

Vers une nouvelle figure du politique ?

Si le Contrat stratégique pour l'éducation suscite débat au plan des finalités politiques qu'il décline (l'amélioration du « pilotage » du système éducatif, de l'équité et de l'efficacité du système) ou des modes de « gouvernance » qu'il entend développer (entre État animateur et État évaluateur), il interpelle également par les modalités concrètes qui ont organisé le débat politique. Or, on sait qu'en optant pour certains « instruments » — dispositifs techniques et symboliques qui accompagnent et orientent la décision publique —, le politique configure ses rapports avec la société civile. Cette « instrumentation » de l'action publique n'est évidemment pas neutre; elle révèle et porte en elle-même une certaine conception du pouvoir et des façons légitimes de l'exercer.

Jean-Yves Donnay et Marie Verhoeven

Jean-Yves Donnay est chercheur au Groupe interfacultaire de recherche sur les systèmes d'éducation et de formation (U.C.L.)

Marie Verhoeven est professeure à l'Unité d'anthropologie et de sociologie de l'U.C.L.

Articulant diverses formes de consultation aux procédures politiques classiques, le processus qui entoure le Contrat stratégique pour l'éducation (C.S.E.) peut être vu comme un instrument d'action publique « multi-niveaux ». Les dispositifs délibératifs y prennent une place significative, sous des formes assez inédites (débats décentralisés, hors structures institutionnelles, utilisation des nouvelles technologies de l'information...). Partant du postulat que tout instrument induit des effets propres, notre contribution se propose d'abord d'en analyser la « phase délibérative » — la

consultation citoyenne —, en évitant l'écueil d'une lecture exclusivement critique qui la réduirait à un simple moment démagogique, un pur outil d'enrôlement des citoyens, mais en veillant toutefois à en préciser les contours, les limites structurelles, les impensés pratiques et symboliques. Ceux-ci apparaissent mieux lorsque l'on change d'échelle et que l'on resitue, « par le haut », cette phase dans l'ensemble du processus politique qui l'enserme, ou que l'on entre, « par le bas », dans l'analyse pragmatique des soirées débats et des autres lieux de la délibération.

DES LOGIQUES DÉMOCRATIQUES EN TENSION

Prenons d'abord un peu de recul pour rappeler que la phase délibérative du processus, aussi médiatisée soit-elle, ne constitue que la partie émergée d'un iceberg où différentes « couches » de la démocratie se superposent. La démocratie délibérative est ici encadrée par les procédures inhérentes à la démocratie représentative et à la démocratie de compromis. Rappelons que les jalons du projet de C.S.E. étaient en germe dans la déclaration de politique communautaire de 2004, et ont très tôt été mis en œuvre au cœur des rouages de la démocratie de compromis. La déclaration commune qui en a résulté, cosignée par vingt-sept signataires trans-piliers (ministres, partenaires sociaux, acteurs institutionnels de l'enseignement), constitue la colonne vertébrale de ce qui sera ensuite déployé dans le projet de C.S.E., approuvé par le Parlement de la Communauté française et soumis ensuite à consultation publique. D'emblée, le politique précise l'empan de l'intervention légitime des citoyens consultés: il ne s'agit pas de revenir sur les priorités et objectifs fixés; c'est avant tout du côté des modalités opératoires que les citoyens sont attendus. En pratique, l'ensemble des suggestions est classé pour être débattu dans les instances politiques légitimes (des groupes de travail composés de représentants des signataires de la Déclaration commune). Et le résultat devra *in fine* être approuvé par le Parlement. Il ne faudrait pas s'y tromper: la démocratie représentative et les instances de la concertation restent le

siège de la décision politique légitime; la phase délibérative s'y présente comme une ressource démocratique qui vient de surcroit.

