

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)
Ecole des Sciences Politiques et Sociales (PSAD)

Quelle place pour les citoyens dans le Pacte pour un Enseignement d'excellence ?

Regards croisés des parties prenantes à la manœuvre.

Mémoire réalisé par
Sophie Devillers

Promoteur(s)
Vincent Jacquet

Lecteur(s)
Ludivine Damay

Année académique 2017-2018

**Master 120 en sciences politiques, orientation générale, finalité innovations et transformations
démocratiques**

Déclaration de déontologie

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave. »

Sophie Devillers

Mémoire déposé le 4 juin 2018 et défendu le 25 juin 2018.

115 351 signes, notes infra-paginales et espaces compris (sans bibliographie et sans annexes).

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier tout particulièrement mon promoteur, Vincent Jacquet, pour ses lectures attentives, ses commentaires stimulants et ses encouragements durant les différentes étapes de rédaction de ce mémoire. Aussi, je remercie ma lectrice, Ludivine Damay, pour le temps consacré à la lecture et à la discussion de ce mémoire.

Je tiens également à remercier les Professeurs Min Reuchamps et Pierre Baudewyns, dont le suivi effectué à l'occasion de différents cours m'a permis d'affiner ce travail dans les premières étapes de son développement.

Ensuite, je remercie les parties prenantes interrogées qui m'ont sans hésiter accordé du temps le temps d'un entretien, ainsi que tous les proches qui m'ont soutenue et parfois même supportée pendant les moments de doute.

<u>INTRODUCTION</u>	<u>7</u>
<u>CHAPITRE 1 : LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DELIBERATIVE : UN OUTIL AU SERVICE DE LA LEGITIMITE DES POLITIQUES PUBLIQUES ?</u>	<u>11</u>
1. LA PARTICIPATION CITOYENNE AU SERVICE DU RENOUVELLEMENT POLITIQUE ET ADMINISTRATIF...	11
2. ... ET VERITABLE MOYEN DE FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES CITOYENS ?	15
3. CONDITIONS DE L'IMPACT DES RECOMMANDATIONS ISSUES D'UN MINI-PUBLIC	18
<u>CHAPITRE 2 : LE PACTE POUR UN ENSEIGNEMENT D'EXCELLENCE ET SES ASPECTS PARTICIPATIFS</u>	<u>23</u>
1. SELECTION DU CAS	23
1.1. LE PACTE POUR UN ENSEIGNEMENT D'EXCELLENCE ET SON VOLET PARTICIPATIF	23
1.2. LA CONFERENCE CITOYENNE SUR LE REDOUBLEMENT	28
2. METHODOLOGIE	29
2.1. MOBILISATION D'UNE APPROCHE INDUCTIVE	29
2.2. ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS AUPRES DES PARTIES PRENANTES	30
<u>CHAPITRE 3 : LES MOTIFS MOBILISES PAR LES PARTIES PRENANTES POUR EXPLIQUER LA PRISE EN COMPTE OU NON DES RECOMMANDATIONS DES CITOYENS</u>	<u>35</u>
1. LEGITIMITE	35
1.1. EDUCATION, INFORMATION, CONSULTATION	40
1.2. CHERRY-PICKING	42
2. ELEMENTS CONJONCTURELS	44
<u>DISCUSSION</u>	<u>49</u>
<u>CONCLUSION</u>	<u>55</u>
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	<u>59</u>

Introduction

« La démocratie est loin de se limiter à des citoyens qui votent et à des politiciens qui négocient ». Cet appel lancé par le Manifeste du G1000 en 2011¹ témoigne bien de la tendance adoptée par certains auteurs, activistes, politiciens et citoyens en vue de stimuler un renouvellement de nos démocraties par une participation plus large de la population au fonctionnement de celles-ci. Ces derniers pensent en effet que nos démocraties subissent actuellement une crise de confiance et de légitimité : à la fois des institutions, des personnes qui les composent et des décisions qu'elles produisent. Par ailleurs, une participation large des citoyens aux décisions qui les affectent directement pourrait participer à renforcer la confiance en les institutions, décideurs et décisions et à augmenter leur légitimité dans la mesure où elles pourraient se rapprocher des besoins et des préférences des citoyens qui participent à les formuler. Cette participation citoyenne prend souvent la forme d'innovations démocratiques : panels de citoyens composés par tirage au sort, budgets participatifs, larges forums délibératifs et encore bien d'autres. Ces innovations démocratiques permettent aux citoyens de participer aux décisions qui les touchent directement, hors du cadre des institutions représentatives traditionnelles, en leur unique qualité de citoyen afin d'alimenter le processus décisionnel avec leurs préférences et besoins. Ceci permettrait ainsi de faire mieux coïncider les besoins et préférences des citoyens avec le contenu de politiques publiques, et par conséquent d'en améliorer la légitimité. Naturellement, ce potentiel ne pourrait se dévoiler que si les institutions traditionnelles sont prêtes à accorder une place à ces innovations dans leur formulation de politiques publiques. Sinon, leur utilité et leur légitimité pourraient ne pas être perçues par les citoyens. Le fossé pourrait ainsi s'élargir au lieu de se réduire du fait de la frustration engendrée.

L'impact d'une innovation démocratique est donc clé pour la réalisation de son potentiel. Ce mémoire s'intéressera ainsi à l'impact d'une telle innovation, plus précisément celui d'un mini-public, la Conférence citoyenne sur le redoublement organisée en novembre 2016. Ce qui m'intéresse ici est de voir dans quelle mesure ce dispositif a influencé les décideurs dans leur formulation du contenu de la réforme de l'enseignement en Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), le Pacte pour un Enseignement d'excellence et surtout pourquoi. Ce qu'on

¹ Le G1000 a rassemblé en 2011 près de 800 citoyens belges tirés au sort pour émettre des recommandations sur des sujets d'actualité qu'ils ont pu eux-même mettre à l'agenda de leurs délibérations.

observe, et qui peut être défini comme un véritable paradoxe démocratique², c'est que si les autorités investissent de plus en plus dans des innovations démocratiques de tous types, elles n'effectuent pas pour autant un suivi des résultats, idées, opinions qui en sortent. Il s'agit donc ici de découvrir pourquoi : pourquoi les décideurs décident-ils d'intégrer ou non des recommandations issues d'un mini-public dans leur formulation des politiques publiques ?

Pour ce faire, le premier chapitre de ce mémoire s'intéresse aux raisons d'être des innovations démocratiques et au potentiel en terme de renouveau démocratique qu'elles offrent. Ensuite, ce chapitre se penche sur les éléments soulevés dans la littérature empirique pour expliquer pourquoi certaines recommandations issues de certains mini-publics ont plus de chance d'avoir une influence sur la formulation des politiques que d'autres.

Ensuite, le deuxième chapitre se concentre sur la méthodologie adoptée pour découvrir les raisons profondes de l'intégration ou non des recommandations issues d'un mini-public dans la formulation d'une politique publique. D'une part, ce chapitre décrit et justifie le cas d'étude mobilisé, à savoir la Conférence citoyenne sur le redoublement et plus largement le volet participatif du Pacte pour un Enseignement d'excellence. D'autre part, la seconde section de ce chapitre décrit et justifie l'approche utilisée pour répondre à la question de recherche sur base de ce cas précis, à savoir une approche inductive basée sur l'analyse thématique d'entretiens semi-directifs auprès des parties prenantes en charge de l'intégration des recommandations issues de la Conférence citoyenne.

Le troisième et dernier chapitre dévoile les résultats de cette analyse, qui pointent de manière générale vers un impact assez limité des recommandations de la Conférence citoyenne sur le contenu du Pacte. Ceci s'explique pour deux raisons fondamentales invoquées par les parties prenantes. D'une part, il y a la *légitimité*, à la fois la leur, perçue comme centrale et bien réelle, et celle du mini-public et des citoyens, peu reconnue par les parties prenantes. Cette vision de la légitimité conduit alors les parties prenantes interrogées à opérer du *cherry-picking* parmi les recommandations, n'intégrant que celles qui vont dans le sens de leurs opinions ou décisions antérieures. Aussi, dans la mesure où elles se considèrent les seules légitimes pour prendre des décisions en terme de contenu du Pacte, elles attribuent à la Conférence citoyenne un *rôle consultatif, voire éducatif ou simplement informatif* à

² E. LÖVBRAND, R. PIELKE JR. et S. BECK, « A Democratic Paradox in Studies of Science and Technology », *Science, Technology and Human Values*, volume 36, n°4, p. 474-496.

destination des participants et du plus large public. Le rôle de ce mini-public est donc plus top-down que bottom-up aux yeux des parties prenantes en charge de l'intégration de ses recommandations. D'autre part, les parties prenantes invoquent pour expliquer le manque d'impact du mini-public des *éléments conjoncturels* tels que le manque de lien entre le mini-public et les instances de décision, le timing serré dans lequel les négociations autour du Pacte se sont déroulées, le conservatisme du monde de l'enseignement et enfin l'origine du participatif chez le politique et non chez les parties prenantes en charge de l'intégration de ses recommandations.

Chapitre 1 : La démocratie participative et délibérative : un outil au service de la légitimité des politiques publiques ?

