de la politique, le personnel, les structures, les ressources et les méthodes. (Gaziel, 1994 : 62).

Des variables intermédiaires font parti de son cadre théorique: les stratégies⁴¹ de la mise en œuvre. (Mesures adoptées en vue d'assurer l'application de la politique). Quatre stratégies sont répertoriées par Gaziel (1994 : 58- 60) :

- La stratégie légale implique des mesures ayant force de lois. Elle est fondée sur la contrainte et l'obligation.
- La stratégie de réforme des structures est utilisée dans le cas d'un projet dont le bien fondé est reconnu. Les structures existantes ne répondent

⁴¹ Elles coïncident aux instruments de la politique tel que définis par McDonnell et Elmore (1987). Voir le Chapitre 3 Politique en éducation.

plus aux attentes des concepteurs et réalisateurs de la politique. Des modifications sont souhaitées.

- La stratégie de récompenses porte sur l'adoption de mesures en vue de motiver le réalisateur de la politique. La récompense peut prendre la forme d'un gain additionnel d'argent ou d'une possibilité d'acquérir de nouvelles compétences.
- La stratégie de la création d'infrastructures part du principe que la mise en place d'infrastructure permettra à long terme de réduire l'écart entre la conception et la réalisation du projet.

L'environnement figure dans le modèle de Gaziel (1994) mais ne représente pas une variable. Il comporte les caractéristiques de la société et la structure culturelle (ibid.).

5.3.2. La matrice des stratégies de mise en œuvre des programmes en éducation de Verspoor (1989)

La mise en œuvre de la politique pour Verspoor (1989 : 45) passe par la mise en pratique d'un programme. Le terme programme réfère aux programmes gouvernementaux d'éducation financés par la Banque Mondiale.

La matrice des stratégies de mise en œuvre de Verspoor (1989) est issue d'une analyse fondée sur la théorie de la contingence. Cette théorie met l'accent sur la nécessité de prendre en compte les facteurs contextuels (Verspoor, 1994 : 4516).

Dans le cadre des programmes en éducation, dans les « pays en développement » notamment, différentes stratégies de mise en œuvre peuvent être adoptées en fonction de facteurs environnementaux et du degré d'innovation du programme. Il est possible de jauger le degré d'incertitude en se basant sur la nature, la complexité et l'acuité des facteurs environnementaux –c'est-à-dire le niveau de stabilité et de complexité de la situation politique et les conditions économiques. Le degré d'innovation peut être estimé à partir de l'étendue et de la nature du changement à réaliser.

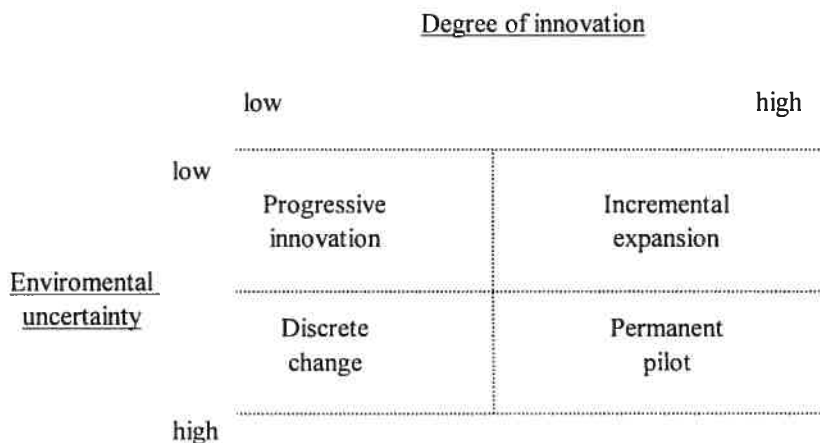


Figure 21: Matrice des stratégies de mise en œuvre de Verspoor (1989)

Verspoor (1989 : 50) identifie quatre stratégies (voir Figure 21) de mise en œuvre correspondant chacune à un niveau d'incertitude de l'environnement et à un degré d'innovation déterminé.

La stratégie « d'innovation progressive » correspond à un faible niveau d'incertitude et à un faible degré d'innovation technologique. Elle vise l'atteinte d'objectifs à long terme et la réalisation de réforme de grande envergure par le biais de changement successif. Elle touche un vaste espace géographique tels un pays, un état, une province.

La stratégie « d'expansion progressive » détient aussi des objectifs ambitieux à long terme. Elle procède graduellement. Il s'agit d'implanter le changement éducatif dans un nombre sans cesse croissant d'écoles.

La stratégie « de changement discret » a pour objectif de réaliser un changement éducationnel dans un nombre limité d'écoles sans avoir un objectif de généralisation déclaré.

La stratégie de « programme pilote » comporte une phase expérimentale. Elle vise à moyen ou à long terme la généralisation. Elle est utilisée quand le programme ne

bénéficie pas d'un support suffisant ou de ressources pour être appliquée à l'échelle nationale.

Pour conclure, les modèles, ou encore, les cadres analytiques de Van Meter et Van Horn (1975) ; de Mazmanian et Sabatier (1983) ; de Winter (1990) ; Matland (1995), de Grin et Van de Graaf (1996), de Chackerian et Mavima (2000), de Smith (1973), de Thomas et Grindle (1990), de Morah (1996), de Gaziel (1994) et de Verspoor (1989) offrent tous une compréhension particulière de la mise en œuvre. Les différences notées sont imputables dans une large mesure à la perspective adoptée et au contexte d'étude (milieu, type de politiques étudiées). Il n'en demeure pas moins que des points communs peuvent être relevés entre certains modèles comme l'indique le tableau III.

Tableau III
Synthèse des modèles/cadre analytique: facteurs intervenant dans la mise en œuvre

Modèles Cadres analytiques	Le message de la politique				Stratégie de mise en œuvre	Légitimation de la politique auprès des différents acteurs: consensus ou conflit	Organisation(s) de mise en œuvre	Système éducatif	Relations inter-organisationnelles	Agence(s) de mise en œuvre	Groupe cible	Groupes en présence	Relation avec d'autres politiques	Environnement de mise en œuvre				
	Problème/ besoin	Conditions d'élaboration de la politique	Contenu de la politique	Politique: ambiguïté ou clarté										Contexte politique	Contexte économique	Contexte Social	Contexte Culturel	Contexte International
Van Meter et Van Horn (1975)		X	X			X	X		X	X				X	X	X		
Mazmanian et Sabatier (1983)	X		X	X			X		X	X	X	X			X	X		
Winter 1990		X	X			X	X		X	X	X			X				
Grin et Van de Graaf (1996)			X							X								
Chackman et Mavima (2000)			X	X									X					
Smith (1973)		X	X	X		X	X		X	X	X			X	X	X	X	X
Grindle (1980)			X			X	X			X				X				
Thomas et Grindle (1990)			X			X	X				X	X						
Matland (1995)			X	X		X								X				
Morah (1996)			X	X		X				X	X				X	X	X	
Gaziel (1994)	X		X	X	X	X		X		X	X			X	X	X	X	X
Verspoor (1989)			X	X	X	X		X		X				X	X	X	X	X

Ce tableau précise différentes catégories générales et les auteurs qui les intègrent à leur analyse de la mise en œuvre. Ces catégories identifient les principaux facteurs intervenants dans les processus de mise en œuvre : le problème ou le besoin, les conditions d'élaboration (l'état de conflit, la théorie causale, l'attention portée à la politique, l'aspect symbolique de la politique), le message de la politique (le contenu : les buts, les objectifs, les ressources, les normes, les instruments ; la communication de la politique (ambiguïté/ conflit), les agences de mise en œuvre (les organismes en charge de la mise en œuvre), les agents de mise en œuvre (ceux en charge de mettre en œuvre la politique). Il est de plus intéressant de constater que ces différents modèles, si l'on

tient compte des différents facteurs qu'ils identifient dans le processus de mise en œuvre se complètent et se chevauchent.

Les constats suivants, du point de vue analytique, peuvent être émis en tenant compte des différents modèles. Le processus de mise en œuvre est un processus dynamique. Les facteurs qui y prennent part sont en relation. La relation qu'ils entretiennent peut dans certains cas prendre la forme d'interrelation. Il est important de souligner que ces observations renforcent les conclusions issues de la revue des différentes approches de la mise en œuvre dans le chapitre précédent.

D'autres constats peuvent être émis. La politique dans son ensemble ou en raison de certains de ses éléments et aspects (buts/objectifs, ressources, clarté, ambiguïté) ainsi que l'importance de sa légitimation auprès des différents acteurs, s'avère être un des facteurs importants voire incontournables à considérer dans l'étude de la mise en œuvre. La mise en œuvre implique, en outre, l'intervention d'acteurs qui agissent à titre individuel ou en groupe (agents de mise en œuvre, individus, groupes cible et/ou groupes d'intérêts). Leurs modalités d'intervention dans le processus de mise en œuvre influencent son cours, sa réussite ou son échec. Outre ces deux observations, il est aussi possible de remarquer que l'environnement dans lequel s'effectue la mise en œuvre conditionne, également, son cours. Comment ces facteurs identifiés interviennent-ils plus précisément dans le processus de mise en œuvre d'une politique? Comment se manifestent-ils de manières plus concrètes? Comment interviennent-ils dans la mise en œuvre des politiques en éducation dans des « pays en développement »? Quels rapports entretiennent-ils dans le processus de mise en œuvre de telles politiques? Le chapitre 6 tente de fournir des éléments de réponses à ces différentes questions.

Chapitre 6. Les facteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre et l'influençant

Ce chapitre traite de façon plus exhaustive des facteurs intervenant et influençant le processus de mise en œuvre identifiés dans le chapitre précédent. Il tente de définir et d'expliquer de manière plus concrète leurs modalités d'intervention à la lumière des modèles décrits, de cadres analytiques autres et d'études portant sur la mise en œuvre de politique en éducation. L'étude des différents facteurs y opérée aboutit à une schématisation du processus de mise en œuvre. Elle représente une synthèse et fournit une hypothèse de réponse à la question : Quels sont les principaux facteurs capables d'intervenir dans le processus de mise en œuvre d'une politique en éducation et d'en influencer le cours et les résultats?

Le chapitre est subdivisé en sept sections. Chacune d'entre elles discute d'un facteur dans l'ordre suivant: le problème ou le besoin auquel répond la politique, le message de la politique (son contenu et sa communication), les organisations en charge de la mise en œuvre, les agents de mise en œuvre, le groupe cible et l'environnement de mise en œuvre (les contextes économique, social, politique et culturel).

Chaque section est organisée comme suit. Les différentes conceptions des modalités d'intervention de ces facteurs dans la littérature portant sur la mise en œuvre en générale sont de façon générale abordées en premier lieu. La façon dont ils se manifestent et interviennent dans la mise en œuvre de politiques en éducation est ensuite traitée. Une telle approche permet de rendre plus concrets ces concepts. Elle fait ressortir, également, comment les modèles décrits –par le biais de leurs caractéristiques communes et distinctives– fournissent des informations utiles à la compréhension du processus de mise en œuvre de politiques d'éducation (politique en éducation).

Il est nécessaire d'indiquer d'entrée de jeux, que le choix de recourir à des exemples divers de politiques générales ou de politiques spécifiques mise en œuvre dans différents pays peut soulever des questions sur le bien fondée d'une telle approche. Cette approche a été privilégiée et se justifie du fait que le but de ce mémoire n'était pas d'expliquer un cas de mise en œuvre de politique, mais, d'identifier les facteurs capables d'intervenir dans un tel processus et d'étudier leurs modalités d'intervention en vue de

Chapitre 6. Les facteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre et l'influençant

Ce chapitre traite de façon plus exhaustive des facteurs intervenant et influençant le processus de mise en œuvre identifiés dans le chapitre précédent. Il tente de définir et d'expliquer de manière plus concrète leurs modalités d'intervention à la lumière des modèles décrits, de cadres analytiques autres et d'études portant sur la mise en œuvre de politique en éducation. L'étude des différents facteurs y opérée aboutit à une schématisation du processus de mise en œuvre. Elle représente une synthèse et fournit une hypothèse de réponse à la question : Quels sont les principaux facteurs capables d'intervenir dans le processus de mise en œuvre d'une politique en éducation et d'en influencer le cours et les résultats?

Le chapitre est subdivisé en sept sections. Chacune d'entre elles discute d'un facteur dans l'ordre suivant: le problème ou le besoin auquel répond la politique, le message de la politique (son contenu et sa communication), les organisations en charge de la mise en œuvre, les agents de mise en œuvre, le groupe cible et l'environnement de mise en œuvre (les contextes économique, social, politique et culturel).

Chaque section est organisée comme suit. Les différentes conceptions des modalités d'intervention de ces facteurs dans la littérature portant sur la mise en œuvre en générale sont de façon générale abordées en premier lieu. La façon dont ils se manifestent et interviennent dans la mise en œuvre de politiques en éducation est ensuite traitée. Une telle approche permet de rendre plus concrets ces concepts. Elle fait ressortir, également, comment les modèles décrits –par le biais de leurs caractéristiques communes et distinctives– fournissent des informations utiles à la compréhension du processus de mise en œuvre de politiques d'éducation (politique en éducation).

Il est nécessaire d'indiquer d'entrée de jeux, que le choix de recourir à des exemples divers de politiques générales ou de politiques spécifiques mise en œuvre dans différents pays peut soulever des questions sur le bien fondée d'une telle approche. Cette approche a été privilégiée et se justifie du fait que le but de ce mémoire n'était pas d'expliquer un cas de mise en œuvre de politique, mais, d'identifier les facteurs capables d'intervenir dans un tel processus et d'étudier leurs modalités d'intervention en vue de

d'élaborer un cadre analytique proposant des hypothèses relatives aux principaux facteurs sujets à expliquer sa réussite ou non, et aux relations qu'ils entretiennent.

6.1. Les facteurs influençant la mise en œuvre : le problème, le besoin

Cette section aborde l'influence que peut avoir le problème ou le besoin auquel répond la politique sur son processus.

Sabatier et Mazmanian (1983) et Gaziel (1994) sont les seuls concepteurs de modèles inventoriés à faire explicitement mention au problème ou au besoin dans leur modélisation. Les considérations techniques et technologiques, la diversité et/ou le degré de changements à opérer et le pourcentage de la population que représente le groupe ciblé déterminent, pour Sabatier et Mazmanian (1983 : 21-24), le degré de complexité, et influencent la probabilité de résolution du problème.

La compréhension des liens de causalités inhérents au problème et le développement d'une technologie adéquate peuvent poser problème ou, s'ils existent et sont valides, peuvent contribuer à la réussite de la mise en œuvre (id. : 21). La diversité des comportements à réguler et des services à fournir peuvent avoir un impact négatif sur la capacité à formuler une politique claire et implique un pouvoir discrétionnaire plus grand (id. : 23). Il est à signaler que les points de vue de Mazmanian et Sabatier (1983) relatifs à la clarté et au pouvoir discrétionnaire ne sont pas unanimement partagés. Sabatier (1986) adopte, d'ailleurs, quelques années après, une position plus nuancée sur l'importance de la clarté. Cette question sera abordée au point concernant le message de la politique. La mobilisation du groupe cible en vue d'obtenir son support vis-à-vis de la politique s'avère être plus aisée quand un pourcentage restreint d'une population peu diversifiée est visé par la politique (id. 24). En somme, la résolution du problème est plus sujette à être réalisée, dans leur perspective, quand il existe une théorie causale valide, une technologie appropriée et quand la politique vise à opérer peu de changements dans le comportement d'une faible portion de la population ciblée (id : 24).

Gaziel (1994) désigne « Les besoins de l'éducation » comme une variable indépendante en relation avec la variable dépendante « efficacité de mise en œuvre de la politique d'éducation ». Il ne précise cependant pas leurs modalités d'influence sur la mise en œuvre.

Il est difficile dans le cadre de cette recherche de vérifier les affirmations émises par Mazmanian et Sabatier (1983). Cette difficulté est d'autant plus grande que le seul cadre théorique propre à l'éducation recensé, celui de Gaziel (1994), ne renseigne pas convenablement sur l'influence que peut avoir le besoin éducationnel sur l'efficacité de la mise en œuvre. Ceci s'avère étonnant dans la mesure où il considère le besoin en tant qu'une variable indépendante agissant sur la variable dépendante efficacité de la mise en œuvre. Il est tout de même possible de retenir que le problème ou le besoin selon sa nature et sa complexité peut influencer la mise en œuvre. Quelques points soulevés dans la littérature portant sur le développement de l'éducation et sur la mise en œuvre de politiques en éducation dans les « pays en développement » corroborent cette affirmation. Les besoins éducatifs que l'on trouve dans des « pays en développement » peuvent présenter une complexité sujette à conditionner l'atteinte des finalités, des buts et des objectifs visés. Cette complexité peut être décelée à travers l'importance et la multitude des besoins ou des problèmes qui se posent dans ce domaine simultanément dans certains « pays en développement » (Bellamy, 1999 ; Hallack, 1990 ; Lourié, 1993 ; ONU, 1990 ; Rwehera, 1999 ; Watkins, 1999 ; World Bank, 2001 ; Moulton, 2001). L'ampleur de ces besoins jumelée à des impératifs d'ordre politique peuvent conduire à la formulation d'objectifs ambitieux dont la faisabilité économique s'avère être irréaliste. La complexité des problèmes éducationnels se manifeste aussi par la multiplicité, la simultanéité et les rapports d'interdépendance des interventions qui sont requises pour les résoudre.

L'atteinte des objectifs d'universalisation de l'éducation et de qualité de l'éducation visée par les politiques éducatives à l'échelle internationale et nationale nécessitent des interventions simultanées en différents points du système éducatif. L'élaboration de politiques, programmes et de projets gouvernementaux à multiples facettes tels ceux financés par la Banque Mondiale en témoignent (Verspoor, 1989 ; World Bank, 2001). Ceux-ci concernent à la fois : le contenu du curriculum, les conditions d'enseignement, les méthodes d'enseignement, l'innovation, le matériel didactique, les infrastructures, les compétences des maîtres et la structure organisationnelle des écoles et des autres institutions en charge de l'éducation (Verspoors, 1989 : 10-11).

Ce type d'intervention répond au fait que les problèmes relatifs à la qualité de l'éducation et à son expansion sont multiples et liés. A titre d'exemple, l'augmentation des effectifs au cours des années '60 et '70 a déstabilisé l'offre en terme d'éducation de qualité (Hallack, 1990 : 45). A cette époque un manque d'enseignants qualifiés et d'infrastructures scolaires se font sentir dans nombre de « pays en développement » (ibid.). Le problème éducationnel vue sous cet angle s'avère complexe.

La multiplicité des interventions requises ne saurait à elle seule expliquée l'impact possible de la nature des problèmes. Une mise en perspective des problèmes éducationnels existant par rapport au contexte économique, politique, sociale, démographique et culturel s'imposent. Certaines études portant sur l'Afrique Subsaharienne, à titre d'exemple, comme le souligne Graig (1994 : 25 ; 1987 : 30), statuent sur le caractère intraitable des problèmes en raison du contexte dans lequel ils existent. Les éléments de ce contexte dans un cas de figure peuvent accroître la complexité du problème ou limiter la capacité des gouvernements à les résoudre. Ils peuvent, dans d'autres cas de figure, évoluer dans un sens qui amène progressivement une atténuation de l'acuité du problème ou la disponibilité des ressources nécessaires à la résolution du problème prévalant.