ANALYSE CRITIQUE DE LA PHASE DÉLIBÉRATIVE

Indépendamment de ces contraintes structurelles qui l'encadrent, la phase délibérative n'en est pas moins quantitativement imposante. Outre les soirées-débats organisées dans sept villes stratégiques, qui ont rassemblé des milliers d'enseignants, le cabinet dénombre une cinquantaine de rencontres sur le terrain des écoles, et plus de deux cents réunions tous azimuts avec des représentants du monde de l'enseignement au sens large. À la suite des appels renouvelés de la ministre Arena à réagir à ce qui était présenté comme un « document à casser », des milliers de courriers ont été systématiquement traités, et le forum internet ouvert a été abondamment fréquenté. L'imminence d'une deuxième version du projet de C.S.E. témoigne des infléchissements significatifs issus de cette phase de consultation. Faut-il voir là les traces d'un État recomposé qui, face à la complexité du système à réguler, aurait acté que sa puissance d'action passait désormais par sa « capacité à travailler avec et au travers de la société pour mobiliser des ressources et résoudre des problèmes » (Lascoumes et Le Galès, p.366)? Sans doute, si l'on en croit l'appel vibrant d'Arena à l'ouverture des soirées: « Les consultations enseignantes ont montré qu'on ne pouvait plus piloter l'enseignement sans vous ».

RÉGULATION DE LA PHASE DÉLIBÉRATIVE

Qu'en est-il, dès lors, des règles qui sous-tendent cette vaste consultation? Notons d'emblée une volonté affichée de créer les conditions d'une délibération large et ouverte à la contradiction. C'est à tout le moins l'image véhiculée par les modalités d'organisation du débat, lors des soirées: la présence d'un animateur-journaliste jouant le rôle du contradicteur face à la ministre, les experts rassemblés en un panel critique, non nécessairement conquis aux mesures présentées, ou encore l'appel à une équipe de chercheurs pour réaliser une synthèse problématisée des débats, peuvent être lus comme autant de marqueurs d'une sorte de garantie délibérative, à distance des jeux politiques.

Un débat contradictoire qui viendrait en quelque sorte encadrer des modalités d'expression citoyenne laissées volontairement ouvertes, puisque chacun est invité à s'exprimer à titre individuel, et pas uniquement à travers le prisme de règles du jeu prédéterminées ou via les acteurs institutionnels qui le représentent. Ce faible cadrage de la rencontre politique-citoyens, apparenté à une logique de démocratie directe, est revendiqué par le politique. Ainsi lors des soirées, s'il n'y avait pas de règles claires organisant la prise de parole, c'est pour que tous les citoyens soient « égaux » face au processus, alors qu'un dispositif plus construit aurait constitué un obstacle à l'expression libre des acteurs. Il en va de même pour les rencontres dans les écoles, dont les modalités ont été laissées à la discrétion

des équipes éducatives. L'appel de la ministre insistait sur la recevabilité de toute suggestion, quelle que soit la qualité ou le statut de son émetteur, organisation représentative ou « simple citoyen ». Tout se passe comme si, l'espace d'une consultation, les logiques de la démocratie délibérative « directe » primaient et pouvaient court-circuiter les mécanismes de la démocratie traditionnelle.

Tout en reconnaissant le potentiel de renouvellement démocratique contenu dans la mise en place de telles structures (« la qualité d'une démocratie se mesure surtout au regard de la réalité et de l'intensité d'un débat ouvert à tous dans le plus grand nombre possible d'instances » — Bobbio, 1989), il convient cependant de rester prudent quant au statut accordé à ces arènes délibératives. Ainsi, c'est souvent en termes quantitatifs que le politique justifie leur pertinence, brandissant fièrement les chiffres d'or de la consultation citoyenne (des milliers d'enseignants, sept soirées, cinquante écoles, deux-cent-cinquante réunions). Comme le rappelle la ministre à l'ouverture d'une des soirées, « l'important est de vous entendre, pas de trouver des solutions ». Comme si l'enjeu était avant tout de « communiquer » et « d'entendre », au sein du nombre le plus élevé possible d'espaces délibératifs. Le risque de verser dans une vision formaliste et réifiée de ces espaces communicationnels n'est pas négligeable. Au-delà, on est en droit, avec Marcel Gauchet, de poser la question des dérives d'une démocratie dont le principe de représentativité est en crise; l'État tendrait dans ce cas à se réduire à un lieu de