De plus en plus d'innovations démocratiques engagent des citoyens ordinaires dans la formulation d'idées, de solutions, de recommandations à l'égard du politique et de l'administration qui les mettent en place. Ces dispositifs ont pour but d'accroître la légitimité du système politique et administratif en rapprochant les citoyens des lieux où l'on prend les décisions qui les concernent afin qu'ils puissent y défendre leurs préférences et leurs besoins. Ceci permettrait de rendre le système plus apte à produire des décisions en adéquations avec ces préférences et ces besoins, et donc à en accroître la légitimité. Il existe pour cela de nombreuses formes de participation citoyenne, parmi lesquelles on trouve les mini-publics. La question de l'impact de ces dispositifs est cruciale pour qu'ils puissent orienter le contenu de la politique publique dans le sens des préférences et besoins des citoyens et que par conséquent ils puissent nourrir la légitimité des politiques publiques en question. Plusieurs éléments permettent potentiellement de prévoir l'impact des recommandations issues d'un mini-public : des éléments liés au processus décisionnel, au contexte politique dans lequel il se déroule, à la nature de l'innovation démocratique, au contenu des recommandations produites et aux attitudes des décideurs face à la participation citoyenne.

1. La participation citoyenne au service du renouvellement politique et administratif...

Malgré le triomphe de la démocratie représentative à travers le monde, il semblerait aujourd'hui que les plus avancées d'entre-elles soient dans un état de malaise³. Le niveau de confiance en les institutions est au plus bas, de même que la participation électorale et l'intérêt pour la politique⁴. Comme cure à ce malaise démocratique, certains élus, activistes, auteurs et citoyens investissent de plus en plus dans des innovations démocratiques. Pour

³ R. DALTON, et M. WATTENBERG (dir.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000 ; P. MAIR, *Democracy Beyond Parties*. Irvine: University of California, Center for the Study of Democracy, 2005.

⁴ J. HIBING et E. THEISS-MORSE, *Congress as Public Enemy. Public Attitudes Toward American Political Institutions*, Cambridge University Press, 1995.

certain auteurs, le remède aux maux de la démocratie serait en effet plus de démocratie⁵. Investir dans ces innovations consisterait pour eux à tenter de donner une légitimité nouvelle aux politiques publiques, basée sur la participation large des citoyens au contenu de celles-ci⁶. Ainsi, les innovations démocratiques doivent être considérées comme des dispositifs permettant de renforcer, revitaliser et améliorer notre système démocratique représentatif, et non comme son substitut. En effet, même les plus ardents défenseurs de la démocratie participative ne comptent pas en faire un nouveau système à part entière qui viendrait remplacer à terme nos démocraties représentatives.

Plutôt, ils envisagent ces innovations comme des moyens de pallier à des déficits inhérents au système administratif⁷ et représentatif⁸. Investir dans la participation des citoyens via la mise en place d'innovations démocratiques permettrait de renouer les liens entre l'administration, le système politique et le citoyen et de faire en sorte que ses préférences et ses besoins y soient mieux défendus.

Le système administratif est en effet remis en cause par les auteurs critiques et les défenseurs du « New Public Management »⁹ qui voient en l'organisation hiérarchique et cloisonnée de l'administration une raison de son éloignement des citoyens¹⁰. L'insertion des « savoirs citoyens »¹¹ via des processus participatifs servirait ainsi selon les théories critiques et du « New Public Management »¹² à rapprocher les citoyens des lieux de décision et à améliorer

⁵ R. J. DALTON, B. E. CAIN et S. E. SCARROW (dir.), *Democracy Transformed ?*, Oxford : Oxford University Press, 2003.

⁶ R. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1989 ; M. COOKE, « Five arguments for Deliberative Democracy », *Political Studies*, volume 48, 2000, p. 947-969.

⁷ L. BHERER, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, volume 1, n°1, 2011, p. 105-133.

⁸ A. FUNG, « Democratizing the Policy Process », in M. MORAN, M. REIN et R.E. GOODIN (dir.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, 2006, p. 667-683.

⁹ Le « New Public Management » est un courant défendant une transformation de l'administration en vue de la rendre plus managériale et plus efficace. Pour ce faire, ses partisans prouvent une modification du rapport entre les experts, les fonctionnaires, les élus et surtout des rapports de ces derniers avec les citoyens non-organisés. Leur mise en dialogue permettrait de produire des politiques publiques de meilleure qualité par l'interaction de tous ces savoirs différents dans la formulation de politiques publiques, leur mise en oeuvre et leur évaluation. Si il s'agit bien d'aller vers plus de participation citoyenne, cette posture est critiquée par les théories dites « critiques » dans la mesure où elles ne permettraient aux citoyens de participer uniquement comme clients engagés dans une logique marchande et non comme citoyens engagés dans une démarche démocratique.

¹⁰ L. DELEON, « Embracing Anarchy: Network Organization Review », *Administrative Theory and Praxis*, volume 16, n° 2, 1994, p. 234-253.

¹¹ Y. SINTOMER, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, volume 3, n° 31, 2008, p. 115-133.

¹² L. BHERER, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, volume 1, n°1, 2011, p. 105-133.

les politiques publiques en les nourrissant d'idées innovantes et des préférences et des besoins des citoyens qu'elles affectent¹³.

Du côté du système politique, les systèmes représentatifs, du fait des rythmes électoraux auxquels ils sont soumis, pousseraient les élus à anticiper les préférences des électeurs en vue des prochaines élections plutôt que de représenter les préférences actuelles de leurs électeurs dans leurs décisions¹⁴. Ici aussi, permettre aux citoyens de participer permettrait de rapprocher les décideurs et les citoyens et de nourrir les décisions des premiers par les préférences et besoins des derniers.

L'augmentation de l'offre de participation au sein du système politique et administratif permettrait donc de rapprocher les décideurs des citoyens et de faire en sorte que les politiques publiques répondent aux besoins et aux préférences des citoyens. Cela permettrait par conséquent de susciter une plus grande adhésion de la part des citoyens¹⁵ aux politiques publiques voire même une plus grande confiance en leur élus et l'administration, qui dès lors seraient perçus comme plus proches, plus innovants et plus représentatifs des préférences et besoins des citoyens : en d'autres termes ils seraient perçus comme plus légitimes.

Outre ces bienfaits pour le système politique et administratif et les décisions qu'ils produisent, les innovations démocratiques offriraient des bienfaits aux citoyens qui y prennent part, en renforçant leurs compétences civiques¹⁶, leur sentiment d'appartenir à la communauté de citoyens, et en les faisant se sentir responsables personnellement des décisions publiques¹⁷.

Les innovations démocratiques peuvent prendre diverses formes : budgets participatifs, mini-publics, forums citoyens, et bien d'autres. Toutefois, toutes ont trois choses en commun selon

¹³ Y. SINTOMER, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, volume 3, n° 31, 2008, p. 115-133.

¹⁴ J. MANSBRIDGE, « Rethinking representation », *American Political Science Review*, volume 97, 2003, p. 515-528 ; A. FUNG, « Democratizing the Policy Process », in M. MORAN, M. REIN et R.E. GOODIN (dir.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, 2006, p. 667-683.

¹⁵ A. MICHELS, « Les innovations dans la gouvernance démocratique – En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie ? », *Revue Internationale des sciences Administratives*, volume 77, n° 2, 2011, p. 275-296.

¹⁶ K. GRÖNLUND, M. SETÄLA et K. HERNE, « Deliberation and civic virtue: Lessons from a citizen deliberation experiment », *European Political Science Review*, volume 2, n° 1, 2010, p. 95-117.

¹⁷ A. MICHELS, « Les innovations dans la gouvernance démocratique – En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie ? », *Revue Internationale des sciences Administratives*, volume 77, n° 2, 2011, p. 275-296.

Smith¹⁸. Premièrement, elles sont tout à fait distinctes des institutions démocratiques traditionnelles comme le Parlement ou les syndicats, par exemple. En ce sens, elles sortent de l'architecture institutionnelle classique de nos démocraties représentatives : elles ne fonctionnent pas autour d'élections ou de modes de consultation plus familiers comme les référendums ou les consultations d'experts. Deuxièmement, elles engagent des citoyens en tant que tels, pas en tant que représentants d'un mouvement organisé plus large, ou en tant qu'experts d'un domaine spécifique. Troisièmement, elles permettent de donner aux citoyens un rôle dans le processus décisionnel (souvent avec une portée consultative).

Le type d'innovation démocratique autour duquel se construit ce mémoire est le mini-public. Il existe de nombreuses définitions de mini-publics, certains auteurs les restreignant uniquement à des dispositifs utilisant le tirage au sort pour la sélection des participants¹⁹, alors que d'autres y intègrent une variété de dispositifs, incluant même les budgets participatifs²⁰. Dans ce cas, j'utilise une définition intermédiaire de mini-public, qui est mobilisée par exemple par Goodin et Dryzek²¹, et qui caractérise les mini-publics comme des « groupes suffisamment petits pour être complètement délibératifs, et suffisamment représentatifs pour être complètement démocratiques (même si jamais ils ne satisferont des critères de représentativité au sens électoral) »²². Pour le dire plus simplement, les mini-publics sont des rassemblements de petits groupes de citoyens – plusieurs dizaines ou centaines – pendant un ou plusieurs jours. Ces dispositifs sont en général organisés par les institutions politiques traditionnelles (les Parlements, Gouvernements, partis politiques, administrations locales, etc.) dans le but d'identifier des objectifs, résoudre des conflits, de trouver des alternatives, donner des recommandations aux politiques, de débloquer des situations conflictuelles, d'informer les citoyens²³. Ces dispositifs rassemblent des citoyens qui n'ont d'autres à représenter qu'eux-mêmes autour du principe de la délibération, en plénière et en petits groupes, avec la présence

¹⁸ G. SMITH, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, 2009.