Une situation de crise économique, par exemple peut, d'une part, diminuer le budget alloué à l'éducation et avoir une incidence négative sur les initiatives gouvernementales dans ce domaine (Achola, 1990). Elle peut en ce sens entraver les avancés dans la résolution du problème réalisées grâce à la mise en œuvre de politiques visant le développement de ce secteur, ou, causer une intensification du problème par l'absence d'intervention opportune (ibid.). Une situation de crise économique, peut causer, en outre, une faible capacité des ménages à pourvoir à leurs enfants l'accès au service éducatif ou au cas échéant accroître leur difficulté (Ridcker, 1997). Tous ces éléments peuvent contrevenir à la mise en œuvre d'une politique d'éducation visant l'expansion et la qualité de l'éducation.

Une situation de crise, de conflit ou d'instabilité politique peut accroître l'importance des problèmes qui se posent et peuvent engendrer d'autres situations de crises éducatives. L'instabilité politique et les conflits peuvent être à l'origine de difficultés de fréquentation des écoles (Thung, 2000). L'émergence de nouveaux besoins

tels la prise en charge des orphelins ou l'éducation des enfants dans les camps de réfugiés peuvent en découler également (ibid.). De telles situations inscrivent de nouveaux besoins à l'agenda politique des gouvernements. Il s'ensuit que les politiques générales d'éducation se complexifient, elles aussi, de même que leur mise en œuvre.

Le contexte démographique et les situations de pandémies sont également des facteurs contextuels qui définissent la complexité des problèmes éducationnels dans certains « pays en développement ». Ils peuvent être à l'origine de difficultés de mise en œuvre. Un important accroissement de la population en âge d'être scolarisé implique un accroissement de la demande de services éducatifs auxquels ne peuvent pas faire face les pays dans bien des cas (ibid.). Les pandémies, notamment celle du VIH/SIDA, se révèlent être aussi un des éléments contextuels influençant aussi les caractéristiques des problèmes en éducation dans certains pays d'Afrique Subsaharienne. Elles influencent la mise en œuvre d'une politique d'éducation en diminuant, entre autres, le nombre d'agent de mise en œuvre. On constate dans les pays grandement affectés une réduction du nombre de maîtres ou une diminution de leur espérance de vie (ibid.). Ceci à une conséquence directe sur l'offre de service éducatif de qualité.

Les conditions culturelles et sociales sont également un des éléments du contexte qui expliquent les problèmes éducationnels. Des résistances culturelles peuvent nuire à l'implantation de l'éducation formelle par exemple (Thung, 2000)

En résumé, les problèmes en éducation selon leur complexité et leur évolution au fil du temps semble pouvoir affecter la mise en œuvre de politiques d'éducation en la complexifiant et en rendant plus difficile l'atteinte des buts et/ou objectifs visés.

6.2. Le message de la politique : contenu et communication

Le message de la politique⁴² –c'est-à-dire le contenu de la politique et la manière dont elle est communiquée– détient pour l'ensemble des auteurs une influence sur la mise en œuvre. Il peut constituer une contrainte ou un facteur facilitant.

La nature de la politique, les buts, les objectifs et/ou les finalités poursuivis, les valeurs qui lui sont sous jacentes, sa planification, le degré et le type de changement

⁴² Cette définition du message de la politique est D'Hambleton (1983)

qu'elle introduit, ses instruments, les ressources qu'elle fournit, et/ou les modalités de son expression et de sa communication sont autant d'éléments qui conditionnent et influencent sa mise en œuvre selon les différents modèles analysés (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Mazmanian et Sabatier, 1983 ; Chackerian et Mavima, 2000 ; Grindle, 1980 ; Thomas et Grindle, 1990 ; Morah, 1996 ; Gaziel, 1983). Chacun de ces points est abordé ci-après.

Les conditions d'élaboration semblent détenir une certaine influence sur le déroulement de la mise en œuvre. La plupart des modèles recensés ne les mentionnent pas à l'exception de ceux de Winter (1990) et de Thomas (1973). Cette influence s'exerce directement sur la mise en œuvre dans le premier et indirectement dans le second. Dans le dernier cas de figure, l'influence des conditions d'élaboration sur la mise en œuvre s'exerce par le truchement de celle qu'elles (les conditions d'élaboration) détiennent sur la politique. Il semble plus probable, si l'on tient compte de l'ensemble des modèles, que l'influence des conditions d'élaboration s'opère par ce biais.

Les composantes des conditions d'élaboration précisées par Winter (1990) méritent, tout de même, que l'on s'y arrête et que l'on discute de leur pertinence pour la compréhension du processus de mise en œuvre de politique en éducation dans des « pays en développement ». Les conditions d'élaboration regroupent : le conflit au moment de l'élaboration, la définition du problème, l'attention portée à l'élaboration de la politique et la théorie causale qui lui est sous jacente. Mazmanian et Sabatier (1983) soulignent également dans son modèle l'importance de ce dernier élément et le rattache à la capacité de la politique à structurer la mise en oeuvre.

Il ne paraît pas toutefois pertinent de considérer tous les points précisés par Winter (1990) tel qu'il les définit en ce qui a trait aux « pays en développement ». Les affirmations de Thomas (1973), Grindle (1980), Morah (1996) stipulant l'émergence de conflits entre les différents acteurs au cours de la mise en œuvre dans des « pays en développement » en lieu et place du moment de leur élaboration et de leur adoption, comme le souligne Winter (1990), justifient cette remarque. Leurs dires font tout de même état d'une des conséquences possibles des conditions d'élaboration : l'émergence ou l'intensification des conflits au cours de la mise en œuvre. L'absence ou le manque

de participation dans l'élaboration des politiques, des programmes ou des plans des instances locales et/ou des agents de mise en œuvre peuvent aboutir à une situation dans laquelle les instances locales et/ou les agents de mise en œuvre n'y adhèrent ou ne se sentent pas concerner, ou encore, impliquer. Dyer (1999 : 56), dans son étude de la mise en œuvre de la politique « Opération Tableau noir » en Inde, montre que l'exclusion du processus de la planification et, particulièrement, de la prise de décision par le gouvernement central des officiels des États a créé un manque d'« appropriation » de la politique et un désintérêt de leur part face à celle-ci. Ce désintérêt a été un des obstacles à sa mise en œuvre (ibid.). L'importance de la participation au cours du processus d'élaboration d'une politique de réforme est également souligné par Thomas (1994 : 1855). Il relate que dans la littérature une mise en œuvre plus efficace des réformes est associée à la participation du personnel local et des enseignants dans la prise de décision (ibid.) La participation crée chez ces agents de mise en œuvre une plus grande volonté à mettre en œuvre l'innovation que préconise la réforme.

Il semble possible selon le régime politique prévalant dans le « pays en développement », d'envisager, toutefois, l'émergence de conflits au moment de l'élaboration de la politique. La politique, dans une telle éventualité, peut résulter de compromis qui n'optimiseraient pas forcément la définition des buts et le choix de moyens (Winter, 1990 : 24-25). Ce manque d'optimisation pourrait nuire à la mise en œuvre (ibid.).

Un autre élément des conditions d'élaboration de la politique, la théorie causale sous jacente à la politique, est pris en compte par Winter (1990). La théorie causale établit une relation de cause à effet. Elle suppose une compréhension des causes à l'origine du problème et celle de la relation existant entre le problème et les moyens pour le résoudre (Winter, 1990). Elle fournit une compréhension du problème et propose une solution pour y remédier. Une telle théorie peut être inexistante, valide ou invalide.

L'effet de la théorie causale sur la mise en œuvre de politiques en éducation, en tant que telle, n'a pu être retracé dans les études consultées. Il est toutefois pertinent d'en tenir compte jusqu'à un certain point. Une théorie causale invalide peut expliquer les résultats insatisfaisants issus d'une mise en œuvre. Une politique dans cet ordre d'idées

peut être mise en œuvre et ne pas produire les résultats escomptés. Psacharopoulos (1989 : 180, 190) relate l'utilisation de modèles théoriques inadéquats, la formulation de liens de cause à effet non vérifiés empiriquement et une connaissance insuffisante de la réalité de terrain dans le cas des mises en œuvre n'ayant pas porté fruits dans certains « pays en développement » au cours des années '80. Cet auteur ne mentionne cependant pas l'incidence de la théorie causale sur le processus de mise en œuvre en tant que tel.

Il est possible dans un cadre plus large de compter parmi les conditions d'élaboration de la politique : la planification de la politique. Il convient de comprendre par planification de la politique : processus au cours duquel la situation existante est analysée, des alternatives politiques sont proposées, l'évaluation des alternatives est effectuée, la décision politique est prise et la planification de la mise en œuvre est réalisée (Haddad, 1995). La planification traduit, en somme, une conception du problème auquel répond la politique et des moyens à entreprendre pour le résoudre (ibid.).

Une incertitude quant à la validité de l'analyse de la situation existante est relevée dans le cas des politiques en éducation dans de nombreux « pays en développement » en raison d'un manque d'informations fiables et valides (Mc Gin, 1994 : 4599). Une méconnaissance du problème qui est posé en ressort. Une connaissance inadéquate du public cible par les concepteurs peut survenir dans certains cas: (Graig, 1987 : 38-39). Les idées préconçues des concepteurs affectent également le contenu de la politique (ibid.). Les concepteurs de la politique peuvent être, en outre, incertains des moyens, des techniques et/ou technologies à adopter en vue d'atteindre les objectifs fixés. Un manque de ressources humaines qualifiées ou une indisponibilité de celles-ci peut être, par ailleurs, à la base d'une planification pouvant créer des difficultés de mise en œuvre ou au cas échéant peut rendre plus difficile la planification (Thomas, 1994). Les alternatives politiques créées à partir des analyses produites dans les conditions d'élaboration sus citées comportent des biais et des lacunes qui peuvent avoir des conséquences négatives sur la mise en oeuvre.

La formulation hâtive ou injustifiée de politiques par les décideurs en raison d'un changement d'administration (Graig, 1987) ou en vue d'obtenir des fonds de l'étranger (Graig, 1987, 1994 ; Powell, 2001) sont également des facteurs explicatifs des faiblesses

décelées au niveau de la planification de politiques en éducation des programmes⁴³ y afférant et de leur mise en œuvre. Dans ce type de situation la politique peut ne pas répondre aux besoins réels de la population, à ses attentes et au contexte (Powell, 2001).

Le niveau de réalisme d'une politique en terme de faisabilité à un impact certain sur le déroulement et les résultats de sa mise en œuvre (Psacharopoulos 1989, 1990 ; Gaziel, 1994). En guise d'exemple, les politiques éducatives dans les « pays en développement » ont souvent des objectifs trop ambitieux par rapport aux ressources disponibles (Psacharopoulos, 1989, 1990). Leur faisabilité ou encore leur probabilité d'être mise en œuvre s'avérait au départ relativement faible.

Psacharopoulos (1989, 1990) recommande de concevoir des politiques concrètes, fondées sur des rapports de cause à effet documentés et valides, réalisables et applicables en termes d'objectifs, d'échéanciers, de financement et de responsabilité institutionnelle. Une planification scrupuleuse et réaliste est préconisée par lui en vue d'en assurer la réalisation. Verspoor (1992) note, quant à lui, que la réussite de la mise en œuvre d'une politique de réforme –c'est-à-dire son implantation dans les écoles– nécessite au niveau de la planification une prise en compte des contingences en vue de permettre son adaptation aux exigences du milieu.

Les récentes études de cas de Moulton et al (2002) mettent en évidence, une autre dimension des conditions d'élaboration de la politique ou de choix de politiques à prendre en compte en éducation : l'intervention des organismes internationaux et gouvernementaux étrangers. Ceux-ci dans certains cas exercent des pressions sur les gouvernements en vue de mettre en œuvre leurs propres agendas politiques. Ils orientent, ainsi, dans certains cas, les politiques en éducation et leur mise en œuvre. Powell (2001), quant à lui, remarque dans les cas de projets d'organismes étrangers inscrits dans le cadre de politiques de formation professionnelle et technique en Gambie et en Jamaïque que les gouvernements peuvent adopter en vue de répondre aux exigences des bailleurs des sans que ceux-ci répondent vraiment à un besoin, ou encore, qu'ils puissent être implantés compte tenu de la situation locale. Il s'ensuit que des effets « pervers » peuvent résulter de ces pressions exercées par les bailleurs de fonds.

⁴³ Le terme programme réfère ici au programme tel que défini au chapitre 3

Pour synthétiser, les conditions d'élaboration de la politique –celles de nature politique ou celles relatives à la planification –semblent, de façon générale avoir une influence indirecte sur le déroulement de la mise en œuvre. Elles influencent le contenu de la politique de même que la réaction des agents de mise en œuvre. Elles peuvent selon leurs caractéristiques faciliter ou contrevenir à la réussite de celle-ci.

L'influence du message de la politique (contenu et communication de la politique) sur la mise en œuvre peut être comprise en tenant compte de celle de ses différentes composantes et caractéristiques. Les paragraphes qui suivent font état des différentes modalités possibles de l'influence de ses composantes sur le processus de mise en œuvre.

Il est possible d'envisager l'influence des buts/des objectifs sous trois angles. La politique présente certaines caractéristiques particulières en raison du but ou des objectifs poursuivis. Ces caractéristiques conditionnent jusqu'à un certain point les modalités, les stratégies de mise en œuvre et par-là son déroulement : elle l'oriente. Les valeurs sous jacentes aux buts, les intérêts qu'ils touchent et/ou le volume (l'importance) du changement qu'ils introduisent peuvent être source de consensus ou de conflit (Van Meter et Van Horn, 1975 : 258-259 ; Matland, 1995 : 156-157 ; Grindle, 1980 : 23 ; Morah, 1996 : 87-88 ; Warick et al, 1992: 298)⁴⁴. Les buts/ les objectifs peuvent, dans cet ordre d'idées, faciliter ou être à l'origine de difficultés de mise en œuvre en créant des situations de résistance. La façon dont ils sont communiqués peut aussi représenter un facteur favorisant ou pas la mise en œuvre (Van Meter et Van Horn, 1975 : 279-278 ; Sabatier, 1983 : 25-28 ; Morah, 1996 : 87-88 ; Gaziel, 1994 : 55 ; Graig, 1987 : 30-37, Hambleton, 1983 : 407 ; Mac Laughlin, 1987 : 174-175 ; London , 1993 : 359-360 ; Psacharopolous, 1989 : 191, 1990 : 16, 17).

L'idée qu'une politique –dans une perspective plus générale– puisse provoquer une réaction d'accord ou de refus, de support ou de contestation, de consensus ou de conflit est partagé par la plupart des concepteurs de modèle (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Matland, 1995 ; Thomas et Grindle 1990 ; Grindle, 1980 ; Winter 1990 ; Grindle 1980 ; Smith, 1973 ; Mazmanian et Sabatier, 1983 ; Morah, 1996 ; Gaziel, 1994).

⁴⁴ Ces éléments sont cités en tout ou en partie par les auteurs mis en référence.

D'autres éléments d'une politique outre les buts et le changement peuvent être à l'origine d'une résistance ou d'un accord. Un consensus ou un conflit peut émerger – comme le souligne Matland (1995)– au sujet des moyens adoptés en vue d'atteindre les buts et/ou les objectifs visés.

La réaction que génère la politique peut naître au niveau des organisations, des individus (agents de mise en œuvre⁴⁵ : fonctionnaires à différents niveaux de l'administration publique, directeurs d'écoles, professeurs) et/ou des groupes⁴⁶ (groupe cible : parents, communautés, syndicats, élites et autres groupes organisés de la société civile) qu'elle affecte (Matland, 1995 ; Thomas et Grindle 1990 ; Grindle, 1980 ; Winter, 1990 ; Grindle, 1980 ; Smith, 1973 ; Mazmanian et Sabatier, 1983 ; Morah, 1996 ; Gaziel, 1994 ; Dyer, 1992 ; Bock et Arthur, 1991 ; London, 1993). Elles peuvent, par ailleurs, poindre dans l'arène institutionnelle ou dans l'arène publique selon le type de politique (Thomas et Grindle, 1990). Le modèle de Thomas et Grindle (1990) indique que cette réaction peut dans certains cas prendre la forme de rejet et causer la formulation d'une nouvelle politique. Elle peut, au cas contraire, contribuer à l'implantation de la politique.

Il est utile de rappeler que la réaction au cours de la mise en œuvre semble d'autant plus forte dans des pays, tels certains « pays en développement », où les procédures d'élaboration et d'adoption de la politique excluent la participation et ne favorisent pas l'expression des différents intérêts et des points de vue au cours de la conception de la politique et de son choix (Thomas, 1973 ; Thomas et Grindle, 1990 ; Morah, 1996). La mise en œuvre devient le lieu d'expression de différents intérêts, de conflits, de négociations et de compromis. Bock et Arthur (1991) soulignent à ce propos que les réformes en éducation peuvent avoir des bénéficiaires qui seront répartis de manière inéquitable. Il est alors possible d'anticiper l'existence de différents niveaux de support et de résistance au cours de la mise en œuvre. Cette résistance surgit plus précisément, pour ces auteurs, au niveau des groupes d'intérêts. Elle (la résistance) peut prendre la forme de conflits. D'autres auteurs en éducation font état de la résistance des

⁴⁵ Agent de mise en œuvre identifiés en éducation

⁴⁶ Groupes identifiés en éducation

administrateurs et des enseignants vis-à-vis de la politique à mettre en œuvre (Dyer, 1999 ; Graig, 1987, 1994).

En guise de synthèse, il est possible d'affirmer que le type et l'intensité des réactions que provoquent les différentes composantes d'une politique que ce soit au niveau organisationnel, individuel, des groupes d'intérêts ou dans une perspective plus large dans l'arène institutionnelle (bureaucratique ou autres) ou publique influencent la mise en œuvre. Elles peuvent conduire à des difficultés de mise en œuvre, au rejet de la politique ou à sa mise en œuvre. Il semble en outre possible de formuler les hypothèses suivantes: un accord et un consensus autour des buts, des objectifs, du changement à opérer et/ou des moyens à utiliser favorisera la mise en œuvre alors que la prévalence de conflits et de désaccords constituera une source de difficultés à mettre en œuvre la politique telle qu'énoncée. L'intensité, la localisation et l'échelle de la réaction semblent pouvoir déterminer jusqu'à un certain point le niveau de mise en œuvre de la politique.

Outre la réaction que soulèvent les buts et/ou les objectifs visés par une politique, la manière dont elle est communiquée semble pouvoir affecter la mise en œuvre. Le débat sur les modalités de communication d'une politique est fortement axé sur l'opposition : clarté versus ambiguïté. La clarté et l'ambiguïté de celle-ci et plus particulièrement celles de ses buts et objectifs entrent en ligne de compte plus particulièrement dans les modèles de Van Meter et Van Horn (1975), Manzmanian et Sabatier (1983), Matland (1995), Morah (1996) et Gaziel (1994). Une connotation positive, négative ou neutre –c'est-à-dire que la clarté ou l'ambiguïté est considérée comme un des attributs de la politique dépourvu de connotation normative (Matland, 1995)– en regard du processus de mise en œuvre peut être attribuée à ces deux aspects.