mise en scène de la diversité sociale, se bornant à inscrire les particularités comme objets légitimes de la sphère publique — l'important étant alors, « pour les gouvernés, de se manifester, et, pour les gouvernants, de manifester leur sollicitude à l'égard des particularités » (Gauchet, 1998: 122).

Plus pragmatiquement, la prise en compte politique du contenu des débats de ces instances délibératives suppose la mise en place de règles de communication de base, permettant l'expression rationnelle et organisée des opinions. À cet égard, l'observation des soirées relève un certain nombre de défaillances techniques et organisationnelles (micros insuffisants, locaux trop exigus, impossibilité de réguler la parole face à des auditoires trop vastes...) qui ne sont sans doute pas étrangères à l'impression d'éparpillement des débats ni au découragement de nombreux participants à s'exprimer. La présence de formes « expressives » de prises de parole (comme cet enseignant qui, pour tout message à la ministre, lui interprète *En chantant* de Michel Sardou), tout comme l'humour et la dérision qui les ponctuent (« on va crier, on a l'habitude ») peuvent être lus comme une réaction « par l'absurde » à ces failles de la délibération.

EXPERTISE DU TERRAIN ET AMBIVALENCE POLITIQUE

Parallèlement, une certaine ambivalence politique se fait sentir quant à la légitimité de l'expertise du terrain. D'un côté, l'appel à la prise de parole citoyenne est réel. De l'autre, dans les coulisses, un cer-

tain pragmatisme est décelable: est-ce vraiment aux enseignants, aux travailleurs du secteur, à participer au pilotage du système? En ont-ils vraiment les compétences et l'expertise? Et le politique de s'empresser d'en pointer les failles: les contradictions qui truffent les rapports issus des consultations enseignantes, les aveux d'incompréhension émanant du terrain, la non-mobilisation de certains acteurs, ou encore l'étroitesse des revendications proposées par les « petits intérêts particuliers ». Bref, la tension se fait encore sentir entre démocratie représentative et participative, la première reposant « sur le postulat de l'ignorance du peuple et sur le sentiment que les gouvernés ne possèdent ni les compétences, ni la raison, ni l'éthique wébérienne de responsabilité qui leur permettrait de conduire leurs affaires »...

ENTRE « MALAISE ENSEIGNANT » ET REGARD SYSTÉMIQUE

Enfin, l'observation des soirées met à jour un décalage assez prononcé entre le cadrage politique qui sous-tend le C.S.E. (un projet de refonte globale du système, pensé dans une perspective systémique visant « l'intérêt général ») et les registres mobilisés par les enseignants. S'exprimant le plus souvent via des témoignages singuliers tirant leur légitimité de leur ancrage professionnel particulier (leur classe, leur établissement, leur filière...), les enseignants sortent régulièrement du cadre politique proposé. Les thèmes brandis (violence, non-reconnaissance matérielle et symbolique de la profession, difficulté de « faire la classe »...) sont

avant tout révélateurs du malaise identitaire, professionnel et social suscité par les transformations majeures qui bouleversent notre système éducatif (massification, « désinstitutionnalisation » — Dubet, 2002). Des demandes qui se situent en quelque sorte « hors champ » pour le politique: de manière symptomatique, celui-ci répercute la teneur des soirées en soulignant que, finalement, le projet a été peu controversé, puisque l'essentiel des débats a tourné autour d'une douzaine de mesures. Ce qui semble clair, c'est qu'en instaurant de nouvelles arènes délibératives, le politique s'est retrouvé inondé de revendications portant sur des thèmes qui, *de facto*, n'étaient pas mis au débat... Un décalage qui risque de miner la crédibilité de ces espaces à l'intention démocratique réelle.