¹⁹ J.S. FISHKIN, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford: Oxford University Press, 2009 ; R. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1989.

²⁰ A. FUNG, « Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight institutional design choices and their consequences », *The Journal of Political Philosophy*, volume 2, n° 3, 2003, p. 338-367.

²¹ R.E. GOODIN et J.S. DRYZEK, « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, volume 34, n°2, 2006, p. 219-244.

²² Idem.

²³ B. GEISSEL, « On the Evaluation of democratic Innovations », Papier présenté au 21ème *World Congress of Political Science* à Santiago en juillet 2009 ; J. PARKINSON, « Why Deliberate? The Encounter between Deliberation and New Public Managers », *Public Administration* 82, volume, n°2, 2004, p. 377-95.

de facilitateurs et d'une information diversifiée²⁴. La délibération se trouve en effet au cœur de la mise en place des mini-publics et de leur légitimité. Cette dernière ne pourrait porter ses fruits qu'avec la présence de facilitateurs et d'une information diversifiée. En effet, ces éléments permettraient au mini-public de produire des recommandations consensuelles, collectives et orientées vers le bien commun et non les intérêts individuels de ses participants. Ces deux éléments permettraient ainsi de concrétiser les principes de délibération égale par la distribution de la même information à tous et par la répartition de la parole dans un dialogue non conflictuel grâce à l'intervention des facilitateurs. La mise en œuvre de ces principes permettrait alors de monter en généralité à partir de l'expression de la diversité et de faire triompher les meilleurs arguments en vue de la formulation de solutions collectives et raisonnables²⁵. Le tirage au sort, si il est centre de définitions plus restreintes des mini-publics, ne se retrouve donc pas au centre de la définition utilisée ici, selon laquelle la méthode de recrutement, quelle qu'elle soit, doit être au service de la réalisation des vertus délibératives et de diversité liées aux mini-publics²⁶. Ainsi, l'utilisation du tirage au sort ou la sélection sur base volontaire avec des quotas permettant de composer un panel représentant la diversité présente au sein de la population concernée peuvent toutes deux arriver aux mêmes résultats en termes de diversité dans la composition du mini-public²⁷.

2. ... et véritable moyen de faire entendre la voix des citoyens ?

Les mini-publics sont souvent de nature consultative et ne donnent donc pas aux citoyens le mot final sur la décision. Celle-ci reste aux mains des acteurs traditionnels : à savoir les fonctionnaires, les politiques et les parties prenantes (experts et organes représentatifs de certaines parties de la population, d'un secteur).

Par conséquent, si les apports de ces innovations pour le système démocratique semblent théoriquement porteurs, ils ont besoin d'un certain engagement de la part des autorités qui les

²⁴ G. SMITH, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, 2009.

²⁵ J. HABERMAS, « Three normative models of Democracy », in S. BENHABIB (dir.), *Democracy and Difference*, 1996, p. 21-30.

²⁶ K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER et M. SETÄLÄ, « Deliberative Mini-publics: Practices and Prospects », Papier présenté la *conférence annuelle de la Political Studies Association* à Belfast en avril 2012.

²⁷ G. BOOGAARD et A. MICHELS, *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom Bestuurskunde, 2016.

mettent en place afin de livrer tout leur potentiel²⁸. En effet, le renouvellement démocratique et l'accroissement de la légitimité des décideurs et de leurs décisions que pourraient susciter ces innovations ne pourrait se concrétiser que sous certaines conditions. Parmi ces dernières on retrouve la nécessité que ses recommandations aient un impact sur le débat public et sur le contenu des politiques²⁹. En effet, si les résultats des dispositifs participatifs ne laissent pas de trace dans la décision finale, les participants et le public plus large pourraient ne pas percevoir l'utilité, la légitimité de ces outils, voire même en arriver à les considérer comme des formes de manipulation de la part des autorités³⁰, ce qui aggraverait le déficit de légitimité dont souffrent le système politique et administratif au lieu de le résoudre. Ainsi, malgré les espoirs en termes de bienfaits pour la démocratie, ceux-ci ne sont souvent pas réalisés concrètement notamment à cause du caractère purement consultatif de ces mini-publics³¹.

Ces dispositifs ne sont en effet pas conçus pour constituer de réels outils de co-décision, ce qui peut paraître tout à fait naturel compte tenu du petit nombre de citoyens qui y sont impliqués, et par là leur manque de représentativité. Ils ne bénéficient en effet d'aucune légitimité électorale ou représentative d'une couche de la population en particulier. Par conséquent, leur légitimité dans la prise de décision ne se fait souvent pas ressentir auprès des décideurs traditionnels³². Outre leur manque de représentativité, leur « incompétence » et leur orientation vers des intérêts uniquement individuels sont parfois mobilisées par les décideurs pour justifier de donner aux mini-publics un caractère purement consultatif³³.

Ainsi, sur l'échelle classique de la participation de Arnstein³⁴, allant de la manipulation des citoyens au contrôle total de la décision par ces derniers (voir Figure 1), les mini-publics se situent plutôt au centre. Ils ont tantôt l'objectif d'*informer* les citoyens voire de les *éduquer*,

²⁸ B. GEISSEL et K. NEWTON (dir.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise*, Londres: Routledge, 2012.

²⁹ Pour une vue d'ensemble de ces théories, voir B. GEISSEL et S. GHERGHINA, « Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations », in M. REUCHAMPS et J. SUTTER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, 2016.

³⁰ L. PELLIZZONI et L. VANNINI, « Une idée sur le déclin ? Evaluer la nouvelle critique de la délibération publique », *Participations*, volume 2, n° 6, 2013, p. 87-118.

³¹ C. PATEMAN, « Participatory Democracy Revisited », *Perspectives on Politics*, volume 10, n° 1, 2012, p. 7-19.

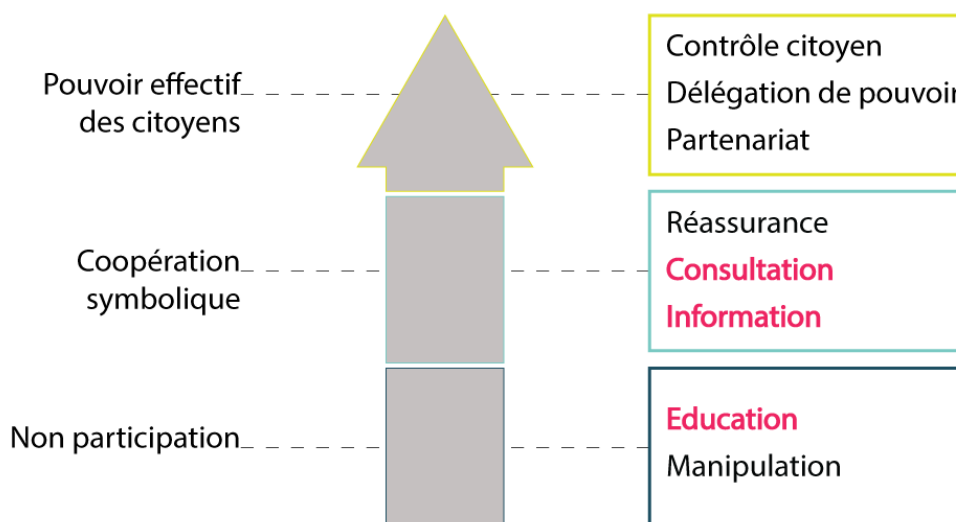
³² J. PARKINSON, *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford & New York: Oxford University Press, 2006.

³³ L. BLONDIAUX, « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? », *Revue française de science politique*, volume 57, n° 6, 2007, p. 759-774.

³⁴ S.R. ARNSTEIN, « A Ladder Of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, volume 35, n° 4, 1969, p. 216-224.

tantôt la vocation de *consulter les citoyens sans contrainte* de prendre leurs recommandations en compte. Ainsi, s'il y a bel et bien plus de participation sous la forme de mini-publics, il ne semble pas y avoir plus de pouvoir dans les mains des citoyens. Toutefois, il existe des exceptions à ce constat. En effet, pour la révision constitutionnelle irlandaise de 2013, un mini-public a fait partie intégrante du processus décisionnel, à l'intérieur même du Parlement. Toutefois, ce rôle actif de co-décideur et la prise en compte de ses recommandations n'auraient peut-être pas pu se réaliser sans plusieurs éléments spécifiques à ce mini-public particulier : premièrement, il était composé pour un tiers d'élus, ce qui permettait de faire le lien entre les institutions traditionnelles et les délibérations du mini-public, assurant ainsi leur pénétration dans les débats parlementaires au travers des parlementaires y participant. Deuxièmement, le Gouvernement s'est activement impliqué dans le suivi des recommandations, organisant même un referendum sur les propositions du mini-public, leur donnant ainsi une visée d'orientation de la décision³⁵. Ce dernier élément est aussi présent pour le mini-public organisé par la Colombie britannique (la « British Columbia Citizens Assembly »), au Canada, pour la réforme de son système électoral³⁶. En effet, dans ce cas, les autorités ont également voulu donner un aspect plus orienté vers la décision au mini-public en organisant un referendum sur ses recommandations.