L'ambiguïté correspond à un manque de clarté des buts, des objectifs et/ou des moyens (O'Tool, 1986 : 187 ; Matland, 1995 : 155-157 ; Grindle, 1980 : 10). La clarté peut-être associée à une formulation intelligible de la politique, être jumelée à la précision et/ou à la classification des buts et objectifs par ordre hiérarchique et/ou faire référence à la spécification des moyens⁴⁷ (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Mazmanian et Sabatier, 1983 ; Matland, 1995 ; Chackerian et Mavima, 2000 ; Grindle , 1980, Morah,

⁴⁷ Ces éléments sont cités par l'un ou l'autre des auteurs mis en référence.

1996, Gaziel, 1994 ; Graig 1987,1994 ; Hambleton, 1983 ; Ingram et Schneider, 1990 ; Moulton et al, 2001 ; Pscacharopoulos, 1989,1990 ; Mc Laughlin 1987 ; London, 1993).

Différents jugements sont portés sur l'influence de la clarté et de l'ambiguïté d'une politique sur la mise en œuvre. La clarté aurait dans des conceptions s'inscrivant quelque peu dans la logique du « top-down » une influence positive sur le processus de mise en œuvre (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Sabatier et Mazmanian, 1983 ; Ingram et Schneider, 1990 ; Hambleton, 1983). Elle permettrait une meilleure compréhension et connaissance de la politique par les instances et les agents de mise en œuvre en réduisant les possibilités d'interprétation multiples ; dissiperait les éventuelles confusions sur la signification de la politique et favoriserait par-là une compréhension similaire de celle-ci à tous les échelons. Elle faciliterait, en outre, l'identification des priorités et orienterait par ce biais de façon plus efficace les interventions des organismes et des agents de mise en œuvre. La clarté contribuerait dans cet ordre d'idées à la mise en œuvre de la politique telle qu'elle est prescrite (Van Meter et Van Horn, 1975) et renforcerait la capacité de la politique à structurer la mise en œuvre (Manzmanian et Sabatier, 1983). La clarté des buts et objectifs rendrait, en outre, plus aisée l'évaluation des résultats obtenus à l'issue de la mise en oeuvre. L'ambiguïté par opposition détiendrait une connotation négative.

L'ambiguïté n'est pas toujours perçue comme une caractéristique négative de la politique. Hambleton (1983), Ingram et Schneider (1990), Morah (1996), et Matland (1995) soulignent cet aspect. Elle peut être, dans certain cas préméditée, en vue de faciliter l'acceptation de la politique, de favoriser des négociations à son sujet dans une phase ultérieure ou de permettre une adaptation de celle-ci à différents milieux par l'allocation d'un plus grand pouvoir discrétionnaire. Dans ces cas de figure, une trop grande clarté (précision) serait une source de conflits ou une contrainte à l'adaptabilité de la politique. La clarté représenterait en ce sens une contrainte à la mise en œuvre.

L'ambiguïté si l'on tient compte de la matrice d'ambiguïté et de conflit de Matland (1995) sans être associée à une influence positive ou négative sur le processus de mise en œuvre, le conditionne jusqu'au un certain point. L'ambiguïté une fois mise en relation avec le niveau de conflit existant autour de la politique constitue un des

facteurs justifiant l'emploi d'un type de mise en œuvre : administratif, symbolique, expérimental ou politique.

Ces débats autour de l'ambiguïté et de la clarté ont pu être trouvés dans la littérature relative à la mise en œuvre de politiques en éducation. L'ambiguïté ne saurait être considérée, pour Psacharopoulos (1989, 1990), de façon neutre en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques éducatives de certains pays de l'Afrique Orientale dans les années '80. Il rapporte que le caractère flou et général de la formulation des politiques en éducation a influencé négativement leur mise en œuvre. London (1993) partage l'argumentation de Psacharopoulos (1989, 1990) en ce qui concerne l'impact négatif du manque de clarté et de précision sur la mise en œuvre pour le cas de la politique de restructuration du système de double vacation à Trinidad et Tobago. Gaziel (1994) fait état de l'importance de la clarté dans son cadre théorique pour l'étude de la mise en œuvre de politique éducative. Il met l'accent sur le fait que les agences et les agents de mise en œuvre doivent disposer d'informations exhaustives en vue d'être mieux aptes à mettre en œuvre la politique. Moulton et Mundy (2002) dans le cas de la réforme générale de l'éducation au niveau primaire en Éthiopie relèvent des difficultés encourues en raison du manque d'indication des priorités. Cette réforme –considérée ici comme une politique générale– poursuivait des buts multiples, à travers, des politiques spécifiques. Un manque de précision de l'ordre d'importance des buts à poursuivre dans le cas de ce pays aurait entraîné une difficulté à identifier ceux à atteindre prioritairement (id. : 181). Ce manque de précision aurait causé des difficultés à accorder la priorité à l'une ou l'autre des politiques.

Une politique relativement vague peut être mise à contribution par exemple dans une approche visant à accorder plus de pouvoir discrétionnaire à la périphérie tel le « Grass roots approach » (Ingram et Schneider, 1990 : 79).

En guise de synthèse, il est possible d'affirmer que l'ambiguïté et la clarté constituent des attributs de la politique. La clarté et l'ambiguïté peuvent selon la politique, les intentions des décideurs et le contexte représenter une contrainte ou un facteur facilitant sa mise en œuvre de la politique. Elle détient un impact sur la capacité à mettre en œuvre des organismes et des agents de mise en œuvre.

Les stratégies légale, de récompense, de création d'infrastructure et de réforme des structures existantes de mise en œuvre spécifiées par Gaziel (1994), dans son cadre théorique pour l'étude de la mise en œuvre des politiques d'éducation, coïncident aux instruments de la politique tel que définis par McDonnell et Elmore (1987). La stratégie légale (la réglementation) implique l'application de mesures ayant forces de lois et vise la conformité des individus et des organismes. Elle introduit des règles en vue d'assurer une uniformité ou de réduire les variations. Elle définit des règles et des normes et implique en général l'usage du pouvoir coercitif. Elle nécessite une capacité du gouvernement à l'exercer (McDonnell et Elmore, 1987). La réglementation attribue un pouvoir légal aux agents de mise en œuvre et impose des obligations au public cible. La réussite de l'usage d'une telle stratégie dépend, pour Gaziel (1994), du support de la population et des milieux politiques (ibid.).

La réussite de l'usage d'une telle stratégie est aussi fonction de ceux qu'elle affecte. Ceux-ci peuvent s'y conformer, développer des stratégies pour contourner les mesures légales, ne pas les mettre en pratique ou ne pas être en mesure de s'y conformer. Le cas des lois stipulant la scolarité obligatoire est un exemple probant de ce dernier point : les ménages en raison de leur niveau de revenu peuvent être dans l'incapacité de scolariser leur enfant. Moulton et Mundy (2002 : 200) constatent, pour leur part, que l'instrument légal fonctionne quand il est jumelé à des incitatifs ou à l'usage de mécanismes de renforcement. Le cas de l'Uganda tel que décrit par ces auteurs illustre relativement bien ces affirmations. Une abolition des frais de scolarité aurait incité les parents à envoyer leurs enfants à l'école. Une telle mesure n'a cependant pas été bien accueillie dans les écoles et par les professeurs en raison de la diminution des ressources qu'elle a causé. Le support politique du président et les mesures prises par lui, bien qu'elles aient été informelles, en vue d'assurer l'application de l'annulation des frais contribua à l'implantation de la gratuité de la scolarité et à l'augmentation de la scolarisation.

La stratégie de « récompense », ou encore, les incitatifs, pour reprendre la terminologie de McDonnell et Elmore (1987), par le biais du transfert ou de l'allocation d'argent, notamment, vise à porter les organismes et les agents à mettre en œuvre la politique et le groupe cible, à y adhérer, à s'y conformer ou à y obtempérer (Gaziel,

1994). L'annulation de frais de scolarité a incité, à titre d'exemple, les parents à envoyer leur enfant à l'école dans les cas du Uganda (Moulton et al, 2002). Les incitatifs ne sont pas uniquement employés par les gouvernements dans le domaine de l'éducation. Ils interviennent également dans les relations inter-organisationnelles entre gouvernement et bailleurs de fonds (ibid.). L'obtention du support budgétaire peut être, par exemple, utilisé comme incitatif par les bailleurs pour porter les gouvernements à allouer des fonds plus importants à l'éducation primaire (ibid.). Les effets de cette stratégie sont variables selon les coûts d'opportunité pour les fonctionnaires haut placés et la capacité effective des gouvernements à obtempérer aux conditions imposées (ibid.).

Les recours à la stratégie de mise en place d'infrastructures, ou encore, l'instrument « développement de capacité matérielle et humaine » est fréquent en éducation. Cet instrument figure dans la plupart des études des cas et synthèses consultées. Elle touche, en terme de développement des ressources humaines, principalement la formation de maître, l'encadrement technique, la formation de dirigeant d'école et la formation de cadres et de fonctionnaires dans les ministères. Elle concerne du point de vue matériel la mise en place d'infrastructures scolaires.

La stratégie de réforme des structures, ou encore, l'instrument « changement de système » concerne principalement les réorganisations administratives (Gaziel, 1994 ; McDonnell et Elmore, 1987). Elle induit un changement de structure institutionnelle et plus particulièrement une modification des rapports d'autorité. Elles sont initiées en vue de rendre plus efficace les institutions.

Outre les conditions d'élaboration de la politique, le consensus ou le conflit que peut susciter certaines composantes de la politique, l'influence de la clarté ou de l'ambiguïté et les instruments de la politique, d'autres caractéristiques de la politique telles les ressources qu'elle requiert et celles qu'elle fournit, peuvent avoir un impact sur le déroulement de la mise en œuvre, sur sa réussite ou son échec.

Le type de ressources (coalition, administratif, pouvoir, local) que requiert la politique si l'on tient compte du modèle de Chackerian et Mavima (2000) semble pouvoir déterminer la nature des relations (évitement, renforcement, répartition/compétition) que peut entretenir une politique donnée avec d'autres

politiques. Ces relations déterminent jusqu'à un certain point le degré de succès de la mise en œuvre. L'idée de Mavima et de Chackerian (2000) selon laquelle des politiques peuvent de par les ressources qu'elles requièrent, se renforcer, ne pas entretenir de liens, susciter une répartition des ressources ou être en compétition, apporte un éclairage particulier sur le contexte de mise en œuvre dans lequel peut s'insérer une politique de façon générale, s'avère être particulièrement intéressante. Elle met en exergue le fait qu'une politique s'intègre dans un « environnement » où sont mis en œuvre d'autres politiques. Celles-ci peuvent représenter des contraintes ou des facteurs facilitant la réussite de sa mise en œuvre selon la similitude et la disponibilité des ressources requises (Chackerian et Mavima, 2000).

Les ressources que requiert la mise en œuvre de politiques en éducation peuvent être à l'origine de difficultés de mise en œuvre. Dans une situation de faiblesse, de crise ou de choc économique, à titre d'exemple, les ressources financières nécessaires à la pleine mise en œuvre d'une politique générale d'éducation ou d'une politique spécifique en éducation peuvent faire défaut, être en compétition avec d'autres priorités gouvernementales, ou encore, dans le cas des politiques spécifiques être en compétition entre elles (Achola, 1990 ; Oadet, 1990 ; Thelejani, 1990; Eshiwani, 1990 ; Verspoor, 1989 ; London, 1993 ; Welmond, 2002 ; Moulton et al, 2001). Dans le cadre d'une politique d'éducation touchant les différents niveaux du système éducatif, par exemple, les politiques concernant chacun d'eux peuvent être en compétition pour l'obtention de ressources financières notamment. La priorité des investissements en éducation accordée au secteur primaire dans bien des pays au cours des années '90 témoignent de ce type de compétition. Dans d'autres situations, les politiques d'éducation peuvent être en compétition avec d'autres priorités gouvernementales. Hallack (1990) fait état d'une certaine priorité accordé au développement de la défense ou d'autres secteurs jugés prioritaires comme la santé dans certains « pays en développement » ayant entravé quelque peu l'allocation de ressources additionnelles au développement de l'éducation dans les années '80.

Le type et le volume de ressources –les ressources financières notamment– que la politique rend disponibles influencent également la mise en œuvre (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Morah 1996, Grindle 1980). Ces ressources dans les modèles de Van Meter

et Van Horn (1975) et Morah (1996) affectent directement la disposition des agents de mise en œuvre. Leur influence ne se limite pas à la disposition des agents de mise en œuvre. Elle peut s'exercer sur les agences de mise en œuvre, les relations inter-organisationnelles et les activités de renforcement si l'on tient compte du modèle de Van Meter et Van Horn (1975) et sur le processus de participation et la cohésion des groupes cibles si l'on considère le modèle de Morah (1996).

Pour résumer, les ressources que requiert la politique et celle qu'elle rend disponibles à la mise en œuvre influencent, à l'instar des autres composantes de la politique, favorablement ou pas le déroulement de la mise en œuvre de la politique énoncée.

6.3. Les organisations en charge de la mise en œuvre : caractéristiques et relations organisationnelles

La mise en œuvre de politique générale ou spécifique en éducation requiert généralement l'intervention d'organismes multiples situés au niveau national, régional, provincial et local. La relation que ces organismes entretiennent peut avoir un impact sur le cours de la mise en œuvre. Les organismes de mise en œuvre constituent les vecteurs par le biais desquels la politique devient opérationnelle. Leurs caractéristiques déterminent leur capacité à mettre en œuvre et, par ce biais, leur influence sur la mise en œuvre.

Les organismes de mise en œuvre représentent le cadre institutionnel dans lequel les agents de mise en œuvre interviennent. Leurs objectifs, leur structure, leur organisation, leurs mécanismes de contrôle et leurs incitatifs encadrent les interventions des agents qui y travaillent. La disposition, les comportements, les compétences et la performance de ceux-ci s'avèrent être, quant à eux, un des facteurs explicatifs de la capacité des organismes à mettre en œuvre la politique. L'attitude et les compétences des ces agents et l'influence qu'ils peuvent exercer sur la mise en œuvre seront abordés de façon plus approfondie dans la section subséquente.

La mise en œuvre d'une politique en éducation implique également dans bien des « pays en développement » des relations entre les organismes des « pays en développement » et des organismes internationaux ou gouvernementaux étrangers et des

relations entre les organismes étrangers. Dans les paragraphes qui suivent sont précisés les éléments capables d'affecter la capacité de mise en œuvre d'un organisme. Les éléments d'ordre organisationnels sont présentés en premier lieu. Les relations inter-organisationnelles sont ensuite abordées.

Yanow (1990) relève quatre angles sous lesquels il est possible d'analyser la mise en œuvre du point de vue organisationnel: l'angle des relations humaines, l'angle politique, l'angle structurel et l'angle « systémique ». L'angle structurel porte sur la structure institutionnelle, les procédures de contrôle, la répartition de tâche et l'autorité. L'angle « systémique » traite plus particulièrement des relations inter-organisationnelles. Les questions relatives à la coordination des décisions, à la communication et à la rétroaction y sont associées. L'angle politique a trait à l'acceptation, au pouvoir, aux dynamiques d'influence et de négociation, aux jeux, aux stratégies, aux tactiques et aux coalitions. Celui des relations humaines tient compte des motivations, des désirs, du changement de comportements et des besoins des agents de mise en œuvre. Il concerne en outre le leadership, la motivation, les attentes, les incitatifs et les rôles.

Ces différents angles sont présents en tout ou en partie, dans les modèles de Smith (1973), de Van Meter et Van Horn (1975) et de Grindle (1990). Les caractéristiques de l'organisme affectant sa capacité à mettre en œuvre regroupent : sa taille, ses ressources humaines (leur compétence, leur effectif), sa structure, son type de contrôle organisationnel, son type de communication (ouverte ou fermée) et son dynamisme (Van Meter et Van Horn, 1975 : 471). L'effectivité de la mise en œuvre est de plus tributaire du support de l'institution, de la stabilité, de la structure organisationnelle, de la nature et du style de leadership (Smith, 1973 ; Grindle 1990). Il est possible d'ajouter à ces éléments le climat dans l'organisation, l'état de conflit et la capacité à gérer les conflits. L'organisme détient en outre ses propres buts, sa conception du monde et ses routines qui sont aptes à limiter sa capacité à mettre en œuvre une nouvelle politique (O'Tool et Montjoy, 1984 : 492).

Il est possible de relever, dans certaines études portant sur la mise en œuvre en éducation, des caractéristiques propres aux organismes de mise en œuvre capables d'affecter la mise en œuvre. Gaziel (1994 : 57) énumère les caractéristiques des

instances en charge de la mise en œuvre à prendre en compte dans l'étude de la mise en œuvre de politique éducative en ces termes : « structures internes, localisation des centres nerveux, ampleur, caractéristiques socio-économiques et atmosphère culturelle et administrative ». Elles ne diffèrent pas pour l'essentiel de celles identifiées précédemment.

Graig (1987, 1994) – bien que sa description du fonctionnement des Ministères de l'éducation dans certains pays de l'Afrique Subsaharienne dans les années '80, n'ait pas pu être corroborée par d'autres études relatives à cette période – livre des informations intéressantes sur des fonctionnements organisationnels capables de nuire à la mise en œuvre. La bureaucratie (l'administration) y est présentée comme ayant été impuissante et lourde. La communication et la circulation de l'information semblent y avoir été difficiles en raison de la hiérarchisation des rapports et des canaux inadéquats de communication. Les administrations locales paraissent avoir été gérées de façon inadéquate. La corruption et le tribalisme semblent y avoir existé. Le manque de ressources humaines et le surcroît de travail y ont été relevés. Moulton et al (2001, 2002) relatent, plus récemment, un manque de capacité des ministères dans certains pays à mettre en œuvre des politiques spécifiques rattachées à une réforme et à en assurer le leadership en raison : d'un manque de compétence, de matériel, des relations intra-organisationnelles hiérarchisées qui nuisent à la communication et à l'initiative, de la lourdeur administrative, du surcroît de travail des fonctionnaires. Les instances régionales et locales peuvent aussi revêtir de telles caractéristiques. Il convient de signaler que ces constats rejoignent en bien des points ceux de Graig (1987, 1994). Tous les points mentionnés par ces auteurs sont capables d'amoindrir la capacité à mettre en œuvre une politique.

Les organismes de mise en œuvre incluent également l'école : sa capacité à mettre en œuvre une politique est tout aussi importante, particulièrement dans le cadre de réforme et d'innovation (Veerspoor, 1992). Cette capacité est déterminée par la gestion y prévalant, la compétence et la disposition du directeur et des enseignants, la disposition de la communauté, et sa condition socioéconomique.

La mise en œuvre d'une politique nécessite fréquemment l'intervention de plusieurs organismes. Le rapport de chaque organisme à la politique, sa capacité à réaliser le mandat qui lui est assigné et ses intérêts ont un impact sur les relations inter-organisationnelles qu'il entretient avec un autre organisme (Montjoy et O'Tool, 1984). Ces relations ont une incidence sur le processus de mise en œuvre. Le manque de coordination, le manque de communication ou l'existence d'une situation conflictuelle entre les organisations de mise en œuvre peut représenter un obstacle à la mise en œuvre.

Les relations inter-organisationnelles, dans la littérature sur la mise en œuvre et, plus particulièrement, dans les modèles inventoriés font plus fréquemment référence aux relations inter-gouvernementales dans un système fédéral ou aux relations entre des agences (organismes) gouvernementales d'un même pays. Il est à noter cependant que d'autres organismes peuvent intervenir dans le processus de mise en œuvre.