LOGIQUE POLITIQUE ET PLURALITÉ DES FIGURES EXPERTES

Parallèlement à l'expertise du terrain (consultations enseignantes et consultation citoyenne), le C.S.E. mobilise d'autres figures expertes. L'expertise scientifique, nationale comme internationale, de même que certains standards issus d'instances de régulation internationales (O.C.D.E...), apparaissent comme autant de « justificateurs » des priorités d'action publique en matière d'éducation. Ainsi, si le C.S.E. vise à décliner plus puissamment les sémantiques de l'équité, de l'efficacité et de la qualité au sein de notre système éducatif, c'est notamment parce que des recherches scientifiques et des enquêtes internationales (d'évaluation des acquis scolaires, par exemple)

ont, ces dernières années, attesté la pérennisation d'inégalités sociales de scolarisation. Face au poids des instances de régulation internationales qui formatent les critères nationaux d'évaluation, d'aucuns ont pu parler d'une « performativité » des politiques éducatives (Ball, 2004), forcées de se construire à l'aune de la diffusion progressive de résultats d'enquêtes. Au sein du projet de C.S.E., la priorité accordée à l'enseignement fondamental se comprend ainsi dans la perspective d'évaluations externes à la Communauté française de Belgique, ayant mis en évidence les performances des élèves en lecture, en mathématiques et en sciences.

EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET LÉGITIMATION DE LA DÉCISION POLITIQUE

Jalonné de références à des résultats de recherches scientifiques (didactique, psychopédagogie, sociologie, économie...), le C.S.E. prend appui sur une expertise scientifique qui légitime, au minimum le diagnostic posé, parfois même les mesures à prendre (cfr. *infra*, l'exemple des bassins scolaires). Au cours des soirées débats, comment les rapports mutuels qu'entretiennent monde politique et monde de la recherche se sont-ils donnés à voir? Quand il s'est agi de légitimer des propositions (objectifs, orientations, mesures du projet de C.S.E.), voire de répondre à des enseignants qui mobilisaient des rhétoriques poujadistes (« Comme vous, ça ne fait pas longtemps que je suis dans l'enseignement ») pour, sans nuances, disqualifier le projet de C.S.E., le politique a régulièrement

convoqué la légitimité scientifique. En miroir, lorsque les chercheurs ont pris la parole aux tribunes qui leur étaient offertes, il semble que ce fut avant tout pour soutenir la réforme (« La complexité du C.S.E. est à la mesure de la complexité du système éducatif »). Comment expliquer cette mobilisation de l'expertise scientifique? Traduit-elle une action publique d'un nouveau type, de plus en plus réflexive? Ou acte-t-elle plutôt le signe d'une instrumentalisation par l'État de ressources cognitives et symboliques afin de mieux légitimer ses interventions? Si la dimension instrumentale ne peut être éludée, l'extériorité des savoirs mobilisés par l'administration apparaît comme une des dimensions constitutives de l'État réflexif en train de se développer. Devenu un grand consommateur et commanditaire d'expertise, l'État contemporain l'est « d'autant plus que, face au déficit de légitimité dont il est l'objet, les responsables politiques pensent pouvoir se donner, en s'appuyant sur des avis extérieurs, une image participative et plus démocratique, tout en légitimant leurs décisions » (Jacob et Genard, 2004: 7). À l'instar d'autres champs sociaux, la légitimité de l'action publique en matière d'éducation fut questionnée avec l'apparition de ce qui fut appelé la « nouvelle question sociale », qui, dans le champ éducatif, s'apparenta essentiellement à la problématique de l'échec scolaire. Aussi, face à des demandes d'amélioration des résultats du système scolaire, que des générations de politiques publiques n'ont pu satisfaire, l'expertise scientifique est aujourd'hui convoquée

pour faire face à l'incertitude que pose la gestion du système éducatif.