Figure 1 : L'échelle de la participation (inspiré de Arnstein)



³⁵ J. SUITER, D.M. FARRELL et C. HARRIS, « The Irish Constitutional Convention: A Case of 'High Legitimacy'? », in M. REUCHAMPS et J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, 2016, p. 33-51.

³⁶ P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS et J. ROSE, *When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform*, Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Si ces exemples sont prometteurs en terme d'impact, la grand majorité des mini-publics reste de nature consultative, poussant ainsi certains auteurs à douter de leur potentiel en terme de renouvellement démocratique³⁷. En ce sens, certains auteurs vont jusqu'à dire que non seulement ces dispositifs sont incapables de pénétrer le processus décisionnel, mais qu'en plus cette impossibilité est décidée dès le départ. Ces innovations pourraient en effet être utilisées par ceux qui les mettent en place dans une visée stratégique³⁸ ou pour faire taire les dissidents en leur rétorquant d'emblée qu'ils ont eu l'occasion de s'exprimer³⁹. Si les spécialistes du sujet sont divisés quant à la capacité des mini-publics à avoir un impact sur les politiques publiques, ils le sont encore plus quant à la désirabilité d'un tel impact. En effet, alors que certains auteurs mettent un point d'honneur à ce que les recommandations des mini-publics soient prises en compte dans la prise de décision⁴⁰, d'autres considèrent que ces mini-publics ne sont pas en position de légitimité pour influencer le contenu des politiques publiques. Plutôt, les recommandations issues de mini-publics devraient avant tout servir à nourrir le débat au sein du large public⁴¹.

Ici, il ne s'agira pas de se positionner sur ce débat normatif, mais bien de découvrir les raisons pour lesquelles les recommandations des mini-publics influencent ou non les politiques publiques, que cela soit désirable ou non.

3. Conditions de l'impact des recommandations issues d'un mini-public

La littérature sur les impacts des mini-publics soulève plusieurs éléments pouvant prédire l'impact d'un mini-public sur le contenu d'une politique publique. Ces éléments sont liés au processus décisionnel, au contexte politique dans lequel il se déroule, à la nature de

³⁷ L. PELLIZZONI et L. VANNINI, « Une idée sur le déclin ? Evaluer la nouvelle critique de la délibération publique », *Participations*, volume 2, n°6, 2013, p. 87-118.

³⁸ B. GOLDFRANK et A. SCHNEIDER, « Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul », *Latin American Politics and Society*, volume 48, n°3, 2006, p. 1-31; C. HENDRIKS, « When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation », *Politics and Society*, volume 34, n°4, 2006, p. 571-602.

³⁹ A.C. FRESCHI et V. METE, « The Political Meanings of Institutional Deliberative Experiments. Findings on the Italian case », *Sociologica*, 2009.

⁴⁰ J.S. FISHKIN, *Democracy and Deliberation*. New Haven : Yale University Press, 1991 ; S. NIEMEYER, « The Emancipatory Effect of Deliberation : Empirical Lessons from Mini-Publics », *Politics and Society*, volume 39, n° 1, 2011, p.103-140.

⁴¹ C. LAFONT, « Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy? », *The Journal of Political Philosophy*, volume 23, n°1, 2015, p. 40-63 ; S. CHAMBERS, « Rhetoric and the Public Sphere: has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? », *Political Theory*, volume 37, n°3, 2009, p. 323-350.

l'innovations démocratique, au contenu des recommandations produites et aux attitudes des décideurs face à la participation citoyenne.

Premièrement, le processus décisionnel de la réforme et le contexte politique dans lequel elle a lieu sont des éléments permettant en partie d'expliquer que certains mini-publics ont plus d'impact que d'autres. Par exemple, au plus les autorités publiques sont habituées à avoir affaire à des processus participatifs comme des mini-publics, au plus elles seront enclines à prendre en compte les recommandations qui en sortent⁴².

Deuxièmement, la nature de l'innovation démocratique elle-même peut participer à en prédire l'impact⁴³. En effet, les mini-publics ont souvent une influence moindre sur le contenu de la décision finale, par rapport à d'autres innovations comme les budgets participatifs ou les referendums par exemple, tout simplement de par leur objectif initial. Souvent, ces dispositifs n'impliquant que peu de personnes n'ont pas vocation à donner une voie à suivre aux décideurs, mais bien de permettre la délibération collective d'un petit nombre de citoyens sur un sujet particulier : la formation des opinions passe avant la formulation d'une décision⁴⁴. A l'inverse, les referendums, qui impliquent une part plus substantielle de la population concernée, sont la plupart du temps clairement orientés vers la décision : ils servent de baromètre de l'opinion publique pour les décideurs, leurs donnent une orientation à suivre dans leur prise de décision⁴⁵.

Aussi, le design plus spécifique du mini-public peut en affecter l'impact à la marge : par exemple, l'accès à une information complète et neutre à propos du sujet discuté, et de facilitateurs professionnels aux tables de discussions permettent au processus de livrer des recommandations de meilleure qualité, qui auront plus de chance d'être prises en compte par les décideurs de par leur caractère plus précis, moins généraliste et donc plus facilement transposable dans une politique publique⁴⁶. La qualité des recommandations se base ici sur

⁴² T. NABATCHI et M. LEIGHNINGER, *Public participation for the 21st century*, Hoboken: Jossey-Bass, 2015.

⁴³ A. FUNG, « Varieties of participation in complex governance », *Public Administration Review*, 2006, p. 66-75.

⁴⁴ D. MUTZ, *Hearing the other side*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006 ; C. PATEMAN, « Participatory Democracy Revisited », *Perspectives in Politics*, volume 10, n° 1, 2012, p. 7-19.

⁴⁵ Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Paris: Economica, 1998.

⁴⁶ G. SMITH, « Designing Democratic Innovations at the European Level: Lessons from the Experiments », in R. KIES et P. NANZ (dir.), *Is Europe listening to us? Successes and failures of EU citizen consultations*.

deux éléments : la validité de leur contenu et leur visée collective. Ainsi, donner aux participants une information de qualité, diversifiée, leur permet de partir sur de bonnes bases pour leurs réflexions et leurs délibérations. Que ce soit par la présence d'experts ou la distribution de documents informatifs, les citoyens disposent alors des informations nécessaires sur le problème en vue d'y apporter des solutions. Les facilitateurs, eux, font en sorte que chaque participant puisse s'exprimer dans le respect et le règne des meilleurs arguments. Aussi, ils œuvrent dans le but de faire converger les participants non pas une solution individuelle mais vers des recommandations visant l'amélioration du bien commun⁴⁷.

De plus, l'articulation du mini-public aux institutions traditionnelles est primordiale pour en expliquer l'impact ou non. D'une part, les événements organisés ou soutenus par les autorités en charge de la décision elles-mêmes auront plus de chance de voir leurs recommandations pénétrer le processus décisionnel que les événements émanant de la société civile ou de citoyens ordinaires⁴⁸, ou d'une autre autorité qui lui imposerait ces pratiques participatives⁴⁹. D'autre part, comme le montre l'exemple de la réforme constitutionnelle irlandaise, permettre aux citoyens de participer directement à l'intérieur des instances traditionnelles au lieu de le faire au sein d'un mini-public déconnecté de ces-dernières en accroîtrait l'impact. En effet, les citoyens pourraient représenter leur intérêts directement auprès des décideurs, faire pression sur ces derniers en vue de l'adoption de leurs recommandations⁵⁰.

Aussi, la visibilité (notamment médiatique) des dispositifs participatifs permettrait d'en accroître l'impact. En effet, un large relais médiatique de ces processus pourrait participer à exercer une certaine pression sur les décideurs, qui seraient alors moins enclin à ignorer les recommandations ainsi relayées⁵¹.

Ashgate, 2013.

⁴⁷ G. SMITH, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, 2009.

⁴⁸ D. CALUWAERTS et M. REUCHAMPS, « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Disruptiveness », *Representation*, publié en ligne en novembre 2016.

⁴⁹ M. BARNES, J. NEWMAN et H. SULLIVAN, *Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Public Participation*, Bristol: Policy Press, 2007.

⁵⁰ J. FONT et G. SMITH, « The policy effects of participation : Cherry-picking among local policy proposals ? », Papier présenté au 11^{ème} Congrès de la AECPA à Séville en septembre 2013.

⁵¹ Idem.

Troisièmement, le contenu des recommandations produites par un mini-public peut participer à en déterminer l'impact. Selon la théorie du « cherry-picking »⁵², les décideurs auront naturellement plus tendance à intégrer dans les politiques publiques qu'ils produisent des recommandations qui sont proches de leurs opinions, idées, décisions antérieures. En ce sens, les recommandations des mini-publics pourraient servir au décideurs à légitimer leurs positions et leurs décisions⁵³. Plusieurs études empiriques démontrent ainsi que la proximité entre le contenu d'une recommandations issue d'un mini-public et la position des décideurs est un fort prédicteur de son impact⁵⁴.

Quatrièmement, les attitudes des décideurs face à la participation des citoyens peut être déterminante pour prédire l'impact des recommandations d'un mini-public. Les travaux de Hendriks ont par ailleurs déjà montré que les parties prenantes associées à la décision adoptent la position de méfiance par rapport aux dispositifs participatifs dans la mesure où ils donnent aux citoyens l'accès à un rôle qui sinon serait resté le quasi monopole des parties prenantes : faire des recommandations aux élus⁵⁵. Accueillir un nouveau joueur sur le plateau des négociations peut en effet être perçu comme une menace par les parties prenantes, qui seraient donc moins enclines à en intégrer les recommandations.