La probabilité de mise en œuvre d'une politique dépend en partie de ces relations (O'Tool et Montjoy, 1984, Van Meter et Van Horn, 1975, Winter, 1990). Des rapports de dépendance peuvent se développer entre des agences en présence au cours d'une mise en œuvre (O'Tool et Montjoy, 1984). L'action d'un organisme (B) peut dépendre de celle d'un autre organisme (A) de façon séquentielle (ibid.). Les résultats que produisent les actions de l'organisme (A) s'avèrent être les intrants pour les actions de l'organisme B (ibid.). Une grande coordination et coopération est alors requise. L'interdépendance réciproque survient quand les actions de l'organisme (A) constituent une contrainte à celle de l'organisme (B) et inversement (ibid.). Une importante coordination et entente entre les organismes est nécessaire en vue de produire les résultats escomptés. Le rapport de dépendance peut être inexistant : bien que les actions des organismes doivent converger vers l'atteinte d'un même résultat les organismes n'entretiennent pas de relations (ibid.). L'action d'un organisme (B) dans ce cas de figure n'exige pas une action préliminaire d'un organisme (A) (ibid.) La mise en œuvre ne dépend pas de l'accord entre les différents organismes, mais nécessite une coordination de leurs actions. Cette classification des interrelations organisationnelles, met en évidence l'importance de la coordination et de la coopération entre organismes à la réussite de la mise en œuvre.

Les buts poursuivis par les organismes, leur conception du monde et leurs routines respectives peuvent limiter leur coopération. Les relations inter-organisationnelles dans des cas plus extrêmes peuvent prendre la forme de conflits. Des conflits, à titre d'exemple, peuvent survenir entre le niveau central et la périphérie (Morah, 1996). Les conflits dans le cas des « pays en développement » ne renvoient pas uniquement à ceux existant entre des organismes gouvernementaux. Ils surviennent également entre les institutions représentant des pays donateurs et les institutions bénéficiaires (Morah, 1996 : 84).

Les relations inter-organisationnelles peuvent en outre prendre la forme d'assistance technique ou d'un rapport fondé sur les incitatifs, les sanctions ou sur l'usage de pouvoir normatif (Van Meter et Van Horn, 1975 : 465-470).

Il s'avère difficile d'argumenter longuement sur le rôle joué par les relations inter-organisationnelles dans le processus de mise en œuvre de politiques en éducation compte tenu de la documentation consultée. Les études de cas, en effet, de façon générale, ne discutent pas en profondeur de celles-ci. Ceci s'explique sans doute, en ce qui concerne les études de cas relatifs aux politiques éducatives dans les pays d'Afrique Subsaharienne dans les années '80, du moins, en fonction de l'approche qui y est privilégiée. Elles accordent une grande importance à la description des plans, des conditions historiques, à l'effcience et l'efficacité interne et externe des politiques. Les études des années '90 bien qu'elles ne soient pas nombreuses fournissent plus d'informations sur les relations inter-organisationnelles mais n'en font pas le centre de leur analyse. Elles se fondent de façon générale sur des cadres analytiques développées au niveau de la recherche sur la mise en œuvre des politiques en général. Cet état de fait explique sans doute l'attention qu'elle leur porte.

Dyer (1999) en utilisant la « bacward mapping » comme méthode de recherche, fournit des indications sur les relations inter-organisationnelles en éducation. Ces relations peuvent se développer entre le niveau central et la périphérie, entre les administrations locales et les écoles et entre les gouvernements et les organismes étrangers fournissant de l'assistance technique. Elles peuvent être marquées de désaccords en raison, entre autres, de manque de participation dans le processus de

planification de la politique ou de la planification de sa mise en oeuvre et nuire quelque peu à la mise en oeuvre (Dyer, 1999).

Les relations inter-organisationnelles font, également, référence à l'assistance technique et financière allouée à différents pays par des organismes étrangers (Moulton et al, 2001, 2002). L'assistance technique peut, si elle est efficace, contribuer à la réussite de la mise en œuvre. Les relations inter-organisationnelles entre gouvernement et bailleurs de fonds ne sont pas forcément harmonieuses ou encore ne sont pas toujours caractérisées par un consensus sur la politique à adopter et les moyens de mise en oeuvre. Elles peuvent, selon le cas, être marquée par des désaccords. Le principe de conditionnalité, les conditionnalités, le contenu de l'agenda de politique des agences étrangères peuvent en être l'objet (Moulton et al, 2002).

Powell (2001) dans son étude sur la mise en œuvre de projets gouvernementaux de formations techniques et professionnelles en Gambie et en Jamaïque financés par des bailleurs de fonds étrangers fait état d'un manque de viabilité de ce type de projets inscrit dans le cadre de politique d'éducation en raison des situations de dépendance qui se créent par le biais l'assistance technique et financière. Cette dépendance peut être institutionnalisée quand un recours constant à l'assistance est effectué en vue de maintenir le projet. Elle est volontaire quand les gouvernements y ont recours sans en avoir besoin pour autant. L'arrêt du projet et sa réussite clos le processus de dépendance pour Powell (2001) et atteste de la réussite du projet. Ces relations de dépendance telles que décrites par cet auteur fait ressortir d'une part le manque de capacité de ces gouvernements à mettre en œuvre leur politique faute de ressources et d'autre part le manque de viabilité de projet. Ce manque de viabilité peut attester de la précarité de la mise en œuvre effectuée.

Un manque de congruence et coordination des agendas des organisations étrangères est en outre notée (Moulton et al, 2002).

En résumé, les relations organisationnelles peuvent être principalement caractérisées par des relations d'accord ou de désaccords et de dépendance. La coordination de leur intervention est nécessaire à la réussite de la mise en œuvre d'une politique.

6.4. Les acteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre : Agents en charge de la mise en œuvre et autres acteurs

Différents acteurs interviennent dans le processus de mise en œuvre. Le terme acteurs fait référence ici aux différents individus ou groupes qui y prennent part. Les paragraphes qui suivent traitent de la façon dont les agents de mise en œuvre et le groupe cible peuvent affecter le processus de mise en œuvre. D'autres acteurs y interviennent tels les groupes d'intérêt, les élites et ceux qui assurent le leadership. Il a paru plus pertinent de traiter les modalités de leur intervention dans le processus de mise en œuvre au niveau des conditions politiques puisqu'ils y jouent un rôle relativement considérable. Ils seront en conséquence étudiés au point 6.5.

6.4.1. Les agents de mise en œuvre : compétence, disposition et comportements

Les agents de mise en œuvre, comme il a été mentionné au point précédent interviennent au sein du processus de mise en œuvre dans le cadre d'une structure organisationnelle et dans un environnement où des relations inter-organisationnelles se développent. L'organisme dans lequel ils mènent leurs activités peut utiliser des incitatifs et des mécanismes de contrôle et de suivi en vue d'assurer la conformité de leur comportement aux attentes de la politique. L'usage de ces moyens s'explique en raison du fait que les agents de mise en œuvre (ceux désignés pour mettre en œuvre la politique) peuvent en fonction de leur disposition face à la politique, de leur compétence et/ de leur comportement faciliter ou pas sa mise en œuvre (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Manzmanian et Sabatier, 1983 ; Winter, 1990 ; Morah, 1996 ; Gaziel, 1994 ; Sorg, 1983 ; Bunker, 1972 ; Bardach, 1977 ; Nakumara et Smallwood, 1980 ; Graig, 1987, 1994 ; Maynard-Moody et al 1990 ; Bardach, 1977).

Les agents de mise en œuvre peuvent être localisés à différents échelons dans les organismes en charge de la mise en œuvre. Un accent particulier est placé dans la littérature sur les « street level bureaucrats » c'est-à-dire les fonctionnaires qui se situent au bas de la structure organisationnelle et qui interagissent directement avec le public cible (Winter, 1990 : 31). Un autre biais dans la littérature mérite d'être notifié, le traitement des agents de mise en œuvre est souvent jumelé à celui des acteurs en général.

Ce vocable peut référer aux agents de mise en œuvre, aux groupes d'intérêts ou au groupe cible.

La mise en œuvre d'une politique peut exiger que l'on fasse appel à des contractuels ou autres. Il convient, si tel est le cas, de prendre en compte de leurs perceptions, leurs réactions et leurs comportements. Des pistes de questionnement en ce qui concerne leur position, leur comportement et leur influence dans la mise en œuvre peuvent être tirées de la littérature traitant plus précisément des bureaucrates.

Le cadre de référence des agents –c'est-à-dire leurs croyances, leurs idéologies, leurs intérêts, leurs connaissances et leur compréhension de la politique, leurs opinions et leur perception de la politique et leur niveau d'accord ou de désaccord (Hambleton, 1983 ; Van Meter et Van Horn, 1975 ; Manzmanian et Sabatier, 1983 ; Myrtle 1983)– détermine leur disposition et leurs comportements. L'importance de la question dont traite la politique à leurs yeux peut également expliquer leur comportement et justifier leur détermination à agir (Bunker, 1972 : 76).

Il est nécessaire avant de discuter de la disposition et des comportements des agents de mise en œuvre face à une politique de souligner l'importance de leur compétence, de leur interprétation et de leur compréhension de celle-ci. La compétence est une des caractéristiques des agents de mise en œuvre capable d'influencer le cours de la mise en œuvre (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Smith, 1973 ; Gaziel, 1994). Cette compétence atteste de leur capacité ou de leur incapacité à la mettre en œuvre

En éducation, le niveau de compétence des administrateurs à différents échelons et celui des maîtres en particulier paraît avoir un impact important sur la mise en œuvre des politiques. Un manque de formation, à titre d'exemple, des administrateurs au niveau des ministères, l'inexpérience et le faible niveau de formation des administrateurs et inspecteurs d'écoles jumelées à une faible compétence des maîtres expliqueraient, entre autres, selon Graig (1987 : 56), les difficultés de mise en œuvre des politiques d'éducation dans des Pays d'Afrique Subsaharienne dans les années '80.

Le modèle de Grin et Van de Graff (1996) met l'accent sur la nécessité d'un ajustement et de la congruence des compréhensions d'un même objet par les différents intervenants du processus de mise en œuvre. Il en ressort que la compréhension d'un

objet n'est pas forcément la même et qu'elle nécessite un certain apprentissage (Grin et Van de Graff, 1996). Les agents de mise en œuvre interprètent la politique (Grin et Van de Graff, 1996 ; Codd, 1988 ; Ball, 1994 ; Ball et Bowe, 1992 ; McLaughlin 1989). La prise en compte de leur compréhension qu'ils feront valoir au cours de la mise en œuvre s'avère être utile. Il peut en résulter au cours du processus de mise en œuvre une « déviation » de la politique des intentions premières de ses concepteurs en raison de leur interprétation et compréhension de la politique (Ball et Bowe, 1992). La politique mise en œuvre peut différer dans une telle situation de celle formulée initialement (Ball et Bowe, 1992 : 100 ; Hainnault, 1980 : 42).

Les modèles de Van Meter et Van Horn (1975), de Winter (1990), Mazmanian et Sabatier (1983), Gaziel (1994) tiennent compte de la disposition des agents de mise en œuvre face à la politique. Leur disposition peut prendre la forme de rejet, de résistance, de support ou d'acceptation selon que la politique va à l'encontre ou pas de leurs valeurs, de leurs intérêts, de leur conception et de leur compréhension de la politique (Van Meter et Van Horn, 1975 ; Morah, 1996 ; Mazmanian et Sabatier, 1983). L'intensité de leur réaction influe sur l'impact de leur intervention sur l'issue de la mise en œuvre (Van Meter et Van Horn, 1975). Leurs ressources en terme de pouvoir modulent également l'incidence de leur prise de position sur le déroulement de la mise en oeuvre (Bunker, 1972 : 76).

Sorg (1983) décrit plus concrètement les comportements qu'il est possible de retrouver au cours du processus d'une mise en œuvre (voir tableau III). Les «street level bureaucrats », plus précisément, peuvent –selon le degré de leur intention (consciente ou inconsciente, prémédité ou non) de se conformer à la politique– la modifier ou l'appliquer et contribuer à sa réussite ou à son échec.

Tableau IV⁴⁸

Typologie des comportements des agents de mise en œuvre

Type de comportements	Définitions
Conforme	Les comportements congrus de façon explicite avec la politique.
Excessif	L'agent à l'intention de se conformer à la politique. Il n'y arrive cependant pas. Il fait des ajouts à la politique.
Déficient	L'agent à l'intention de se conformer à la politique. Il n'y arrive cependant pas. Il en omet certains points.
Modification	L'agent ne se conforme pas intentionnellement à la politique. Il intervient dans le but de modifier les objectifs ou les procédures.
Rituel	L'agent maintient explicitement le comportement correspondant à la politique antérieure. Il ne se conforme pas à la nouvelle politique.
Retardataire	L'agent diffère la mise à exécution de la politique. Il ne manifeste pas l'intention de se conformer à celle-ci.
Voix I	L'agent négocie en vue de modifier la politique. Son comportement congru cependant avec elle.
Voix II	L'agent négocie en vue de modifier la politique. Il a pour objectif de changer la politique ou modifier la façon dont elle est mise en œuvre.
Tromperie	Les agents donnent l'apparence de se plier aux exigences de la politique mais ne la mettent pas effectivement à exécution.
Sortie/non-participation	L'agent manifeste le désir de ne pas prendre part à la mise en œuvre de la politique. Il démissionne, demande un transfert ou un changement de poste.

La classification des stratégies des acteurs du processus de mise en œuvre de Bardach (1977) inclue les agents de mise en œuvre occupant différents échelons dans l'échelle organisationnelle. Elle présente des similitudes avec la typologie des comportements de Sorg (1983). Elle permet de saisir d'autres aspects des comportements des agents de mise en œuvre et les conséquences de leurs attitudes. Il

⁴⁸ élaboré à partir de Sorg (1983, 396-397)

peut découler de ceux-ci (les comportements et les attitudes) un détournement des ressources de la politique, une déviation des buts, une résistance aux contrôles administratifs ou une dissipation des énergies (id. : 66).

Les stratégies d'argent facile, de jeux budgétaires, de vie facile et de magouille peuvent causer un détournement des ressources de la politique et une augmentation des coûts (id : 66-84). Les agents cherchent : à maximiser leur profit par la stratégie d'argent facile, à optimiser le budget de leur organisme en vue d'orienter le surplus vers d'autres activités par la stratégie de jeux budgétaires, à adapter leur environnement de travail à leur convenance au détriment du public cible par la stratégie de vie facile et à tirer profit de la politique par la magouille (ibid.). L'altération des buts fait référence à l'ajout d'objectifs par les agents de mise en œuvre (Bardach, 1977 : 85). Ces ajouts peuvent induire des problèmes d'ordre politique ou technique.

Différents jeux peuvent, en outre, être menés en vue de contrecarrer la mise en œuvre. Des efforts symboliques peuvent être effectués par les agents (id. : 98). Ils riment à donner une apparence de contribuer de façon substantielle à la mise en œuvre alors que l'effort réel fourni est minimal, inexistant ou de médiocre qualité. Une résistance massive peut également constituer une manière de contrecarrer la mise en œuvre (id. 108).

Différentes stratégies endossées par les agents peuvent entraîner une dispersion et une perte des énergies qui pourraient contribuer à la réussite de la mise en œuvre. Il est possible de compter parmi elles : la poursuite de leur stratégie respective au détriment de la politique en d'autres termes leur ténacité dans la position et dans le comportement qu'ils ont adopté ; la dénégation de leur compétence ou de leur capacité à intervenir face à un problème donné et la conditionnalité de leur participation en fonction de celle d'autres intervenants (id : 148-177).

La disposition et les comportements des fonctionnaires et des administrateurs, des directeurs d'écoles et des enseignants peuvent, selon le cas, prendre certains des aspects cités et définis dans les paragraphes précédents.

Gaziel (1994 : 55) recommande de tenir compte de l'attitude des réalisateurs à l'égard de leur rôle et du soutien qu'ils accordent à la politique. L'adhésion des professeurs, à titre d'exemple, à une politique de réforme semble être essentielle à sa mise en œuvre et à sa réussite. (Graig, 1987 : 67, Moulton et al, 2001, 2002). Le manque d'adhésion peut-être du à différentes causes. Elle peut résulter d'une perception négative de la réforme. Celle-ci peut représenter à leurs yeux une mise en péril du système établi et une remise en question de leur pratique (Huberman, 1973 : 32). Ils se rattachent alors à leur rituel (ibid.). La mise en pratique de la politique peut constituer à leurs yeux un effort vain (Graig, 1994 : 51-54). L'objectif visé peut leur paraître inaccessible. Ils peuvent être sceptiques quant à la disponibilité des ressources nécessaires à son application. La conviction que la réforme ne marchera avec leurs élèves s'avère être également un facteur explicatif. Outre la perception, un sentiment d'insatisfaction causé par un ajout de travail sans compensation additionnel ou un ajout de tâches peut-être à l'origine de leur réticence. La remise en question du statut de l'enseignant au sein de la communauté peut être également considérée comme un facteur explicatif de leurs réticences face à la réforme (Graig, 1994 : 53). L'enseignant peut refuser d'accomplir certaines tâches. L'expansion de la scolarisation peut de plus renforcer son sentiment d'insécurité face à la perte progressive de son statut. Le fait qu'ils sont pris entre deux feux (la population locale et le ministère) peut par ailleurs expliquer leurs attitudes face à la réforme (Graig, 1994 : 54). Tous ces arguments peuvent justifier qu'ils ne l'appliquent pas ou qu'ils développent des stratégies en vue de ne pas la mettre en œuvre ou de la mettre en œuvre de façon partielle.

En guise de synthèse, la perception des agents de mise en oeuvre de la politique, leur compréhension de celle-ci, leur disposition en ce qui la concerne et leur comportement influencent le déroulement de la mise en œuvre. Ils peuvent être à l'origine de modifications de la politique, d'une diversion des ressources, de difficultés de l'agence de mise en œuvre à remplir le mandat qui lui est attribué et de retard dans la mise en oeuvre. Ils peuvent inversement faciliter la mise en œuvre en se conformant à la politique et en y adhérant et en détenant les compétences nécessaires.

6.4.2. Le groupe cible

Les agents de mise en œuvre ne sont pas les seuls acteurs à influencer les processus de mise en œuvre. D'autres acteurs tel le groupe cible y prennent part.

Le « groupe cible » est explicitement pris en compte uniquement dans les modèles de Smith (1973) et de Winter (1990). Il regroupe les individus dont la politique vise à changer leurs conditions ou leurs comportements. La réponse du groupe cible à la politique s'avère être importante à la réussite de la mise en œuvre. Smith (1973 : 204) relève trois facteurs à prendre en considération lorsque l'on traite du groupe cible : le degré d'organisation, le leadership et les expériences antérieures du groupe avec d'autres politiques.

Dans le cadre d'une politique d'éducation, l'expression « groupe cible » peut faire référence aux élèves, aux parents, ou, dans une perspective plus large, à la communauté. Dans la littérature sur la mise en œuvre une attention particulière est portée sur l'influence des parents et de la communauté. Le support qu'ils accordent peut avoir un impact sur le cours de la mise en œuvre.

Une résistance des parents face à une nouvelle politique peut être à l'origine de difficultés de mise en œuvre (Graig, 1987 : 74). La valorisation, à titre d'exemple, de la formation classique par rapport à la formation technique par les parents au Lesotho (Thelajini, 1990), au Zimbabwe (Maravanyika, 1990 : 15) et en Tanzanie (Galabawa, 1990 : 18-19) au cours des années '80 a suscité des difficultés à mettre en œuvre la politique introduisant un curriculum technique.