EXPERTISE SCIENTIFIQUE ET LOGIQUE POLITIQUE : DES RATIONALITÉS EN CONTACT

Si le projet de C.S.E. s'appuie sur des résultats mis en évidence par des instances internationales, il s'enracine également dans une série de dispositifs de régulation que nous pouvons qualifier d'« hybrides », à la jonction du monde politique et du monde de la recherche. Nous pensons à la Commission de pilotage et au Conseil de l'éducation et de la formation, composés de représentants des deux mondes, et dont les avis (et leurs références scientifiques) se retrouvent dans le projet de C.S.E. Parallèlement, une certaine perméabilité s'observe entre les deux sphères: on compte, parmi les membres du cabinet qui ont réalisé le projet de C.S.E., un certain nombre d'anciens chercheurs qui, « passés en politique », gardent un contact permanent avec le monde de la recherche. De son côté, le politique a consolidé son background scientifique en s'alimentant de littérature scientifique (travaux sur la « gouvernance » et la contractualisation dans le système éducatif) et managériale (études sur les ressorts organisationnels des réformes...). Sur fond de frottements et de tensions, ces deux mondes fonctionnent en miroir, chacun prêtant à l'autre des conceptions relativement stéréotypées. Quand le politique mobilise des chercheurs pour opérationnaliser une problématique, par ailleurs idée par le monde de la recherche — pensons au

pilotage décentralisé du système éducatif à travers les « bassins scolaires » — le monde de la recherche ne peut s'empêcher de s'interroger sur un éventuel « agenda caché » derrière les appels qui lui sont adressés...

CONCLUSION

Le projet de C.S.E.: vers une nouvelle figure du politique? Si l'on s'en tient aux formes inédites des dispositifs participatifs au cœur de l'action publique en matière d'éducation, sûrement! Il faut en tout cas saluer ici l'existence d'une réelle phase délibérative, dont le politique n'a eu de cesse d'assurer, bon an mal an, les conditions de fonctionnement. Cependant, notre analyse amène à formuler quelques réserves quant au statut et au poids symbolique de cette phase. Ainsi, resituée dans l'ensemble du processus politique qui l'entoure, il faut constater un préformatage et un recadrage de la délibération par les enjeux et procédures liés aux modèles des démocraties repré-

sentative et consociative. Quant à l'expertise du terrain, en dépit des rhétoriques politiques qui appellent à la prise de parole citoyenne, le champ de sa légitimité reste faible. Enfin, l'ouverture d'un champ élargi de participation, si elle ne s'accompagne pas de règles organisant le débat, risque de rester superficielle. Écrasée sous le poids de symboliques expertes fortes, la légitimité « du terrain » semble alors condamnée à une explosion peu coordonnée de témoignages singuliers. Ces derniers reflétant moins des positions constructives sur les mesures à prendre que l'expression du malaise sociologique profond, auquel le politique n'est sans doute pas préparé. ■

Jean-Yves Donnay <donnay@anso.ucl.ac.be>.

Bibliographie

- Ball S. J., 2003, « The teacher's soul and the terrors of performativity », *Journal of Educational Policy*, vol. 18, n° 2, p. 215-228.
- Bobbio N., 1989, *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Cantelli F., Damay L. et Donnay J.-Y., 2004, « Les politiques publiques à l'épreuve des relations État-société », dans Paye, O. (dir.), *Que reste-t-il de l'État?*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, p. 85-107.
- Dubet Fr., 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil.
- Gauchet M., 1998, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Paris, Gallimard.
- Hermet G., 2000, « Une crise de la théorie démocratique? », dans Gobin C. et Rihoux B. (dir.), *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, p. 139-149.
- Jacob S. et Genard J.-L. (dir.), 2004, *Expertise et action publique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Trépos J.-Y., 1996, *Sociologie de l'expertise*, Paris, P.U.F.