Aussi, des études empiriques montrent qu'experts et élus on tendent à considérer les citoyens comme incapables de produire des recommandations qui seraient motivées par l'amélioration du bien commun plutôt que par leur intérêt propre⁵⁶. Les décideurs adoptent ainsi souvent une posture élitiste⁵⁷ à l'égard de ces dispositifs et des citoyens qui les composent, que le manque

⁵² G. SMITH, *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⁵³ R. HOPPE, « Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making », *Policy and Politics*, volume 39, n° 2, 2011, p. 163-186.

⁵⁴ J. FONT, G. SMITH, C. GALAIS et P. ALARCON, « Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes », *European Journal of Political Research*, 2017 ; B. COOKE et U. KOTHARI (dir.), *Participation: The new tyranny?*, Londres: Zed Books, 2001 ; M. RYAN et G. SMITH, « Towards a comparative analysis of democratic innovations: Lessons from a small-N fs-QCA of participatory budgeting », *Revista Internacional de Sociología*, volume 70, n° 2, 2012, p. 89-120.

⁵⁵ C. HENDRIKS, « Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups Roles, Tensions and Incentives », *Australian Journal of Public Administration*, volume 61, n°1, 2002, p. 64-75.

⁵⁶ S. RUI, « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente », in L. SIMARD, J.-M. FOURNIAU et S. RUI (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoise*, Paris : L'Harmattan, 2005, p. 77-86.

⁵⁷ V. JACQUET, N. SCHIFFINO, M. REUCHAMPS et D. LATINIS, « Union sacrée ou union forcée ? Les Parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, volume 3 n°13, 2015, p. 171-203 ; C. NIESSEN, « Dealing with the Newcomer: How Politicians and Parties prenantes Envision the Place of a

d'expertise et l'intérêt individuel empêcheraient de formuler des recommandations pertinentes.

Il s'agit au travers de ce mémoire de découvrir si certains de ces éléments sont bien déterminants pour prédire l'impact d'un mini-public sur la décision. Pour ce faire, je m'intéresse aux raisons invoquées par les décideurs pour expliquer pourquoi ils ont ou non intégré des recommandations issues d'un mini-public. Ces raisons pourraient se baser sur les éléments ci-dessus, qui selon les études empiriques permettent d'accroître ou de diminuer l'impact des recommandations d'un mini-public.

Pour conclure, on remarque que l'augmentation de l'offre d'innovations démocratiques et plus spécifiquement de mini-publics n'est pas automatiquement synonyme d'un plus grand pouvoir dans les mains des citoyens. Les mini-publics conservent ainsi souvent un rôle consultatif en vue de donner des recommandations non-contraignantes aux décideurs, voire sont dédiés à l'information ou à l'éducation des citoyens. De ce fait, leur impact sur l'élaboration des politiques publiques n'est pas garanti, ce qui pourrait générer de la frustration chez les citoyens dont les espoirs en terme de participation à la décision se sont vus accrus par cette offre participative croissante. Ce sont en effet les décideurs qui restent les seuls à pouvoir donner ou non un poids aux recommandations issues de mini-publics. Certains éléments peuvent pousser ou freiner ces mêmes décideurs dans l'intégration de ces recommandations dans leur formulation de politiques publiques : le processus décisionnel et son contexte, la nature de l'innovations démocratique, le contenu des recommandations produites et les attitudes des décideurs face à la participation citoyenne. Ce mémoire analyse dans quelle mesure ces éléments sont mobilisés par les décideurs pour expliquer pourquoi ils ont ou non intégré les recommandations issues d'un mini-public dans leur formulation de la politique publique.

Chapitre 2 : Le Pacte pour un Enseignement d'excellence et ses aspects participatifs

Ce mémoire se concentre sur un mini-public typique (la Conférence citoyenne sur le redoublement) organisé dans le cadre d'une réforme de grande ampleur de l'enseignement en FWB, à savoir le Pacte pour un Enseignement d'excellence, plus couramment appelé « Pacte d'excellence » ou simplement « Pacte ». La première section décrit le contexte, les objectifs, les acteurs et la dynamique de cette réforme et de ce mini-public, tandis que la seconde section présente l'approche méthodologique mobilisée en vue de découvrir les raisons derrière l'impact ou l'absence d'impact des recommandations issues de la Conférence citoyenne sur le redoublement sur le contenu du Pacte.

1. Sélection du cas

1.1. Le Pacte pour un Enseignement d'excellence et son volet participatif

1.1.1. Contexte et objectifs

Le Pacte est une réforme de grande ampleur touchant l'enseignement maternel, primaire et secondaire en FWB. Le Pacte a été lancé à l'initiative du Centre démocrate humaniste (CDH) en concertation avec le Parti socialiste (PS), partenaire de la majorité, lors de la formation du Gouvernement de la FWB pour la législature 2014-2018. Ainsi, dans la Déclaration de Politique Communautaire, on peut lire que « la nouvelle législature s'ouvrira sur un Pacte pour un Enseignement d'excellence ». En effet, « afin d'identifier les moyens d'atteindre les objectifs d'amélioration des performances de notre système éducatif et de réduction des inégalités qui influencent la réussite, le Gouvernement proposera un 'Pacte pour un Enseignement d'excellence' qui portera sur les 10 prochaines années »⁵⁸. Les raisons fondamentales de sa mise en place partent de la volonté d'améliorer la qualité, l'équité, la modernité et l'efficacité de l'enseignement en FWB. Pour atteindre ces objectifs, le Pacte se déploiera en six phases successives (voir annexe 1), de 2015 à 2028. Ainsi, son processus

⁵⁸ Déclaration de Politique Communautaire, juillet 2014.

complet jusqu'à l'aboutissement de sa mise en œuvre dépasse de loin le cadre d'une législature. Pour cela, il est nécessaire selon les parties prenantes interrogées que son contenu, ses valeurs, ses principes et ses réformes soient partagées et appropriées par les acteurs de l'enseignement, les professionnels du terrain, de même que les citoyens en tant que tels. En effet, ces acteurs ne sont pas soumis au temps politique, et seront donc les garants de la pérennité du Pacte, de ses valeurs, de ses pratiques à la place du politique.

Afin de permettre cette adhésion large de la population et des parties prenantes, le Pacte se base fortement sur une structure participative : à la fois en organisant des consultations de citoyens ordinaires et en donnant un fort pouvoir de décision aux parties prenantes, à savoir des experts et des représentants du secteur de l'enseignement (syndicats, associations de parents, pouvoirs organisateurs). C'est là que réside l'aspect tout à fait novateur et ambitieux du Pacte : il ne repose plus sur un consensus entre partis politiques, comme ce fut le cas pour le Pacte scolaire de 1957, mais donne le véritable pouvoir de formulation des politiques aux parties prenantes, au sein des différents organes composant le réseau du Pacte (voir Figure 2). Cette structure tout à fait nouvelle, où les partis cèdent leur rôle aux représentants des différents acteurs du monde de l'enseignement a vu le jour principalement sous l'impulsion de Joëlle Milquet (CDH), alors Ministre de l'Education. Elle aurait en effet, selon les parties prenantes interrogées, joué un rôle majeur dans l'insertion de méthodes participatives dans le Pacte. En outre, même après de son départ en 2016 et sa succession par Marie-Martine Schyns (CDH), le processus participatif se maintient, témoignant d'une réelle volonté du politique de susciter l'adhésion des acteurs de terrain et de leurs représentants au contenu de la réforme.

Les aspects participatifs ont pris place au cœur de l'élaboration du Pacte, dans ce qu'on appelle la « Phase 3 du Pacte : l'élaboration des plans d'actions à mettre en œuvre pour renforcer la qualité de notre enseignement », qui s'est déroulée de janvier 2016 à avril 2017 (pour plus de détails sur les différentes phases du Pacte, voir annexe 1). Cette phase visait à élaborer les plans d'action en vue de renforcer la qualité de l'enseignement. Parmi les processus participatifs on compte notamment des focus groupes, des ateliers pédagogiques, des rencontres avec les parents et les élèves, une Conférence citoyenne (le cas étudié ici), un Panel citoyen et une Conférence du consensus. C'est à l'issue de cette phase qu'est publié l'avis numéro 3, dans lequel les parties prenantes ont intégré ou non les recommandations

issues de tous ces processus participatifs et qui constitue le contenu de la réforme à mettre en œuvre.

1.1.2. Acteurs

Parmi les acteurs du Pacte, on retrouve à la fois des acteurs traditionnels tels que des experts de divers organismes, des représentants des fédérations de syndicats, des représentants des fédérations d'associations de parents, de pouvoirs organisateurs, des représentants de l'administration, de la Ministre et du Gouvernement (pour plus de détails sur la composition et le rôle des différentes instances composant le Pacte, voir annexe 2) et des acteurs non traditionnels : les citoyens et un consultant externe, McKinsey. Les citoyens sont intégrés dans le processus du Pacte d'excellence par divers dispositifs participatifs, lors des différentes phases du Pacte (surtout lors de la Phase 3). Quant à McKinsey, il s'agit d'un consultant externe qui a travaillé à la collecte et l'analyse de données à grande échelle pour établir un constat des problèmes et des défis auxquels est confronté l'enseignement en FWB lors de la Phase 1 et 2 du Pacte. Si sa contribution a en effet permis de collecter des données considérables et de dégager des pistes d'amélioration, sa contribution a souvent été décriée par les acteurs de l'enseignement, dans la presse⁵⁹ ou ailleurs⁶⁰, dans la mesure où ils attribuent au consultant une image marketing, orientée vers le profit qui pour eux est incompatible et doit rester séparée du monde de l'enseignement. Ils craignent en effet que le consultant soit à la manœuvre du Pacte, en dessine les grandes orientations et dirige les parties prenantes vers ses objectifs propres. Les opinions divergent parmi les parties prenantes interrogées quant au véritable rôle joué par McKinsey, certains lui assignant un rôle limité à l'établissement de l'état des lieux, d'autres le considérant comme l'organisme à la manœuvre dans l'ombre.