La résistance des parents et de la communauté, de manière générale, peut se concrétiser de différentes façons. La communauté ou les parents peuvent exercer une pression sociale ou politique sur les politiciens et/ou les enseignants en vue de contrecarrer la mise en œuvre d'une politique donnée (Graig, 1987). Un moyen ultime de résistance auquel peut avoir recours les parents est de ne pas envoyer leurs enfants à l'école (ibid.).

L'étude de Heneveld et Craig (1996), bien qu'elle ne touche spécifiquement pas à la mise en œuvre de politiques d'éducation, indique le type de contribution fournit par les parents facilitant l'atteinte de l'objectif de scolarisation de qualité. Le support des

parents et de la communauté y est considéré comme un des facteurs contribuant à améliorer l'efficacité du système scolaire. Ce support peut se « matérialiser » à travers la participation en terme de labeur ou de financement à la mise en place d'infrastructures éducatives. Il peut être considéré comme un instrument politique volontaire utile à la réalisation d'une politique de développement du système éducatif.

Les conditions socio-économiques et le niveau de formation peuvent, en outre, déterminer, dans certains cas, la capacité des parents à scolariser leurs enfants et/ou à les encadrer (Ridker, 1997). La mise en œuvre d'une politique visant une éducation formelle de qualité pour tous, peut faire face à des contraintes particulières d'un milieu socio-économique à l'autre.

Il est quand même utile de noter que l'expression « groupe cible » peut désigner les maîtres, les directeurs d'école si la politique utilise un instrument tel le développement de capacité, de réformes de structure ou d'incitatifs comme en témoignent les études de cas effectuées par Moulton et al (2002).

Pour conclure, le groupe cible selon sa disposition face à la politique, le degré d'organisation de celui-ci, sa capacité à se mobiliser, à s'organiser et à exercer une pression sur les agents de mise en œuvre et les instances gouvernementales peut contribuer à l'échec ou à la réussite de la mise en œuvre d'une politique en éducation.

6.5. Les conditions sociales, économiques, politiques et culturelles

Les conditions économiques, sociales, politiques et culturelles sont les facteurs contextuels pris en compte dans les différents modèles de mise en œuvre et dans la littérature concernant la mise en œuvre des politiques en éducation dans les « pays en développement ». Ils caractérisent l'environnement dans lequel s'opère la mise en œuvre. Cet environnement au moment d'initier la politique peut lui être favorable ou défavorable. Des modifications au niveau des facteurs contextuels peuvent se produire au fil du temps et sont sources d'incertitudes (Verspoor, 1989 : 47-48). Les études de cas, pour la plupart, analysent la mise en œuvre d'une politique sur une période de 10 ans. Elles montrent bien qu'un environnement de mise en œuvre n'est pas figé. Il évolue en fonction des changements qui s'opèrent au niveau des facteurs économiques, sociaux, politiques et culturels. Leurs modifications peuvent optimiser la mise en œuvre ou, au

contraire, causer des difficultés de mise en œuvre. Les paragraphes ci-après discutent des facteurs socioéconomiques, politiques et culturels.

La question centrale en ce qui a trait aux conditions économiques est : les ressources sont-elles suffisantes, correctement estimées, adéquatement réparties et utilisées avec efficience pour mettre en œuvre la politique? Les conditions économiques du point de vue macroéconomique peuvent prendre la forme d'une situation de croissance ou de crise. La disponibilité des ressources pour la mise en œuvre d'une politique dépend grandement de la situation de profusion ou de manque de ressources financières. Il est important de noter qu'une situation de crise économique n'implique pas forcément que l'on sursoit à la mise en œuvre d'une politique en éducation. D'autres sources de financement sont accessibles aux gouvernements des « pays en développement » tels les surplus budgétaires inutilisés, l'allocation de ressources prélevées dans d'autres secteurs au secteur éducatif ou l'assistance financière de la communauté internationale (Grindle et Thomas, 1990 ; Moulton et al, 2001). Ces sources de financement sont toutefois, elles aussi, sujettes à des contingences. Les agences internationales peuvent à titre d'exemple prendre du temps ou avoir du retard dans le déblocage des fonds (Graig, 1987, 1994). Les pays peuvent ne pas répondre aux critères les habilitant à les obtenir (ibid.). L'émergence d'une crise économique ou d'une croissance économique plus faible que celle anticipée affaiblit toutefois la capacité propre du gouvernement à mettre en œuvre une politique qu'il a adoptée (London, 1993 : 360). Une diminution des ressources qui sont allouées à celle-ci peut survenir sous forme de coupures budgétaires dans une telle situation (Manzmanian et Sabatier, 1983 ; Morah, 1996 ; Verspoor, 1989).

Les études de cas sur la mise en œuvre des politiques éducatives des années '60 à '80 de la Zambie (Achola, 1990), du Uganda (Odaet, 1990), du Lesotho (Thelejani, 1990), du Kenya (Eshiwani, 1990), et celle relative à la politique de la transformation du système de double vacations en une vacation à Trinidad et Tobago au début des années '90 (London, 1993) indiquent qu'une crise économique, ou encore, une faiblesse de l'économie peut être source de difficultés de mise en œuvre de politiques en éducation. Une croissance économique défavorable dans le cas du Kenya aurait imposé des contraintes économiques n'ayant pas favorisé la mise en œuvre des politiques de

développement de l'éducation (Eshiwani, 1990 : 17). Les ressources disponibles ont certes contribué au développement de l'éducation mais, n'ont pas permis de répondre à la demande et au but d'expansion de l'offre des services éducatifs du gouvernement tel que fixé par le gouvernement (ibid.). En Zambie, la faiblesse économique, entre autres, aurait été à l'origine de diminution des ressources allouées à l'éducation donc, d'une réduction des ressources de mise en œuvre (Achola, 1990 : 26). La même situation est relevée dans le cas de Trinidad et Tobago. La crise économique y a causé une indisponibilité des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique de modification du système de double vacation (London, 1993 : 360). La faiblesse de l'économie du Lesotho est l'un des éléments explicatifs, comme dans bien des cas, du recours à l'assistance étrangère pour mettre en œuvre les politiques éducatives (Thelejani, 1990 : 12) Ce recours à l'assistance étrangère fait état des difficultés de ce pays à les mettre en œuvre en utilisant ses ressources financières.

Il est important de rappeler et de souligner que la disponibilité des ressources financières en tant que telle peut certainement faciliter ou contrevenir à la mise en œuvre, mais, elle ne saurait à elle seule expliquer la réussite ou l'échec (partiel ou total) d'une mise en œuvre. D'autres éléments entre en ligne de compte dont la planification de la politique⁴⁹. Des projections irréalistes ou, du moins, trop optimistes en ce qui a trait à la croissance économique dans les « pays en développement », une lecture inadéquate de la réalité économique ou un manque d'attention à la faisabilité financière et aux variations possibles de la situation économique peuvent être à l'origine des difficultés de mise en œuvre (Psacharopoulos, 1989, 1990 ; Moulton et al, 2001 ; Graig, 1987, 1994). Il est tout de même important de souligner qu'il existe des limites inhérentes au processus de planification dans la mesure où les planificateurs ne contrôlent pas et ne commandent pas l'évolution des différents facteurs qui interviennent dans le processus de mise en œuvre de la politique. Il peut arriver que les planificateurs envisagent certaines modifications du contexte de mise en œuvre qui ne se concrétisent pas dans la réalité.

⁴⁹ Cette question a été abordée précédemment dans ce chapitre au point 6.2

Moulton et al (2002 : 207) font état d'un certain manque d'attention à la réalité économique et aux variations qui peuvent s'y présenter et, une anticipation d'une croissance économique non garantie, dans les plans de réformes des années '90 de la Malawi, de la Guinée, de l'Uganda, du Bénin et de l'Éthiopie. L'impact de l'évolution des conditions économiques sur la mise en œuvre ressort une fois de plus dans ces études de cas. Certains de ces pays ont connu une croissance économique tel l'Uganda facilitant la réalisation de certaines de ces politiques en éducation, alors que d'autres, telle la Guinée, ont connu des situations d'instabilité fiscale engendrant des crises de financement au niveau de ce secteur.

Une mise en perspective de la question de l'influence des conditions économiques en tant que telle par rapport aux choix gouvernementaux fait bien ressortir les limites d'une approche qui ne tiendrait compte que de cet élément. L'étude de cas de Garperini (2000) montre bien, en effet, qu'un pays classé parmi les « pays en développement » et ayant eu des contraintes financières, tel Cuba, peut mettre et maintenir en place un système éducatif fournissant l'accès à une éducation de « qualité » à sa population. Dans des situations de difficultés économiques, il semblerait que les choix émis par les gouvernements par rapport à l'investissement en éducation, l'utilisation des ressources effectivement disponibles et sa volonté à mettre en œuvre une politique déterminent en grande partie le cours de sa mise en œuvre.

L'étude de Welmond (2002 : 131) de la réforme de l'éducation de base de la Guinée au cours des années '90 corrobore cette affirmation. Les choix effectués par le gouvernement Guinéen a aggravé l'indisponibilité des ressources pour la mise en œuvre des programmes relatifs au secteur éducatif. Une augmentation de salaires des fonctionnaires civiles aurait doublé la masse salariale du gouvernement accaparant des ressources pouvant être alloués aux activités prévues dans la réforme. Il relate également un détournement des fonds publics au profit des campagnes électorales au détriment des dépenses initialement prévues dans le budget national. Un dernier exemple, met en évidence qu'une croissance économique ne rend pas forcément opérationnel tous les points auxquels touche une politique. Moulton (2002 : 84), souligne que la croissance économique de l'Uganda n'a pas résolu l'ensemble des problèmes de financement de l'éducation primaire. Le ministère des finances, par exemple, n'aurait pas jugé

nécessaire d'allouer des fonds additionnels pour engager des enseignants. La croissance économique par ailleurs n'aurait pas insufflé aux bailleurs la confiance nécessaire pour supporter pleinement l'augmentation des allocations financières à l'éducation primaire en raison des coûts récurrents.

La « rareté » de ressources peut, en outre, causer ou exacerber une compétition entre des politiques (Mavima et Chackerian, 2000). Il peut en résulter qu'une politique soit prioritairement considérée (en terme de financement) par rapport à une autre. La politique prioritaire bénéficie d'une allocation plus importante de ressources. Les politiques de re-allocation des ressources budgétaires au profit du niveau primaire dans les années '90 sont un bon exemple de ce cas de figure (Moulton et al, 2001).

Une remise en question du caractère prioritaire de la question traitée par une politique donnée peut poindre dans un contexte de « rareté » des ressources (Manzmanian et Sabatier, 1983). Une relativisation de l'importance de cette politique émerge. Cette relativisation peut aboutir à une diminution du support de la politique nécessaire à sa mise en œuvre ou encore, rendre moins aisé l'obtention du support de différents acteurs (ibid.). Dans la situation de crise économique que traversait Trinidad et Tobago à la fin des années '80, par exemple, le gouvernement avait du mal à justifier et à légitimer la politique de restructuration du système de double vacation auprès de la population (London, 1993). La capacité politique du gouvernement à mettre en œuvre cette politique s'avérait être restreinte en raison de la difficulté à justifier le bien fondé d'une telle politique face au manque de ressources permettant la construction d'autres infrastructures scolaires.

Les conditions économiques affectent l'agence de mise en œuvre, les agents de mise en œuvre et le groupe ciblé par la politique selon les modèles de Van Meter et Van Horn (1975), Smith (1973), Morah (1996). Une diminution des ressources financières peut coïncider à une diminution des fonds disponibles pour l'agence de mise en œuvre. La capacité d'un ministère d'éducation à mettre en œuvre une politique dépend, entre autres, des ressources financières dont elle dispose (Moulton et al, 2001). Une réduction des ressources financières affecte également les agents de mise en œuvre. Ces agents peuvent manquer de ressources pour mettre en œuvre la politique. Une carence de

ressources peut causer des difficultés à leur procurer des incitatifs en vue de les pousser à se conformer à la politique.

Le climat économique si l'on tient compte du niveau local peut affecter les conditions économiques du groupe cible. Un climat de crise économique peut, à titre d'exemple, diminuer la capacité des ménages à pourvoir à la scolarisation de leurs enfants (Ridker,1997). Un tel état de fait ne favorise pas l'atteinte de l'objectif d'expansion du système d'éducation visé par nombre de politiques gouvernementales d'éducation.

Pour synthétiser, les contextes économiques affectent la mise en œuvre des politiques en éducation en rendant disponible ou pas les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre. Elles affectent la capacité des organismes à mettre en œuvre la politique et celle des communautés et des groupes cibles à contribuer à l'atteinte des buts et/ou des objectifs visés. Elles influencent également les agents de mise en œuvre. Les conditions économiques en tant que telles n'expliquent pas à elles seules les difficultés de mise en œuvre. La planification de la politique, les choix budgétaires gouvernementaux et la volonté du gouvernement à mettre en œuvre la politique peuvent être à l'origine de problèmes de mise en œuvre ou, au contraire, faciliter le déroulement de la mise en œuvre.

D'autres facteurs contextuels telles les conditions socio-politiques affectent la mise en œuvre. Les conditions sociales et politiques (selon les modèles analysés dans le chapitre 5) peuvent avoir trait au régime politique, à la stabilité politique, à la culture politique, au support accordé à la politique au niveau du leadership, à l'autonomie du gouvernement par rapport aux groupes d'intérêt (s'ils existent), au support de la politique par les différents acteurs, aux pressions exercées par les partisans et les opposants à la politique, au conflit entre les acteurs en présence et/ou à la position des élites en ce qui concerne la politique (Sabatier et Manzmanian, 1983 ; Smith, 1973 ; Grindle, 1980 ; Thomas et Grindle, 1990 ; Van Meter et Van Horn, 1975 ; Morah, 1996). Ces différents éléments sont importants à prendre en compte dans la mesure où ce qui est mis en œuvre est fonction de leur influence.

Il est possible de trouver, en tout ou en partie, les différents éléments relatifs à ces facteurs cités dans les modèles de mise en œuvre recensés, dans la littérature relative à la mise en œuvre des politiques en éducation. Les conditions politiques affectant la mise en œuvre des politiques en éducation réfèrent de façon générale à la stabilité ou à l'instabilité politique, au régime politique en place, au support dont bénéficie la politique auprès du gouvernement, un changement de gouvernement ou du leadership au niveau du ministère de l'éducation et des différents groupes ou acteurs en présence et/ou aux tensions et conflits dont elle est à l'origine (Delanoy, 2000 ; Moulton et al, 2001, 2002 ; Graig, 1994, 1987 ; Maravanyika, 1990 ; Galabawa, 1990 ; Verspoor, 1989 ; London, 1997 ; Thomas, 1994). Elles peuvent causer des retards, des interruptions ou un changement de politique.

L'instabilité politique (troubles civiles, grèves, crises, turbulences, guerres civiles), à titre d'exemple auraient nuit, selon Thung (2000 : 61), à la mise en œuvre des plans d'actions découlant des politiques d'éducation dans des pays d'Afrique Saharienne au début des années '90. En 1996, des conflits armés existaient, en guise d'exemple, dans un tiers des pays africains et un Africain sur cinq vivaient dans un pays sévèrement affectés par la guerre (World Bank, 2001 : 24). Une dévastation matérielle, une perte de ressources humaines et des dommages aux infrastructures accompagnent ces conflits. L'émergence de tels conflits créent de sérieux inconvénients à la poursuite ou à l'initiation de la mise en œuvre de politiques visant le développement du secteur éducatif. Une baisse de performance et l'avènement de génération manquant d'habitude d'étude et n'ayant pas une éducation convenable en résulteraient (Thung, 2000 : 61). L'existence de telle situation reflète les difficultés à mettre en œuvre les politiques visant une éducation de qualité pour tous dans de tel contexte. Oadet (1990) dans son étude de cas de la mise en œuvre de politique en éducation en Uganda fait état des effets dévastateurs du coup d'état de 1971 et de la guerre en 1979 sur le système éducatif.

L'influence du contexte politique sur la mise en œuvre peut être abordée sous un autre angle. Le régime politique, la légitimité du gouvernement et le changement de gouvernement et de leadership au niveau du ministère d'éducation sont pris en compte dans certaines études. La nature du régime (autoritaire, démocratique, en transition) et la capacité d'action du gouvernement en place dans le cadre d'une réforme générale d'un

système incluant de multiples politiques peut contribuer favorablement ou pas à leurs mises en œuvre respectives.

Un changement de gouvernement peut coïncider à une volonté de changer de politique d'éducation en vue de satisfaire ces partisans ou d'obtenir un support politique (Rondinelli et al, 1990 : 55). Une volonté de changement de politique peut aussi être manifeste au niveau du ministre de l'éducation qui peut éprouver le désir de laisser son empreinte au système éducatif ou d'attirer l'attention (ibid.). Un changement de gouvernement en tant que tel ne constitue pas forcément cependant une source de problèmes à la mise en œuvre d'une politique en éducation. Le cas du Chili, tel que décrit par Delannoy (2000 : 33), est un exemple probant. Un fort consensus en ce qui a trait aux grandes lignes de la réforme entreprise dans les années '90 dans ce pays expliquerait le maintien de son orientation générale malgré les changements de gouvernement et des ministres de l'éducation (trois en six ans). Le changement de gouvernement devient une contrainte à la mise en œuvre une fois associé à un manque d'accord ou de support de la politique par les nouveaux dirigeants. Le changement de gouvernement et de leadership peut en outre rendre plus difficile le maintien de la congruence d'une politique (Havelock, 1978 : 225).

Le support accordé à une politique par le gouvernement et le ministre de l'éducation ne suffit pas dans bien des cas à sa mise en œuvre. D'autres acteurs et des groupes d'intérêt participent au processus de mise en œuvre et leur support s'avère être tout aussi important. La nature de leur intervention et son intensité peuvent être à l'origine de difficultés de mise en œuvre. L'importance du support est accrue dans le cas des réformes et des innovations. Certains auteurs tels Bock et Arthur (1991) vont jusqu'à affirmer que la mise en œuvre d'une réforme réussit ou échoue le plus souvent pour des raisons politiques que pour des raisons techniques. L'échec d'une réforme résulte souvent, d'après eux, du fait qu'une coalition ou qu'un groupe influent voit la mise en œuvre de celle-ci, comme contrevenant à ses intérêts politiques ou économiques (Bock et Arthur, 1991 : 313). Cette affirmation de Bock et Arthur (1991) est très catégorique. Il convient, sans abonder dans le sens de cette position tranchée, de retenir que le support ou non accordé à une politique par les différents groupes ou acteurs en présence, selon leur pouvoir et leur ressource, peut rendre plus aisée ou pas la mise en œuvre.

L'approche transactionnelle, telle que décrite par Warnick et al (1992 : 298), souligne, en effet, que les chances de mise en œuvre sont tributaires du support que la politique obtient tant au niveau national, régional que local. Scheifelbien (1994 : 1825) met l'accent quant à lui sur l'importance du consensus social.