⁵⁹ Voir par exemple : Le Vif L'Express, « Enseignement : ne laissons pas le Pacte aux mains de McKinsey ! », 11 juillet 2016 ; Le Soir, « Pacte d'excellence: réduire les inégalités scolaires ou préparer la privatisation ? », 8 janvier 2018.

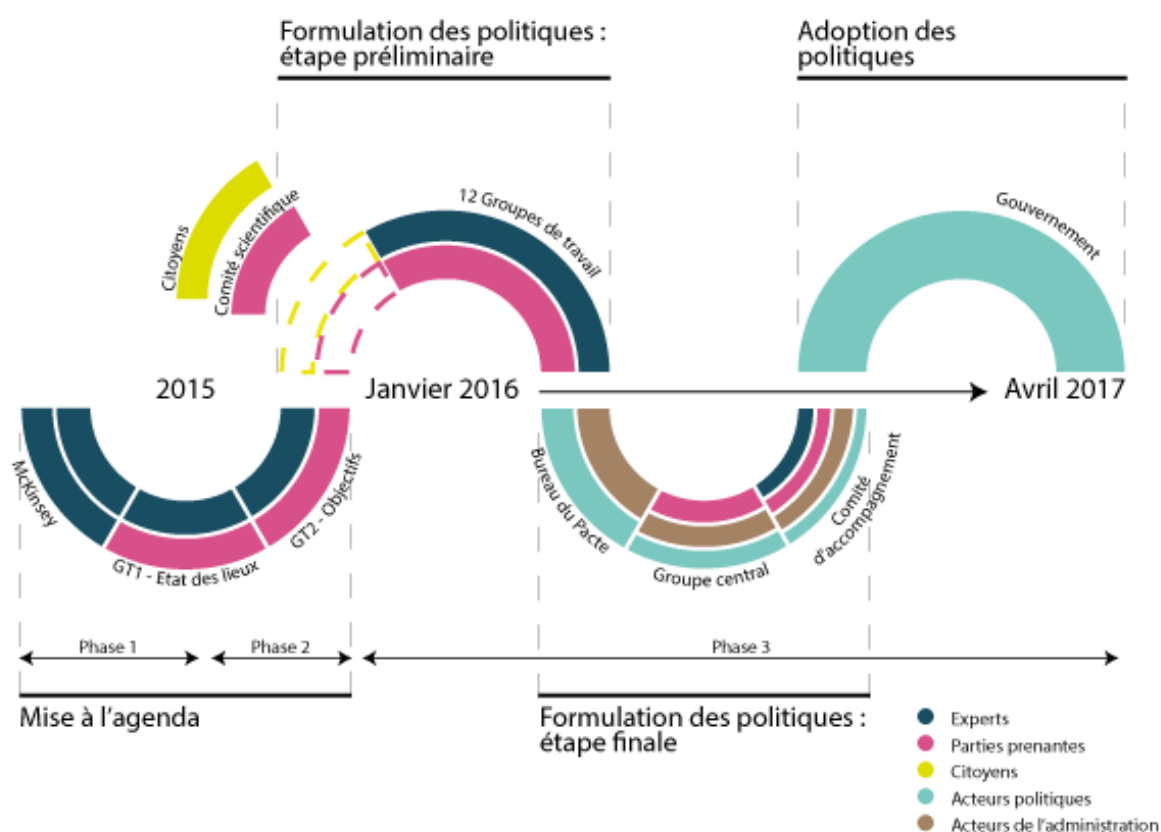
⁶⁰ Voir par exemple : <https://nonaupactedexcellence.weebly.com> ; <https://www.change.org/p/madame-la-ministre-marie-martine-schyns-non-au-tronc-commun-du-pacte-d-excellence>.

1.1.3. Dynamique

Tous ces acteurs se côtoient dans différentes instances, chacune ayant un rôle spécifique à chaque moment de l'élaboration et de la mise en œuvre du Pacte (voir Figure 2). Parmi celles-ci, l'instance de pilotage est le Groupe central. Ce dernier est le lieu où s'effectuent les derniers arbitrages en terme de contenu du Pacte. Son rôle est de faire la synthèse des rapports provenant des Groupes de travail (chacun d'eux travaillant sur un aspect spécifique de l'enseignement). Ainsi, le Groupe central constitue l'instance de pilotage de la réforme, l'endroit où se jouent les derniers arbitrages en termes de formulation de la politique⁶¹. En d'autres termes, il s'agit de l'instance chargée de formuler des politiques, des alternatives, des manières de gérer les sujets à l'agenda. Ces propositions sont ensuite soumises au Comité d'accompagnement, qui approuve l'avis avant de le soumettre pour une approbation finale au Gouvernement. Les 12 Groupes de travail ainsi que les différents processus du volet participatif arrivent en amont dans la phase de formulation des politiques, dans le sens où eux aussi produisent des solutions pour gérer les sujets à l'agenda, s'inspirant ou non des résultats des multiples dispositifs participatifs mis en place autour de chacun d'eux. Toutefois, ces alternatives doivent encore passer par le filtre du Groupe central avant d'être intégrés dans la réforme finale, prenant la forme de l'avis numéro 3. Quant à la formation de l'agenda, elle a été établie par deux Groupes de travail initiaux dans la phase 1 et 2 du Pacte, en collaboration avec le consultant McKinsey. Ces Groupes de travail étaient chargés respectivement de dresser un état des lieux de l'enseignement en FWB et d'en lister les défis, les objectifs pour construire l'enseignement de demain.

⁶¹ J. KINGDON, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Essex: Pearson, 2014

Figure 2 : Dynamique et acteurs du Pacte



Quant aux dispositifs participatifs et à leurs recommandations, ils suivent un chemin tout tracé jusqu'au Groupe central : les recommandations sont transmises d'abord aux Groupes de travail, qui en font un tableau synthétique divisée en trois colonnes répertoriant les éléments de ces processus qui renforçaient, nuançaient ou étaient nouveaux par rapport au travail déjà effectué au sein du Groupe de travail. Ensuite, ces documents étaient compilés par le Bureau du Pacte, qui en faisait la synthèse à destination du Groupe central, dont il prépare et supervise les travaux (voir Tableau 1 pour la composition), en lui envoyant aussi le projet d'avis numéro 3 comprenant ces divers éléments de synthèse. Le Groupe central pouvait donc ou non se baser sur ces fiches avec les recommandations des processus participatifs pour négocier, amender, modifier le projet d'avis numéro 3.

Tableau 1 : Composition du Groupe central (avec le Bureau du Pacte)

Genre	
Hommes	12
Femmes	7
Catégorie	
Cabinet	4
Gouvernement	2
Syndicats	5
Fédérations d'associations de parents	2
Fédérations de pouvoirs organisateurs	6

1.2. La Conférence citoyenne sur le redoublement

Si beaucoup de littérature⁶² s'est concentrée sur des cas exceptionnels tels que la « British Columbia Citizens Assembly » ou la révision constitutionnelle irlandaise impliquant des citoyens tirés au sort, ces écrits ne permettent pas une généralisation à l'ensemble des mini-publics dans la mesure où ces exceptions témoignent d'un fort impact des dispositifs participatif sur les décisions. Or, ce n'est généralement pas le cas dans la mesure où les mini-publics ont en général un rôle consultatif, voire d'information et d'éducation des citoyens. En ce sens, la Conférence citoyenne sur le redoublement constitue un exemple typique de mini-public⁶³, qui permet donc un plus grand potentiel en terme de généralisation des résultats dans la mesure où elle comporte les éléments essentiels d'un mini-public comme défini par des auteurs tels que Goodin et Dryzek⁶⁴ : une quête de diversité et de le respect du principe délibératif.

En effet, premièrement, la Conférence citoyenne sur le redoublement du 11 novembre 2016 recherche l'expression d'une certaine diversité. Ce mini-public organisé par la Fondation Roi-Baudouin à la demande du Cabinet a en effet permis de regrouper 81 professionnels de l'enseignement, élèves et parents (voir annexe 3 pour la composition précise) à Bruxelles pendant toute une journée. Ces 81 personnes ont été conviées à l'événement par des encarts

⁶² Voir par exemple : M. REUCHAMPS et J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, 2016, p. 33-51 ; M. E. WARREN et H. PEARSE (dir.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens Assembly*, Cambridge University Press, 2008

⁶³ K.M. EISENHARDT, « Building Theories from Case Study Research », *Academy of management review*, volume 14, n° 4, 1989, p. 532-550.

⁶⁴ R.E. GOODIN et J.S. DRYZEK, « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, volume 34, n°2, 2006, p. 219-244.

publicitaires dans les médias et sur les réseaux sociaux, par la distribution de tracts dans les rues de Bruxelles et par des contacts directs auprès des établissements scolaires et associations de parents. Ensuite, les volontaires ont été sélectionnés en vue d'atteindre une certaine diversité en atteignant un équilibre entre les trois groupes (professionnels de l'enseignement, parents et élèves).

En ce qui concerne le principe délibératif, l'objectif de la journée était de faire émerger sur base de dialogues en petits groupes et en plénière non seulement les opinions des citoyens sur le redoublement, mais aussi des alternatives qui pourraient le remplacer, ses avantages, ses points faibles, et plus largement, des priorités que les participants voulaient absolument voir défendues dans l'enseignement en FWB à l'avenir. Afin de les aider dans la formulation de ces recommandations collectives, les participants ont pu recevoir une information diversifiée sur le redoublement sous la forme de livrets explicatifs. Aussi, ils ont pu profiter de l'intervention de facilitateurs pour encadrer leurs délibérations et permettre à chacun de s'exprimer librement et de parvenir à construire avec les autres des recommandations tournées vers l'intérêt général.

2. Méthodologie

2.1. Mobilisation d'une approche inductive

Afin de découvrir les raisons pour lesquelles les parties prenantes (qui sont ici les décideurs) intègrent ou non les recommandations d'un mini-public, j'ai choisi d'adopter une approche inductive (sans aller jusqu'à une approche de type « grounded theory »⁶⁵). Cela m'a permis ici d'explorer mon cas d'étude à partir d'interrogations ouvertes afin d'en dégager toute la complexité⁶⁶. Cette approche est particulièrement appropriée pour mon cas d'étude pour deux raisons.

D'une part, une analyse textuelle de l'avis numéro 3, comparé au contenu du rapport final de la Conférence citoyenne sur le redoublement, aurait pu amener à conclure à un fort impact de la Conférence citoyenne, dans la mesure où ses recommandations se trouvaient bien

⁶⁵ B. GLASER, *Basics of grounded theory analysis*, Sociology Press, 1992.

⁶⁶ J.C. KAUFMAN, *L'entretien compréhensif*, Paris: Nathan, 1996.

majoritairement dans l'avis numéro 3. Toutefois, cette causalité n'est en rien prouvable par une analyse textuelle. En effet, peut-être les citoyens et les parties prenantes partagent-ils simplement les mêmes idées, les mêmes opinions, ce qui expliquerait un contenu assez similaire entre les deux documents. Ainsi, on peut légitimement se demander dans quelle mesure ces idées viennent de la Conférence citoyenne ou se trouvaient déjà dans les esprits des parties prenantes ayant rédigé et négocié l'avis numéro 3.

D'autre part, comme exposé dans le Chapitre 1, plusieurs éléments liés au contexte, à la nature du dispositif, au contenu des recommandations et aux attitudes des parties prenantes envers la participation citoyenne peuvent potentiellement faire en sorte que les recommandations du mini-public aient plus ou moins de chance d'atteindre cette étape cruciale du processus de la politique publique. Avec ces éléments en tête, j'utilise toutefois une approche inductive afin d'explorer mon cas sans hypothèse préalable, ce qui me permettra de découvrir, au delà de ces facteurs issus de la littérature, quels éléments sont vraiment mobilisés par les parties prenantes pour expliquer l'intégration ou non des recommandations d'un mini-public dans la formulation de la politique publique.

2.2. Entretiens semi-directifs auprès des parties prenantes

2.2.1. Personnes interrogées

Afin de découvrir les raisons pour lesquelles pour lesquelles les parties prenantes décident ou non d'accorder une place plus ou moins importante aux recommandations des citoyens dans leur formulation des politiques, il est nécessaire de concrétiser cette approche inductive par des entretiens semi-directifs⁶⁷ avec les parties prenantes à la manœuvre. Ainsi, des entretiens ont été menés auprès de onze personnes issues du majoritairement du Groupe central (sept) dans la mesure où il s'agit de l'instance effectuant les derniers arbitrages en terme de contenu de la politique publique. J'ai aussi interrogé une personne du Bureau du Pacte, la coordinatrice du volet participatif et deux membres des Groupes de travail pour explorer les différents éléments qu'ils mobilisent pour expliquer pourquoi les recommandations d'un mini-public pénètrent ou non dans la formulation des politiques. C'est en effet au sein de ces

⁶⁷ V. BRAUN et V. CLARKE, « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, volume 3, n°2, p.77-101.

trois instances, mais surtout au sein du Groupe central, qu'auraient pu être intégrées les recommandations issues de la Conférence citoyenne.

Tableau 2 : Personnes interrogées

Instance	
Bureau du Pacte	1
Groupe Central	7
Groupe de travail	2
Coordination	1
Catégorie	
Cabinet	2
Gouvernement	0
Syndicats	4
Fédérations d'associations de parents	2
Fédérations de pouvoirs organisateurs	3
Total	11

2.2.2. Préparation et déroulement des entretiens

J'ai pu avoir accès à la composition du Groupe central et du Bureau du Pacte grâce à un contact au Cabinet, qui m'a fourni sa composition et les coordonnées de ses membres, auxquels j'ai ensuite envoyé un email (voir annexe 4) afin de solliciter un entretien de plus ou moins 45 minutes.

La discussion prenait la forme d'un entretien semi-directif centré autour des perceptions des parties prenantes sur trois éléments⁶⁸ : le processus du Pacte, la participation citoyenne en général et la place de la participation citoyenne dans le cadre du Pacte. En abordant ces différents thèmes, mon idée était de reconstruire la dynamique du Pacte depuis les points de vue particuliers de ses acteurs, et surtout de comprendre dans quelle mesure les recommandations des citoyens ont eu une place dans leur formulation de la politique publique (voir annexe 5 pour le guide d'entretien).

⁶⁸ J.C. KAUFMAN, *L'entretien compréhensif*, Paris: Nathan, 1996.

2.2.3. Analyse des entretiens

Une fois mes entretiens terminés, je les ai retranscrits en utilisant l'outil dictée vocale de Google Docs. J'ai ensuite relu ces retranscriptions et commencé une analyse thématique⁶⁹ avec le logiciel NVivo, qui m'a permis de rendre intelligible la complexité de mes données et de répondre à ma question de recherche. La construction de mes thèmes (qui sont les raisons fondamentales pour lesquelles les parties prenantes décident d'intégrer ou non les recommandations issues de la Conférence citoyenne) s'est déroulée en deux étapes (voir Figure 3 pour une représentation graphique de celles-ci).

Premièrement, j'ai codé mes entretiens de manière assez inductive : je n'avais pas d'hypothèse précise quant aux raisons que pourraient mobiliser les parties prenantes, mais je disposais de certains éléments issus d'études empiriques sur l'impact des mini-publics qui pouvaient potentiellement réduire ou augmenter l'impact de ses recommandations sur le contenu d'une politique publique. Ainsi, c'est par un processus itératif oscillant entre ces éléments issus de la littérature et le contenu de mes entretiens que j'en suis finalement arrivée à construire 4 nœuds (qui sont les éléments mobilisés par les parties prenantes pour expliquer pourquoi les recommandations de la Conférence citoyenne ont ou non influencé le contenu du Pacte). Ces nœuds sont respectivement : le *contexte/processus*, la *nature du dispositif*, le *contenu des recommandations* et les *attitudes* des parties prenantes envers la participation. A l'intérieur de ces nœuds, une première vérification de l'hétérogénéité externe et le l'homogénéité interne a été effectuée : il s'agissait de vérifier que tous ces nœuds contenaient bien des références liées à un nœud uniquement, et qu'elles faisaient toutes référence au nœud dans lequel elles avaient été classées⁷⁰. Ensuite, chaque nœud a été divisé en deux sous-nœuds (voir annexe 6) : d'une part les *moteurs* mobilisés par les parties prenantes (les éléments favorisant l'impact des recommandations), d'autre part les *freins* (les éléments restreignant l'impact des recommandations).

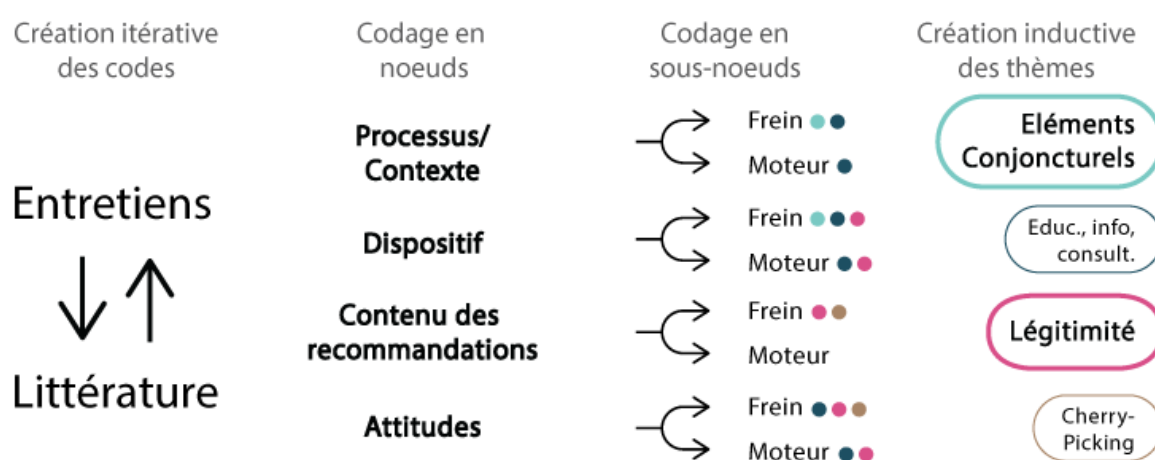
Deuxièmement, j'ai effectué un nouveau codage au sein de ces 4 nœuds afin de construire mes deux thèmes : la *légitimité* et les *éléments conjoncturels* (voir annexe 7), qui sont donc

⁶⁹ V. BRAUN et V. CLARKE, « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, volume 3, n°2, p.77-101.