Pour résumer, la stabilité ou l'instabilité politique, le régime politique et la culture politique, le support ou une absence de support de la politique par le gouvernement et les groupes d'intérêt sont des caractéristiques de l'environnement dans lequel s'insère la politique qui influent sur le déroulement de la mise en œuvre. Une situation politique stable et un support de la politique par le gouvernement et les groupes d'intérêt, favorise de façon générale, la réussite de la mise en œuvre. L'influence du régime est moins clairement établie. Elle peut être favorable ou défavorable.

Le contexte culturel est également une des caractéristiques de l'environnement sujet à avoir une incidence sur le processus de mise en œuvre. La culture prévalant dans un milieu peut être à l'origine de résistance à la mise en œuvre d'une politique d'éducation. La scolarisation formelle, surtout dans les zones rurales et dans certains autres cas, peut, à titre d'exemple, impliquer un ajustement du système d'éducation traditionnelle qui ne s'effectue pas forcément sans une résistance (Roweley, 1971 : 26-27 ; Thung, 2000 : 63).

Le contexte culturel peut être par ailleurs mis à contribution pour favoriser l'implantation d'une politique en éducation (Warwick et al, 1992 : 305) dans leur conclusion sur la mise en œuvre de politique d'innovation au Pakistan indiquent que la culture peut être un élément incontournable à prendre en compte dans la mise en œuvre de ce type de politique. Ils relatent comment la tradition des écoles coraniques a fourni l'opportunité d'augmenter l'accès à l'éducation des filles notamment.

Les traits culturels ont également un impact sur les cultures organisationnelles. En guise d'exemple Rondinelli et al (1990) précisent que dans une société les relations de pouvoir impliquent une large distance l'organisation sera hiérarchisée alors que dans une société où les rapports sont moins distancés les relations au sein de l'organisation seront plus égalitaires. Ces considérations dans le cadre de la mise en œuvre sont assez importantes dans la mesure où comme le constate Rondinelli et al (1990) la culture

organisationnelle peut représenter un facteur favorable ou une contrainte à la mise en place de certains programmes visant à améliorer l'efficacité des interventions de la fonction publique en éducation.

6.6. Synthèse : hypothèses relatives aux principaux facteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre d'une politique en éducation

Ce chapitre a discuté des principaux facteurs –le problème ou le besoin auquel répond la politique, ses conditions d'élaboration, les organismes de mise en œuvre et autres, les agents de mise en œuvre, le groupe cible– intervenant et influençant la mise en œuvre des politiques en général et, à l'aide d'exemples principalement, de ceux prenant part au processus de mise en œuvre des politiques en éducation. Il a été possible de constater que ces différents facteurs, selon leurs caractéristiques et leurs modalités d'interventions, peuvent favoriser ou pas le cours et la réussite de la mise en œuvre et, en bout de ligne, l'atteinte des buts et/ou objectifs visés.

La réussite ou l'échec de la mise en œuvre et les résultats qui en découlent s'avèrent être –si l'on tient compte des différentes approches, des cadres analytiques et des études sur la mise en œuvre en générale et en éducation– tributaires de la relation qu'entretiennent les facteurs y intervenant et de la conjonction de leurs interventions dans le processus de mise en œuvre. Le chapitre précédent décrivant et analysant les différents modèles de mise en œuvre recensés dans la littérature montrent bien qu'une combinaison de facteurs qu'ils soient multiples ou limités à deux, une fois mis en relation, conditionnent le cours de la mise en œuvre, sa réussite et ses résultats.

Il est possible de conclure, du point de vue analytique, que la politique énoncée de par les réactions qu'elle suscite auprès des différents acteurs du processus de mise en œuvre, l'influence qu'elle subit de la part de ces derniers, et, les contingences de l'environnement dans lequel elle s'insère, peut être ou ne pas être mise en œuvre comme initialement formulée. La politique telle que mise en œuvre, dans cet ordre d'idées peut différer de la politique initiale. La politique telle que mise en œuvre détermine les résultats de la mise en œuvre.

Les facteurs intervenant et influençant le processus de mise en œuvre entretiennent des relations. Leur nature a un impact sur la mise en œuvre de celle-ci et sa réussite.

Le problème auquel répond la politique affecte indirectement sa mise en œuvre dans la mesure où sa nature et sa complexité oriente la planification de la politique, et le choix des politiques adoptées. La complexité du problème éducationnel dans des « pays en développement » semble pouvoir occasionner l'élaboration de politique d'éducation complexe à objectifs ambitieux exigeant des interventions dans de multiples domaines simultanément. Les problèmes éducationnels semblent de plus, dans certains cas, se complexifier à mesure qu'évoluent les situations socio-politique et socioéconomique. Les modifications encourues au cours du processus de mise en œuvre au niveau des problèmes, si elles consistent en une aggravation ou à l'émergence de nouveaux types de problèmes, peuvent contrevenir à la réussite de la mise en œuvre de la politique initialement formulée.

Les conditions d'élaboration de la politique regroupent, du point de vue théorique, l'état de conflit au cours de l'élaboration de la politique, la théorie causale sous-jacente à celle-ci (Winter, 1990) et sa planification. Il n'a pas été possible de statuer sur l'état de conflit au moment de l'élaboration des politiques en éducation dans les « pays en développement » faute d'avoir recensé de la documentation à ce sujet. Il est toutefois, possible, d'affirmer que l'absence de participation dans le processus d'élaboration peut accentuer les conflits, les divergences d'opinions ou les résistances au cours de la mise en œuvre au niveau des organismes de mise en œuvre, des agents de mise en œuvre, du groupe cible ou des groupes d'intérêt opérant dans l'environnement politique. L'impact de la théorie causale sur le processus de mise en œuvre en tant que tel n'a pu être en outre établi. La planification de la politique est fréquemment invoquée dans la littérature sur la mise en œuvre des politiques comme une des conditions d'élaboration sujette à créer des difficultés de mise en œuvre si elle est inadéquate. Les biais qui s'y trouvent ou son manque de faisabilité peuvent avoir une incidence négative sur le contenu de la politique et en bout de ligne peut entraîner des difficultés à la mise en œuvre.

Les conditions d'élaboration de la politique déterminent le contenu et les modalités d'expression et de communication de celle-ci. Il a paru opportun de recourir à l'expression « message de la politique » telle que définie par Hambleton (1983) pour discuter de l'influence de la politique sur la mise en œuvre. Le « message de la politique », comme il a été déjà précisé, regroupe les buts et/ou les objectifs, les instruments de la politique, les ressources que requiert la politique et celles qu'elle alloue aux organismes et aux agents de mise en œuvre et la communication de la politique. Il ressort de la littérature de façon générale que la politique par le biais de ses composantes et de ses aspects influencent la mise en œuvre. La politique par ses buts et/ou ses objectifs et le changement qu'elle introduit orientent les interventions des organismes de mise en œuvre et les agents de mise en œuvre en les (les interventions) canalisant vers leur atteinte. Ces buts/objectifs font dans certains cas l'objet de consensus ou de conflits auprès des agences de mise en œuvre, des agents de mise en œuvre ou du groupe cible. Les réactions et l'intensité des réactions de ces différentes entités peuvent rendre plus aisée la mise en œuvre ou engendrer des résistances. Ces résistances peuvent être à l'origine de difficultés de mise en œuvre et nuire à son cours.

Les instruments de la politique tels que définis par McDonnell et Elmore (1987) correspondant aux stratégies de mise en œuvre de Gaziel (1994) –la stratégie légale (la réglementation), la stratégie des récompenses (les incitatifs), la stratégie de mise en place d'infrastructures (le développement des capacités humaines et matérielles) et la stratégie de réforme des structures– détiennent aussi une incidence sur le processus de mise en œuvre. Une politique peut inclure un ou plusieurs de ces instruments ou, au cas échéant, l'utilisation de l'un ou l'autre de ceux-ci peut être opérée au cours de la mise en œuvre. Ces instruments « pilotent » la mise en œuvre de façon générale. Ils encadrent, dirigent et conditionnent les interventions des organismes de mise en œuvre et des agents de mise en œuvre. Ils peuvent être également considérés comme un recours pour ceux-ci en vue de mettre en œuvre la politique. Les incitatifs ou encore la stratégie légale fournissent aux organismes ou aux agents de mise en œuvre des ressources (économiques ou pouvoir) nécessaires à la mise en œuvre. Ces instruments portent le groupe cible à obtempérer à la politique. Les stratégies de mise en place des infrastructures visent à rendre plus efficient le système.

La communication de la politique et plus particulièrement sa clarté ou son ambiguïté sont des attributs qui peuvent avoir une connotation positive, négative ou neutre en ce qui concerne leur influence sur le processus de mise en œuvre. La clarté ou l'ambiguïté influence la capacité de l'organisme ou des agents à mettre en œuvre la politique telle que prescrite. L'ambiguïté dans certains cas peut entraîner des difficultés à identifier les interventions prioritaires et être à l'origine de multiples interprétations, et peut, par-là, susciter un manque de congruence dans les actions. L'ambiguïté peut être en ce sens, source de difficultés à mettre en œuvre. Elle peut s'avérer, dans d'autre cas, être au contraire utile à la réussite de la mise en œuvre en favorisant son adaptation au milieu par les organismes et les agents de mise en œuvre.

Une autre composante de la politique conditionne la mise en œuvre : ses ressources. Les ressources que requiert la politique comme l'indique le modèle de Chackerian et Mavima (2000), peuvent créer des situations où la politique entretient des relations de synergie, de compétition ou d'évitement. Il n'a pas été possible d'identifier clairement les rapports de synergie ou d'évitement dans la littérature relative à la mise en œuvre de politiques en éducation. Les rapports de compétition y sont mieux décrits. Une situation de compétition peut entraîner une diminution des ressources utiles à la mise en œuvre d'une politique spécifique. Une diminution des ressources peut amoindrir la capacité de mise en œuvre de l'organisme et des agents.

La politique n'est pas l'unique facteur influençant la mise en œuvre comme il a été démontré tout au long de ce chapitre. Les organismes de mise en œuvre y prennent part. Ils subissent l'influence de la politique qui oriente leur intervention par le biais, entre autres, de ses buts et/ou objectifs. Elle leur alloue également des ressources, et, précise de plus, dans certains cas, la « stratégie » ou encore l'instrument de mise en œuvre. La politique devient opérationnelle par leur biais. Les organismes de par leur réaction à la politique et l'interprétation qu'ils en font au cours de sa mise en application et leur capacité à la mettre en œuvre peuvent représenter des « facteurs facilitants » ou des contraintes à la mise en œuvre. La capacité d'un organisme à mettre en œuvre dépend aussi bien de sa structure, de ses ressources humaines et matérielles que de sa culture administrative.

L'organisme de mise en œuvre constitue un cadre institutionnel dans lequel évoluent les agents de mise en œuvre (ceux en charge de mettre en œuvre la politique). Ceux-ci interviennent à différents échelons. La position qu'occupe l'agent, le pouvoir qu'il détient, sa disposition face à la politique (Bunker, 1972), son interprétation et sa compréhension de la politique, le comportement qu'il adopte de même que sa compétence conditionnent la façon dont il mettra en œuvre la politique et l'impact de son intervention. Il affecte de par la nature et le type de son intervention la capacité de l'organisme à mettre en œuvre la politique.

Les agents de mise en œuvre qui se situent au bas de la structure organisationnelle inter-agissent avec le groupe cible. Le groupe cible peut signifier en éducation, les élèves, les parents ou la communauté dans une perspectives plus large. Il peut dans les cas ou les stratégies de réforme des structures ou de développement de capacité sont retenues, faire référence aux administrateurs situés à différents échelons de la structure organisationnelle ou aux enseignants. L'accent est généralement mis sur leur support. Leur réaction peut orienter l'évolution de la mise en œuvre.

Les relations inter-organisationnelles ont également un impact sur la réussite de la mise en œuvre. Il est possible de considérer dans le cadre des politiques en éducation deux grandes catégories de relations inter-organisationnelles. La première renvoie aux relations entretenues par les organismes nationaux, régionaux, provinciaux et locaux et la seconde à celles existant entre les organismes nationaux et les organismes internationaux ou gouvernementaux étrangers. Dans la littérature sur la mise en œuvre des politiques en éducation consultée l'accent semble plutôt mis de façon générale sur les « conflits », les désaccords, ou encore les manques de coordination qui peuvent survenir entre les organismes nationaux au cours de la mise en œuvre. Les relations entre organismes nationaux et organismes internationaux ou gouvernementaux étrangers sont, quant à elles caractérisées, par : l'assistance technique et financière, l'existence possible de certaines formes de dépendance des organismes gouvernementaux vis-à-vis de cette assistance, l'usage d'incitatifs les organismes internationaux et/ou l'émergence de conflits ou de consensus au sujet de la politique et de sa mise en œuvre entre ces entités. Les relations inter-organisationnelles entre les organismes d'un même pays, et entre les

organismes internationaux/gouvernementaux étrangers, peuvent être marquées par un manque de coordination capable d'amenuiser l'efficacité des efforts de mise en œuvre.

La dynamique relationnelle entre les organismes nationaux et étrangers semble bi-directionnelle dans la mesure où les organismes internationaux peuvent par leur assistance technique et financière influencer la capacité de l'organisme à mettre en œuvre. Les organismes de mise en œuvre, quant à eux, en fonction de leur réaction à l'intervention des organismes internationaux ou étrangers peuvent les amener à développer des modalités d'intervention autres.

L'environnement de mise en œuvre c'est-à-dire les conditions socioéconomiques, politiques et culturelles, semblent expliquer, dans le cas de certains « pays en développement », une grande partie des difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre de politiques d'éducation. Ces conditions peuvent être initialement favorables (croissance économique, stabilité politique, support de la politique, volonté politique, absence de « résistance » culturelle) ou défavorables (crise économique, instabilité politique, conflits politiques, manque de volonté politique, « résistance » culturelle) à la mise en œuvre. Elles peuvent dans certains cas de figure évoluer dans un sens favorable ou défavorable à la mise en œuvre. Une incertitude quant à l'environnement de mise en œuvre semble exister dans nombre de « pays en développement ».

Les différentes composantes de l'environnement de mise en œuvre paraissent affecter tous les facteurs prenant part au processus de mise en œuvre : le problème ou le besoin, les conditions d'élaborations, les organismes des mises en œuvre du pays, les agents de mise en œuvre, le groupe cible et les modalités d'interventions des organismes internationaux et gouvernementaux étrangers. Elles influent plus précisément sur la nature et le type de problèmes, sur la capacité des organismes et leurs comportements organisationnels, sur la disposition des agents de mise en œuvre et leur capacité à intervenir, sur la réaction du groupe cible, l'aptitude du groupe cible à obtempérer aux exigences de la politique.

La figure 22 et les explications y jointes synthétisent les hypothèses relatives aux facteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre et aux relations qu'ils entretiennent. Il est important de souligner, en effet, qu'elles ne sont que des hypothèses

de relation. Les limites de l'analyse effectuée, le recours à des exemples multiples et éparses et l'absence de validation de cette schématisation par le biais d'une étude de cas justifie le fait que l'on accentue sur le caractère hypothétique de cette modélisation du processus de mise en œuvre.

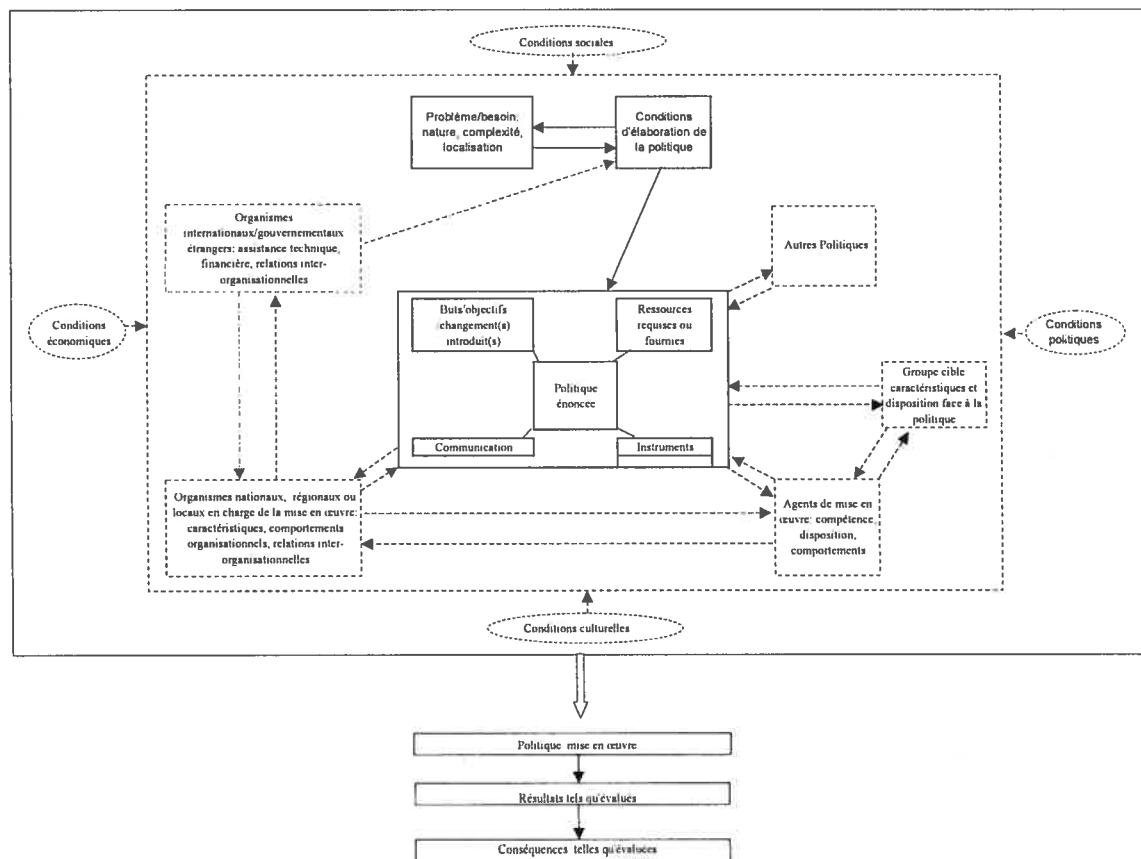


Figure 22 : Le processus de mise en œuvre d'une politique en éducation : hypothèses de relation entre les différents facteurs

Les lignes en pointillées y indiquent le caractère évolutif des facteurs et de l'ensemble du processus. Les flèches montrent les relations et/ou la dynamique d'influence qui se développent entre les facteurs.

Pour conclure, il est possible, du point de vue analytique de retenir que tous les facteurs selon leur nature et les modalités de leur intervention peuvent détenir une influence positive ou négative sur le processus de mise en œuvre et expliquer sa réussite

ou son échec jusqu'à un certain point. Les facteurs environnementaux –c'est-à-dire les contextes socioéconomiques, politiques, et culturelles– influencent selon leur nature et leur évolution les différents autres facteurs intervenant dans le processus de mise en œuvre. Le problème auquel répond la politique entretient une relation avec les conditions d'élaboration de la politique. Il constitue l'objet de la politique et ses caractéristiques peuvent être considérées comme un élément pouvant complexifier, entre autres, la planification de la politique. La complexité du problème, par ce biais, peut être à l'origine d'une politique et/ou d'une mise en œuvre complexe.

Des conditions d'élaboration ressortent une compréhension du problème. De ces conditions est, également issue, une politique qui de par ses buts, ses objectifs, le changement qu'elle introduit, les ressources qu'elle requiert et fournies et/ou ses instruments influencent les organismes de mise en œuvre, les agents de mise en œuvre et le groupe cible. Ces différentes entités (organisme et agents de mise en œuvre, groupe cible) de par leur compréhension, leur réaction (support ou rejet) et leur comportement peuvent faciliter ou contrevenir à la mise en œuvre de la politique initialement formulée.

Les groupes d'intérêts et/ou le leadership gouvernemental localisés dans l'arène politique (dans le schéma au niveau des conditions politiques) détiennent également une influence sur le cours de la mise en œuvre.

La nature des relations qu'entretiennent les organismes d'un même pays, les organismes du pays et les organismes étrangers, et, les organismes étrangers entre eux conditionnent également la mise en œuvre de la politique.

Les autres politiques présentes dans l'environnement de mise en œuvre peuvent de par la relation qu'elles entretiennent (synergie, évitement ou renforcement) contribuer ou pas à la réussite de la mise en œuvre.

L'ensemble des relations qu'entretiennent les différents facteurs détermine la politique effectivement mise en œuvre. Celle-ci peut coïncider ou pas à celle initialement énoncée. Il ressort du processus de mise en œuvre des résultats qui déterminent les conséquences de la politique. Ces résultats sont tributaires de la politique qui est effectivement mise en œuvre.

Chapitre 7. Conclusion

Il ressort de l'ensemble de cette étude portant sur la mise en œuvre de politique et, plus particulièrement sur celle de politiques en éducation, que la mise en œuvre est une phase du cycle des politiques capable d'expliquer les résultats obtenus. Elle s'avère être un processus dynamique et relativement complexe. Ce processus comporte, de plus, de multiples facettes. Il est à la fois un processus administratif, politique et technique.

Il a été possible à travers l'analyse des modèles et de la littérature relative à la mise en œuvre de politique en général et des politiques en éducation d'identifier les principaux facteurs sujets à intervenir et à influencer le cours d'une mise en œuvre. La comparaison des différents modèles a, en effet, permis d'identifier les facteurs communs qu'ils considèrent. Les différences décelées au niveau des facteurs pris en compte dans les modèles ont attiré l'attention sur d'autres facteurs capables d'expliquer le cours d'une mise en œuvre, sa réussite ou son échec. Ils ont contribué à une compréhension plus complète du processus de mise en œuvre. La mise en relation des concepts, que représentent ces différents facteurs, avec la littérature traitant de la mise en œuvre en éducation a montré comment ces facteurs peuvent se manifester au niveau des politiques en éducation et à fait ressortir leur utilité et leur pertinence à l'étude de la mise en œuvre dans ce domaine.

Il est possible de compter parmi ces facteurs : le problème ou le besoin, les conditions d'élaboration de la politique, le message de la politique, les organismes de mise en œuvre et autres, les agents de mise en œuvre, le groupe cible, les autres politiques et l'environnement socioéconomique, politique et culturel de mise en œuvre. Le déroulement du processus de mise en œuvre et son issue semblent conditionner par leurs modalités d'intervention et les relations qu'ils entretiennent. Il est possible de conclure, de façon générale à la lumière de la littérature consultée que celles-ci peuvent favoriser ou pas la mise en œuvre de la politique. Une bi-polarisation (positif vs négatifs) en tant que critères de jugement de l'intervention de chacun de ces facteurs dans le processus de mise en œuvre s'avèrerait, toutefois, limitative en terme d'analyse. Il semblerait plutôt que ce soit la jonction des modalités d'intervention de chacun et la connotation (positive, négative ou neutre) de celles-ci qui déterminent le cours, la

réussite ou l'échec de la mise en œuvre d'une politique telle qu'énoncée. Cette conclusion paraît tout à fait plausible dans la mesure où la recension des écrits effectuée n'a pas fourni d'indication suffisamment fiable au sujet d'une incontestable prédominance d'un des facteurs, qui une fois présent sous une forme déterminée, pourrait expliquer à lui seul le déroulement, la réussite ou de l'échec de la mise en œuvre. Elle semble d'autant plus pertinente que les cadres analytiques développés mettent l'accent sur les relations existantes entre les différents facteurs. Il semble que se soit, plus précisément, les réactions de chacune des composantes du processus de mise en œuvre à l'influence exercée par l'une d'entre elles à son endroit et, l'ensemble des relations d'influence qui se développent au cours de la mise en œuvre, qui expliqueraient le mieux le déroulement la mise en œuvre, sa réussite ou son échec.

Des caractéristiques particulières à la mise en œuvre des politiques en éducation ont pu être relevées et ont fait ressortir certaines des limites à l'applicabilité des cadres analytiques existant à l'étude de la mise en œuvre de politique en éducation dans les « pays en développement ». Les modèles développés prennent, pour la plus part, en compte les relations inter-organisationnelles entre le centre et la périphérie dans un pays. Certaines études de cas en éducation, dont celles de Moulton et al (2002), font ressortir l'intervention d'autres organismes dans le processus de mise en œuvre notamment les organismes internationaux et bilatéraux fournissant de l'assistance technique et financière. Ces organismes ont une double influence. Celle-ci peut s'exercer au niveau de l'élaboration des politiques d'éducation, dans certains cas, sous forme de pressions ou d'usage d'incitatifs. Elle existe également au niveau de la mise en œuvre par le biais de l'assistance technique et financière qu'ils fournissent aux agences de mise en œuvre. Cette entité ne figure pas vraiment dans les modèles étudiés.

La schématisation proposée au (chapitre 6) n'a pas pu être appliquée à l'étude d'un cas sa validité n'a pu être en ce sens établie. Cet état de fait constitue une des plus grande limite de cette recherche. La validation aurait mis, sans nul doute, en évidence sa pertinence réelle.

Bibliographie

- Achola, P. (1990). *Implementing educational policies in Zambia*. World Bank Discussion Paper, African Technical Department series. Washington D.C. World Bank.
- Ball, S. (1994). *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham. Open University Press.
- Ball, S. and R. Bowe. (1992). Subject department and the implementation of national curriculum policy: An over view of the issues. In *Journal of Curriculum Studies* 24(2), 97-115.
- Bardash, E. (1974). *The implementation game*. Cambridge. MIT Press.
- Bellamy, C. (1999). *The State of the world children 1999: Education*. New York. UNICEF.
- Bemond, J. et A. Geledan. (1990). *Dictionnaire économique et social*. Paris. Hatier.
- Berman, Paul. (1980). Thinking about programmed and adaptive implementation: matching strategies to situation in H. Ingram and D. Mann eds. *Why policies succeed or fail*. Beverley Hills, Sage.
- Bock, J. C. and G. F. K Arthur. (1991). Politics of educational reform: The experience of a foreign technical assistance project. In *Educational Policy*, 5(3), 321-328.
- Bowden, P. (1986). Problems of implementation. In *Public Administration and Development*, 6(1), 67-71.
- Brinkerhoff, D. W. (1996). Process perspectives on policy change: Highlighting implementation. In *World Development*, 24(9), 1395-1401.
- Brinkerhoff, D. W. et al. (2001). *Policy implementation: What USAID has learned*. Washington D. C. USAID.
- Bunker, D. R. (1972) Policy sciences perspectives on implementation processes. In *Policy Sciences*, 3, 71-80.
- Cadre d'action de Dakar-Éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs*. (2000). UNESCO.
- Cadre d'action sur l'éducation pour tous : répondre aux besoins éducatifs fondamentaux*. (1990). UNESCO.
- Cadre régional d'action pour l'Asie et le pacifique : principes, spécifiques et ciblés pour 2015*. (2000). UNESCO.
- Chackerian, R. and P. Mavima. (2001) Comprehensive administrative reform implementation: moving beyond a single issue implementation research. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 327-352.
- Codd, J. A. (1988). The construction and deconstruction of educational policy documents. In *Journal of Education Policy*, 3(3), 235-247.

- Cohen, D. K. And D. L. Ball. (1990) Relations between policy and practice: A commentary. In *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12(3), 249-256.
- Convention relative aux droits des enfants*. (1990). ONU.
- Crosby, B. L. (1996). Policy implementation: The organizational challenge. In *World Development*, 24(9), 1403-1415.
- CRSR Observation générale 13, 8 décembre 1999 : Le droit à l'éducation Art. 13: 01/12/199. E/C. 112/199/10*. (1999). ONU.
- D'Hainault, L. (1980). *Des fins aux objectifs de l'éducation*. 2^{ème} édition. Bruxelles. Éditions Labor. Paris. Fernand Nathan.
- Daudet, Y. et K. Singh. (2001). *Politiques et stratégies d'éducation 2. Le droit à l'éducation : analyse des instruments normatifs de l'UNESCO*. Paris. UNESCO
- De Ketele, J. M. et al. (1989). *Guide du formateur*. De Boeck Université.
- Déclaration des droits de l'enfant*. (1959). ONU.
- Déclaration Mondiale sur l'éducation pour tous*. (1990). ONU.
- Déclaration sur l'environnement et le développement*. (1992). ONU.
- Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social*. (1969). ONU.
- Déclaration universelle des droits de l'homme*. 1948. ONU.
- Delannoy, A. (2000). *Education reforms in Chile, 1980-1998: A lesson in pragmatism*. Country Studies Education Reform Management Publication Series. Washington. World Bank.
- DeLeon, P. (1999a). Cold comfort indeed: a rejoinder to Lester and Goggin. In *Policy Currents*, 8(4), 6-8.
- DeLeon, P. (1999b), The missing link revisited Contemporary implementation research. In *Policy Studies Review*, 16(3-4), 312-338.
- Dyer, C. (1999). Researching the implementation backward mapping approach. In *Comparative Education*, 35(1), 45-61.
- Éducation pour tous cadre d'action pour l'Afrique Subsaharienne. L'éducation pour la renaissance de l'Afrique au XXI^{ème} siècle*. (1999). UNESCO.
- Edwards, G. (2001). Clarifying the status of policy. In *Australian Journal of Public Administration*, 59(2), 109-114.
- Elmore, Richard F. (1979). Backward mapping: implementation research and policy discussions. In *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Eshiwani, G. S. (1990). *Implementing educational policies in Kenya*. World Bank Discussion Paper, African Technical Department series. Washington D.C. World Bank.
- Farrell, J. P. (1994). Planing education: Overview. In *The International Encyclopaedia of Education. Second Edition*. Oxford. Elsevier Science Ld.

- Fitz, J., D. Halpin and S. Power. (1994). Implementation research and education policy: practice and prospects. In *British Journal of Educational Studies*, XXXII(2), 53-69.
- Fordham, P. (1994). International conferences, commissions and reform education. In *The International Encyclopaedia of Education. Second Edition*. Oxford. Elsevier Science Ltd.
- Forojalla, S. B. (1993). *Educational planning and development*. New York. St Martin's Press Inc.
- Fox, w. and I. Meyer. (1995). *Public administration dictionary*.
- Fullan, M. G. (1994). Innovations, implementation of. In *The International Encyclopaedia of Education. Second Edition*. Oxford. Elsevier Science Ltd.
- Galabawa, C. J. (1990). *Implementing educational policies in Tanzania*. World Bank Discussion Paper, African Technical Department series. Washington D.C. World Bank.
- Gaperini, L. (2000). *The Cuban education system: Lessons and dilemmas*. Country Studies Education Reform Management Publication Series. Washington D. C. World Bank.
- Gaziel, H. (1994). Mise en oeuvre de la politique éducative: base théorique et application pratique. In *Canadian and International Education*, 23(1), 51-56.
- Geller, H. A. and A. P. Johnson. (1990). Policy as linear and nonlinear science. In *Journal of Education Policy*, 5(1), 49-65.
- Goggin L. M. et L. P. James. (1998) Back to the future: the rediscovery of implementation studies. In *Policy currents*, 8(3), 1-9.
- Goggin, L. et al. (1990). Studying the dynamics of public policy implementation: A third generation approach. In Palumbo, J. and D. Calista. *Implementation and policy process: Opening up the black box*. New York. Greenwood.
- Goldsmith, A. (1996). Strategic thinking in international development: using management tool to see big picture. In *World Development*, 24(9), 1431-1439.
- Graig, J. (1987). *Implementing educational policies in sub-Saharan Africa. A review of literature*. Washington D. C. World Bank.
- Graig, J. (1994). *Comparative African experiences in educational policies*. World Bank Discussion Papers. Washington D. C. World Bank.
- Grin, J. and H. Van de Graaf. (1996). Implementation as communicative action: An interpretative understanding of interactions between policy actors and targets groups. In *Policy Sciences*, 29(4), 291-319.
- Grindle, M. S. et al (1980). *Politics and policy implementation in the third world*. New Jersey. Princeton University Press.
- Haddad, D. W. (1995). *Education policy planning process : An applied framework*. Paris. Institut International de Planification de l'Éducation. UNESCO.

- Hallak, J. (1990). *Investir dans l'avenir définir les priorités de l'éducation dans le monde en développement*. Paris. UNESCO. Paris. Éditions l'Harmattan.
- Hambleton, R. (1983). Planning system and policy implementation. In *Journal of Public Policy*, 3(4), 397-418.
- Havelock, R. G. and A. M. Huberman. (1978). *Solving educational problems: the theory and reality in developing countries*. New York, N. Y. Praeger.
- Heneveld, W. and H. Craig. (1996). *Schools count*. Washington D. C. World Bank.
- Howelett, M. and M. Ramesh. (1995). *Studying Public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Don Mills, Ontario. Oxford University Press.
- Huberman, A. M. (1973). *Comment s'opèrent les changements en éducation: contribution à l'étude de l'innovation*. Paris. UNESCO.
- Ingram, H. and A. Schneider. (1990). Improving implementation though framing smarter statutes. In *Journal of Public Policy*, 10(1), 67-88.
- King, K. (1992). The external agenda of aid in international education reform. In *International Journal of Education Development*, 12(4), 257-263.
- L'éducation pour tous dans les Amériques*. (2000). UNESCO.
- L'éducation pour tous dans les États arabes : renouveler l'engagement : Cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux dans la région arabe au cours de la décennie 200-2010*. (2000). UNESCO.
- Landry, R. (1980). *Introduction à l'analyse des politiques*. Québec. Les presses de l'Université de Laval.
- Lazin, F. A. (1995). Lessons for the study of policy implementation: Project renewal in Israel. In *Governance*, 8(2), 261-280.
- Legendre, R. (1988). *Dictionnaire actuel de l'éducation*. Paris. Larousse.
- Legrand, L. (1988). *Les politiques de l'éducation*. Collection Que sais-je? Paris. Presses Universitaires de France.
- Legrand, L. (1998). Politique de l'éducation. In *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*. Paris. Nathan.
- Lester, J. (2000). Back to the future in implementation research: A response. In *Policy Currents*, 10(1-2), 2-5.
- Linder, H. S. and G. B. Peters. (1987) A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription. In *Policy Studies Review*, 6(3), 459-475.
- London, N. (1993). Planning and implementing education policy in a developing country: a study of the shift system in Trinidad and Tobago. In *Journal of Education Policy*, 8(4), 353-364.
- London, N. (1997). Education planning and its implementation in Trinidad and Tobago. In *Comparative Education Review*, 41(3), 314-330.
- Lourié, S. (1993). *École et Tiers Monde*. Paris. Flammarion

- Magalula, C. (1990). *Implementing educational policies in Swaziland*. World Bank Discussion Paper, African Technical Department series. Washington D.C. World Bank.
- Magnen, André. (1990). *Les projets d'éducation: préparation financement et gestion*. Paris. Institut international de planification de l'éducation. UNESCO.
- Majone, G. and A. Wildavsky. (1979). Implementation as evolution. In Pressman, J. L. and A. Wildavsky. *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Los Angeles. University of California Press.
- Maravanyika, O. E. (1990). *Implementing educational policies in Zimbabwe*. World Bank Discussion Paper, African Technical Department series. Washington D.C. World Bank.
- Matland, R. E. (1995) Synthesizing the implementation literatures: The ambiguity-conflict model of policy implementation. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(2), 145-174.
- Maynard-Moody, S., M. Mushenon and D. Palumbo. (1990). Street-wise social policy: resolving the dilemma of street level influence and successful implementation. In *The Western Political Quarterly*, 43(5), 833-848.
- Mazmanian, A. D. and P. A. Sabatier. (1983). *Implementation and public policy*. Dallas, Scott, Foresman and Company.
- Mc Ginn, N. F. (1994). Politics of educational planning. In *The International Encyclopaedia of Education. Second Edition*. Oxford. Elsevier Science Ld.
- McDonnell, L. M. and R. Elmore. (1987). Getting the job done: Alternative policy instruments. In *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 133-152.
- McLaughlin, M. W. (1987) Learning from experience: Lessons from policy implementation. In *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 171-178.
- Meier, K. J. (1999). Are we sure Lasswell did it this way? Lester, Goggin and implementation research. In *Policy Currents*, 9(1), 5-8.
- Mény, Y. (1989). *Politiques publiques*. Paris. Les Presses Universitaires de France.
- Morah, E. U. (1996). Obstacles to optimal policy implementation in developing countries. In *Third World Planning Review*, 18(1), 79-106.
- Moralez-Gomez, D. A. International cooperation and assistance in education. In *The International Encyclopaedia of Education. Second Edition*. Oxford. Elsevier Science Ld.
- Moulton, J. et al. (2001). *Paradigm lost? The implementation of basic education reforms in Sub-Saharan Africa*. SD Publication Series. Washington D. C. USAID.
- Moulton, J. et al. (2002). *Education reforms in Sub-Saharan Africa: Paradigm lost?* Westport, Connecticut. Greenwood Press.
- Muller, P. et Y. Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris. Éditions Montchrestien.

- Muller, Pierre. (1990). *Les politiques publiques*. Collection Que sais-je? Paris. Les Presses Universitaires de France.
- Myrtle, R. C. (1983). A managerial view of policy implementation. In *American Review of Public Administration*, 17(1), 17-32.
- Nakumara, R T. and F. Smallwood. (1980). *The politics of policy implementation*. New York. Saint Martin's Press
- O'Tool, L. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. In *Journal of Public Administration*, 6(2), 181-210.
- O'Tool, L. and R. Montjoy (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. In *Journal of Public Administration*, 6(2), 181-210.
- O'Tool, L. and R. Montjoy. (1984). Interorganizational policy implementation : A theoretical perspective. In *Public Administration Review*, 44(6), 491-503.
- O'Tool, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- Odaet, C. (1990). *Implementing educational policies in Uganda*. World Bank Discussion Paper, African Technical Department series. Washington D.C. World Bank.
- Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. (1976).
- Pal, L. A. (1987). *Public Policy analysis*. Ontario. Methen Publications.
- Pal, L. A. (1997). *Beyond policy Analysis : Public issue management in turbulent times*. Scharborough, Ontario. International Tomson Publishing..
- Palumbo, D et al. (1990). *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. New York. Greenwood Press.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, U. K. Edward Elgard Publishing Inc.
- Pirou, J. P. (2001). *Lexique de sciences économiques et sociales*. Paris. Éditions la Découverte.
- Powell, M (2001) A comparative study of TEVT projects-implementation experiences from Jamaica and the Cambia. In *International Journal of Education Development*, 21, 417-431.
- Pressman, J. L. and A. Wildavsky. (1979). *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Los Angeles. University of California Press.
- Psacharopoulos, G. (1990). Why educational policies can fail An overview of selected African experiences. World Bank discussion papers. Washington D. C. World Bank.
- Psacharopoulos, G. (1989). Why education reforms fail: a comparative analysis. In *International Review of Education*, 35, 179-195.

- Rich, J. M. (1974). *New directions in educational policy*. Lincoln, Nebraska. Professional Educators Publications Inc.
- Ridker, R. G. (1997). *Determinants of educational achievement and attainment in Africa: Findings from nine case studies*. Technical paper 62. Washington D.C. USAID.
- Rondinelli, D. A. et al (1990). *Planning education reforms in developing countries: the contingency approach*. Duke Press Policy studies series. Durham NC. Duke University Press.
- Rowley, C. D. (1971). *Aspects politiques de la planification de l'éducation dans les pays en voie de développement*. Paris. UNESCO.
- Rwehera, M. (1999). «L'éducation dans les pays les moins avancés»: *Quelle marge de manœuvre?* Paris. L'Harmattan.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up approaches to implementation research: a critical and suggested synthesis. In *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Sabatier, P. A. and D. Mazmanian. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview, Ill. Scott, Foresman and Company.
- Sabatier, P. and D. Mazmanian. (1979). The conditions of effective implementation. In *Policy Analysis*, 5, 481-504.
- Scheifelbein, E. (1994). Educational planning: implementation problems. In *The International Encyclopaedia of Education. Second Edition*. Oxford. Elsevier Science Ltd.
- Schneider, Anne L. (1999) Terminator! Who me? Some thoughts about the study of policy implementation. In *Policy Currents*, 9(1), 1-5.
- Smith, Thomas B. (1973) The policy implementation process. In *Policy Sciences*, 4, 197-209.
- Sorg, James D. (1983) A typology of implementation behavior of street-level bureaucrat's. In *Policy Studies Review*, 2(3), 61-71.
- Thelejani, T. S. (1990). *Implementing educational policies in Lesotho*. World Bank Discussion Paper, African Technical Department series. Washington D.C. World Bank.
- Thomas, J. W. et Grindle, M. S. (1990). After decision- implementing policy reforms in developing countries. In *World Development*, 18(8), 1163-1182.
- Tung, K. (2000). *Assessment of basic education in Sub-Saharan Africa 1990-2000*. Harere, Zimbabwe. Nesis Regional Centre. Paris. UNESCO.
- UNESCO. (2000a). *Rapport mondial sur l'éducation 2000: Droit à l'éducation, vers l'éducation pour tous, tout au long de la vie*. Paris. UNESCO
- UNESCO. (2000b). *Éducation pour tous : Bilan à l'an 2000 : Document statistiques*. Paris. UNESCO

UNESCO. (2000c). *Synthèse globale : Éducation pour tous bilan à l'an 2000*. Paris. UNESCO.

Van Meter, D. S. and C. E. Van Horn. (1975) The policy implementation process A conceptual framework. In *Administration and Society*, 6(4), 445-488.

Verspoor, A. M. (1992). Planning education: Where do we go? In *International Journal of Educational Development*, 12(3), 233-244.

Verspoor, Adriaan. (1989). *Pathways to change Improving quality of education in developing countries*. World Bank discussion papers. Washington D.C. World Bank.

Vincent, L. (2002). *L'étude des politiques publiques les acteurs et leur pouvoir*. 2^{ème} édition. Québec. Les Presses de l'Université de Laval.

Warwick, D. et al. (1992). The implementation of educational innovations: Lessons From Pakistan. In *The International Journal of Educational Development*, 12(4), 297-307.

Watkins, Kevin. (1999). *Education Now: Break the cycle of poverty* OXFAM (www.caa.org.au/oxfam/advocacy/education/report)

Weldond, M. (2002). Guinée. To projectize or not projectize? Two different donor responses to education reform. In Moulton, J. et al. *Education reforms in Sub-Saharan Africa: Paradigm lost?* Westport, Connecticut. Greenwood Press.

Winter, S. (1999). New direction for implementation research. In *Policy Currents*, 8(4), 1-5.

Wittrock, B. and P DeLeon. (1986). Policy as a moving target: a call for a conceptual realism. In *Policy Studies Review*, 6(1), 44-61.

World Bank. (2001). *A chance to learn: Knowledge and finance for education in Sub-Saharan Africa*. Africa Human Development Series. Washington D.C. World Bank.

Yanow, D. (1990). Tackling the implementation problem epistemological issues in implementation research. In Palumbo, J. and D. Calista. *Implementation and policy process: Opening up the black box*. New York. Greenwood.

Annexes

Annexe 2

Classification des « pays en développement » de la Banque mondiale

East Asia and Pacific (developing only: 24)

American Samoa	Malaysia	Philippines
Cambodia	Marshall Islands	Samoa
China	Micronesia, Fed. Sts	Solomon Islands
Fiji	Mongolia	Thailand
Indonesia	Myanmar	Timor-Leste
Kiribati	Northern Mariana Islands	Tonga
Korea, Dem. Rep.	Palau	Vanuatu
Lao PDR	Papua New Guinea	Vietnam

Europe and Central Asia (developing only: 27)

Albania	Georgia	Romania
Armenia	Hungary	Russian Federation
Azerbaijan	Kazakhstan	Serbia and Montenegro
Belarus	Kyrgyz Republic	Slovak Republic
Bosnia and Herzegovina	Latvia	Tajikistan
Bulgaria	Lithuania	Turkey
Croatia	Macedonia, FYR	Turkmenistan
Czech Republic	Moldova	Ukraine
Estonia	Poland	Uzbekistan

Latin America and the Caribbean (developing only: 30)

Argentina	Ecuador	Panama
Belize	El Salvador	Paraguay
Bolivia	Grenada	Peru
Brazil	Guatemala	St. Kitts and Nevis
Chile	Guyana	St. Lucia
Colombia	Haiti	St. Vincent and the Grenadines
Costa Rica	Honduras	Suriname
Cuba	Jamaica	Trinidad and Tobago
Dominica	Mexico	Uruguay
Dominican Republic	Nicaragua	Venezuela, RB

Middle East and North Africa (developing only: 15)

Algeria	Jordan	Saudi Arabia
Djibouti	Lebanon	Syrian Arab Republic
Egypt, Arab Rep.	Libya	Tunisia
Iran, Islamic Rep.	Morocco	West Bank and Gaza
Iraq	Oman	Yemen, Rep.

Equatorial Guinea	Mongolia	Vietnam
Eritrea	Mozambique	Yemen, Rep.
Ethiopia	Myanmar	Zambia
Gambia, The	Nepal	Zimbabwe
Georgia	Nicaragua	
Ghana	Niger	

Lower-middle-income economies (54)

Albania	Guatemala	Romania
Algeria	Guyana	Russian Federation
Armenia	Honduras	Samoa
Belarus	Iran, Islamic Rep.	Serbia and Montenegro
Bolivia	Iraq	South Africa
Bosnia and Herzegovina	Jamaica	Sri Lanka
Brazil	Jordan	St. Vincent and the Grenadines
Bulgaria	Kazakhstan	Suriname
Cape Verde	Kiribati	Swaziland
China	Macedonia, FYR	Syrian Arab Republic
Colombia	Maldives	Thailand
Cuba	Marshall Islands	Tonga
Djibouti	Micronesia, Fed. Sts.	Tunisia
Dominican Republic	Morocco	Turkey
Ecuador	Namibia	Turkmenistan
Egypt, Arab Rep.	Paraguay	Ukraine
El Salvador	Peru	Vanuatu
Fiji	Philippines	West Bank and Gaza

Upper-middle-income economies (34)

American Samoa	Hungary	Panama
Argentina	Latvia	Poland
Belize	Lebanon	Saudi Arabia
Botswana	Libya	Seychelles
Chile	Lithuania	Slovak Republic
Costa Rica	Malaysia	St. Kitts and Nevis
Croatia	Mauritius	St. Lucia
Czech Republic	Mayotte	Trinidad and Tobago
Dominica	Mexico	Uruguay
Estonia	Northern Mariana Islands	Venezuela, RB
Gabon	Oman	

South Asia (8)

Afghanistan	India	Pakistan
Bangladesh	Maldives	Sri Lanka
Bhutan	Nepal	

Sub-Saharan Africa (48)

Angola	Gabon	Niger
Benin	Gambia, The	Nigeria
Botswana	Ghana	Rwanda
Burkina Faso	Guinea	Sao Tome and Principe
Burundi	Guinea-Bissau	Senegal
Cameroon	Kenya	Seychelles
Cape Verde	Lesotho	Sierra Leone
Central African Republic	Liberia	Somalia
Chad	Madagascar	South Africa
Comoros	Malawi	Sudan
Congo, Dem. Rep.	Mali	Swaziland
Congo, Rep.	Mauritania	Tanzania
Cote d'Ivoire	Mauritius	Togo
Equatorial Guinea	Mayotte	Uganda
Eritrea	Mozambique	Zambia
Ethiopia	Namibia	Zimbabwe

Low-income economies (64)

Afghanistan	Guinea	Nigeria
Angola	Guinea-Bissau	Pakistan
Azerbaijan	Haiti	Papua New Guinea
Bangladesh	India	Rwanda
Benin	Indonesia	Sao Tome and Principe
Bhutan	Kenya	Senegal
Burkina Faso	Korea, Dem. Rep.	Sierra Leone
Burundi	Kyrgyz Republic	Solomon Islands
Cambodia	Lao PDR	Somalia
Cameroon	Lesotho	Sudan
Central African Republic	Liberia	Tajikistan
Chad	Madagascar	Tanzania
Comoros	Malawi	Timor-Leste
Congo, Dem. Rep.	Mali	Togo
Congo, Rep.	Mauritania	Uganda
Cote d'Ivoire	Moldova	Uzbekistan

Gabon	Oman
Grenada	Palau

High-income economies (56)

Andorra	French Polynesia	Netherlands
Antigua and Barbuda	Germany	Netherlands Antilles
Aruba	Greece	New Caledonia
Australia	Greenland	New Zealand
Austria	Guam	Norway
Bahamas, The	Hong Kong, China	Portugal
Bahrain	Iceland	Puerto Rico
Barbados	Ireland	Qatar
Belgium	Isle of Man	San Marino
Bermuda	Israel	Singapore
Brunei	Italy	Slovenia
Canada	Japan	Spain
Cayman Islands	Korea, Rep.	Sweden
Channel Islands	Kuwait	Switzerland
Cyprus	Liechtenstein	United Arab Emirates
Denmark	Luxembourg	United Kingdom
Faeroe Islands	Macao, China	United States
Finland	Malta	Virgin Islands (U.S.)
France	Monaco	

High-income OECD members (24)

Australia	Greece	New Zealand
Austria	Iceland	Norway
Belgium	Ireland	Portugal
Canada	Italy	Spain
Denmark	Japan	Sweden
Finland	Korea, Rep.	Switzerland
France	Luxembourg	United Kingdom
Germany	Netherlands	United States

Annexe 3

Classification des régions du monde

Classification des régions du monde :

1. Régions les plus développées

Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest (moins Chypre et Malte)
Australie, Japon, Nouvelle-Zélande

2. Régions les moins développées

Afrique subsaharienne

Afrique centrale et de l'Ouest
Afrique de Sud et de l'Est

Amerique latine et Caraïbes

Amerique latine
Caraïbes

Asie de l'Est et Pacifique

Asie de l'Est (moins Japon)

Pacifique (moins Australie et Nouvelle-Zélande)

Asie de l'Ouest et du Sud

Asie de l'Ouest et du Sud

Etats arabes et Afrique du Nord

Etats arabes et Afrique du Nord

Chypre, Malte, Mongolie, Turquie

3. Pays en transition

Asie centrale (moins Mongolie)

Europe centrale et de l'Est (moins Turquie)

Annexe 4

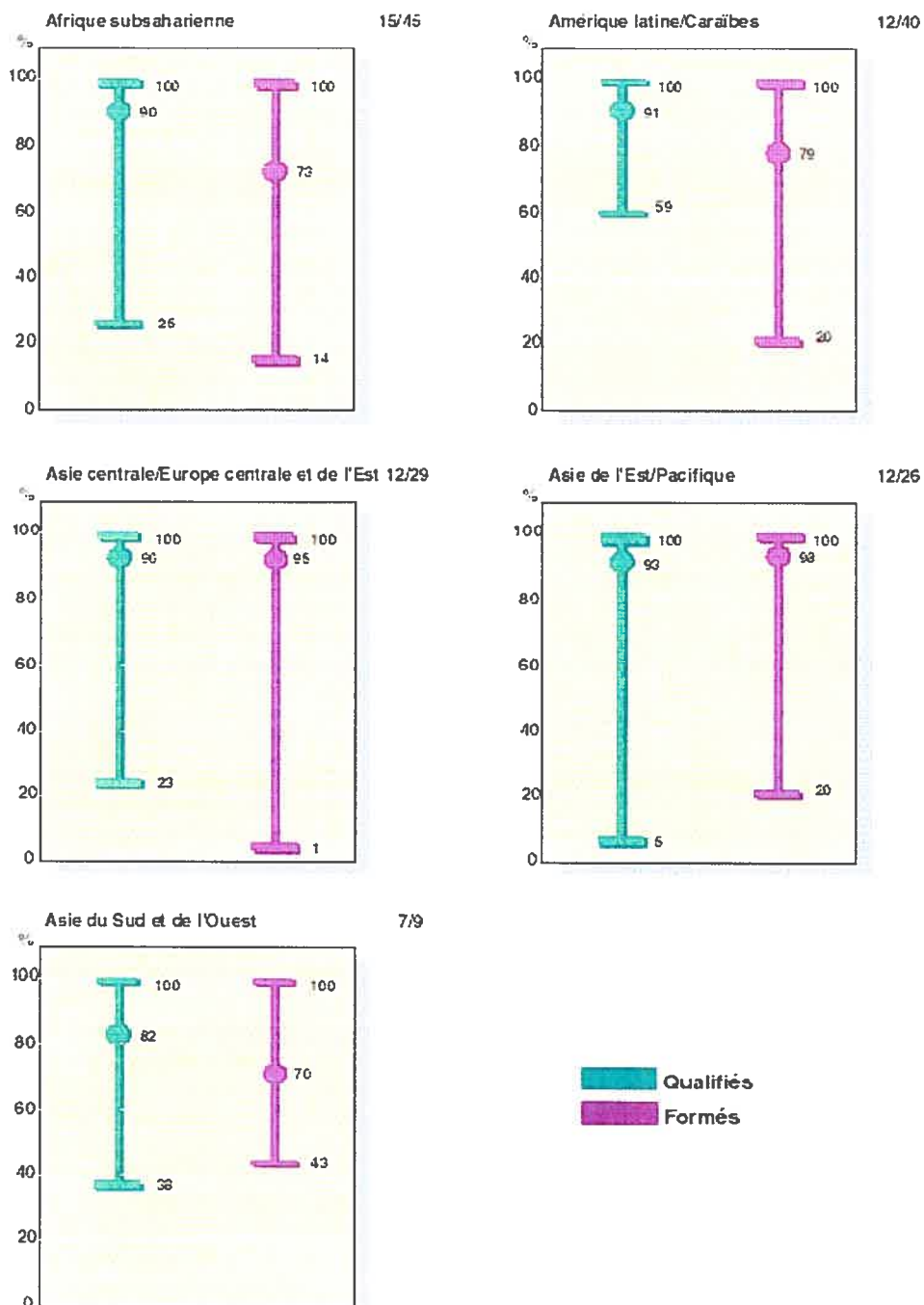


Figure 4 : Pourcentage des enseignants du primaire qualifiés ou formés par région 1998

Annexe 5

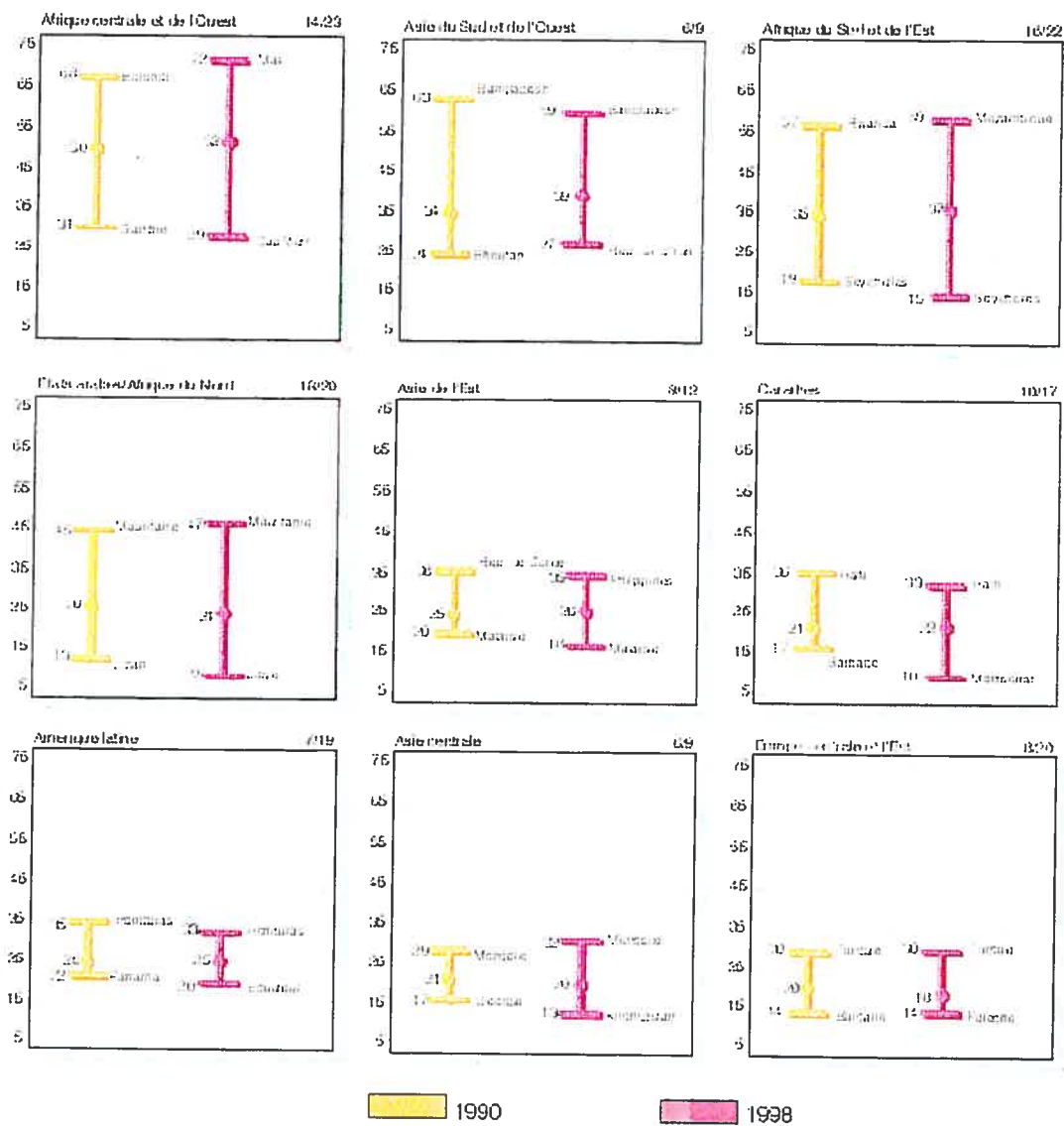


Figure 5 : Nombres d'élèves par maître, 1990 et 1998 (valeurs médianes et variations à l'intérieur des régions)