⁷⁰ V. BRAUN et V. CLARKE, « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, volume 3, n°2, p.77-101.

les raisons fondamentales pour lesquelles les parties prenantes décident d'intégrer ou non les recommandations issues de la Conférence citoyenne. J'ai ensuite procédé à une seconde vérification de l'hétérogénéité externe et le l'homogénéité interne au sein de ces deux thèmes. Ces derniers reposent donc sur des freins et des moteurs de chaque nœud : à savoir des éléments du contexte/processus, de la nature du dispositif, du contenu des recommandations et des attitudes des parties prenantes envers la participation qui soient favorisaient soient restreignaient l'impact des recommandations issues de la Conférence citoyenne aux yeux des parties prenantes.

Figure 3 : Représentation visuelle de l'analyse thématique



Pour conclure, la sélection d'un cas typique de mini-public et l'utilisation d'une méthode inductive basée sur des entretiens semi-directifs avec les parties prenantes en charge de l'intégration de ses recommandations sont ici au service de mon analyse des raisons profondes derrière l'intégration ou non des recommandations des citoyens dans le Pacte et semblent être les meilleurs outils à mobiliser pour une tel questionnement ouvert, sans hypothèse préalable.

Chapitre 3 : Les motifs mobilisés par les parties prenantes pour expliquer la prise en compte ou non des recommandations des citoyens

De manière générale, l'analyse thématique des entretiens laisse apparaître un faible impact des recommandations issues de la Conférence citoyenne et ce pour deux raisons fondamentales (mes deux thèmes) : la question de la légitimité et les éléments conjoncturels, à savoir des éléments propres à ce processus, au contexte particulier du Pacte (pour la fréquence avec laquelle ces thèmes sont mobilisés, et par quelles parties prenantes, se référer aux tableaux ci-dessous et à l'annexe 8 pour plus de détails).

D'une part, les parties prenantes centrent fortement leur discours autour de la légitimité : à la fois la leur, centrale et bien réelle, et celle du mini-public et des citoyens, peu reconnue. Ce manque de légitimité dans le chef des mini-publics fait en sorte que ces derniers restent sur les premiers échelons de l'échelle de la participation, et ne montent pas au-delà de la consultation. Leur vision de la légitimité pousse aussi les parties prenantes à ne considérer que les propositions qui vont dans le même sens que leurs propres positions : en aucun cas les propositions citoyennes ne sont légitimes pour faire changer le Pacte de direction si les parties prenantes n'ont pas elles-mêmes aussi adopté un consensus sur ce changement de direction.

D'autre part, les éléments plus conjoncturels du processus du Pacte permettent d'expliquer l'impact réduit et le rôle consultatif, informatif et éducatif de la Conférence citoyenne. On relèvera ici au travers des entretiens quatre éléments : le manque de lien entre le mini-public et les instances de décision, le timing serré dans lequel les négociations de l'avis numéro 3 se sont déroulées, le conservatisme du monde de l'enseignement et enfin l'origine du participatif chez le politique et non chez les parties prenantes.

1. Légitimité

Pour justifier l'impact réduit de la Conférence citoyenne sur l'avis numéro 3, les parties prenantes mobilisent leur propre légitimité : elles sont les représentantes d'un secteur particulier dont elles sont expertes, et sont donc les plus légitimes pour négocier et prendre des décisions qui protégeraient les intérêts des personnes qu'elles représentent.

« Il y a quand même là des jeux de pouvoir, on a quand même eu des difficultés parfois à faire valoir la nécessité de faire des enquêtes parce que à la fois les syndicats ou les PO disaient 'nous on est représentant' et pourquoi vous allez faire une enquête à côté ? » (Membre du Cabinet)

Elles basent ainsi la perception de leur légitimité sur leur expertise, mais aussi sur leur aspect représentatif, de défense des intérêts de leur base, avec laquelle elles sont en contact régulier. Le politique est aussi considéré légitime par les parties prenantes : les décideurs politiques ont été élus et sont donc tout aussi représentatifs qu'elles, mais dans ce cas de la population entière, pas uniquement d'un secteur particulier.

« Et donc le volet participatif, j'imagine, en fonction des éléments qui sont plus ou moins en compatibilité avec les partenaires gouvernementaux ou pas, ça passait plus facilement ou pas. Et bon voilà. Mais je pense que c'est un peu dans une démocratie représentative, c'est un peu logique et normal. » (Représentant d'un syndicat)

Expertise et représentativité sont donc deux éléments cruciaux pour déterminer la légitimité d'un acteur de la décision. En outre, cette légitimité est opposée dans leurs discours à celle, peu perçue, des mini-publics. Ces derniers échouent selon elles à atteindre à la fois une représentativité et une expertise. Les mini-publics, de par le peu de personnes qu'ils impliquent et le fait qu'il s'agisse de « simple citoyens », ne sont pas représentatifs. En effet, pour les parties prenantes, consulter des citoyens non-professionnels par petits groupes n'est pas la meilleure approche pour produire des solutions aux défis de l'enseignement. Par exemple, certains proposent de plutôt faire délibérer des personnes directement touchées, des professionnels du sujet précis du mini-public. En ce sens, un membre du Groupe central remarque :

« Des citoyens auraient peut-être été remis en cause par les syndicats, mais peut-être qu'un panel d'enseignants...Et peut-être qu'un panel de formateur d'adultes... » (Représentant d'un syndicat)

Aussi, le dispositif des mini-publics ne permet pas, selon les parties prenantes, de générer des recommandations allant au delà des généralités, et donc ne fournissent pas de véritables solutions.

« On est très vite dans le constat on va rarement dans les propositions de solutions et quand on est dans les propositions de solution parce qu'il faut être honnête dans le processus participatif de la Fondation Roi Baudouin il y a quand même des pistes de solutions qui sont proposées mais elles restent très générales. » (Représentant d'une fédération d'associations de parents)

De plus, les citoyens eux-mêmes ne seraient pas capables d'aller au-delà des constats, des généralités selon certaines parties prenantes. Ceci est dû selon les parties prenantes à la complexité du sujet, et à la difficulté pour les citoyens d'en connaître tous les tenants et aboutissants.

« Je pense que c'est intéressant... inutile je ne pense pas mais ce n'est pas suffisant. On ne peut pas uniquement se baser sur l'avis, sur un panel d'avis parce que les gens ne sont pas nécessairement qualifiés pour répondre. » (Représentant d'un syndicat)

« Il faut être conscient des limites du système. Pour des thématiques relativement simples cela peut très bien fonctionner mais pour des thématiques aussi complexes que le pacte avec des acteurs de terrain aussi divisés où chaque acteur de terrain a son avis... Un peu comme de supporters de foot qui refont le match après le match, ils ont tous leur avis et on refait le monde sur ce qui... Je crois que le processus participatif lorsque cela concerne l'enseignement ça tourne vite un peu à ce genre de discussion. » (Représentant d'une fédération d'associations de parents)

Ce manque d'expertise, de précision, s'ajoute pour certains à un individualisme propre aux participants : chacun a son point de vue sur l'école et chacun ferait de sa participation au mini-public une revendication d'intérêts personnels. De plus, la nature du dispositif (un mini-public) empêcherait d'atteindre des solutions collectives et se limiterait à laisser s'exprimer des points de vue particuliers.

« Avec ces focus groupes⁷¹, vous avez ces points de vues d'acteurs mais ce sont des points de vues d'acteurs, des points de vues particuliers qui s'articulent très difficilement dans une perception d'ensemble des problèmes. » (Représentant d'une fédération pouvoir organisateur)

« Ça je ne suis pas très optimiste pour cela parce que quand vous avez ce genre de réunions, souvent, la personne qui va s'exprimer va se recentrer sur son cas personnel, très souvent. Et vous savez bien que tout le monde a une expérience à

⁷¹ Il parle en fait ici des processus participatifs en général, pas des focus groupes en particulier.

l'école, tout le monde a été à l'école et tout le monde a une expérience à l'école. »
(Représentant d'un syndicat)

Ainsi, le manque d'expertise, l'absence de représentativité, l'impossibilité de fournir de véritables solutions et l'individualisme des citoyens ne permettrait pas de leur donner la légitimité nécessaire à leur implication dans le processus décisionnel.

Cependant, pour certaines parties prenantes, ces constats généraux et ces positions individuelles peuvent être dépassées si le dispositif revêt certaines caractéristiques, qui sont donc des moteurs favorisant son influence sur le contenu de l'avis numéro 3 : le dispositif doit être professionnel (à la fois l'instance qui l'organise et sa méthodologie doivent être rigoureuses, non biaisées). Sous certaines conditions de délibération, les citoyens seraient donc peut-être capables de formuler des solutions allant au-delà des généralités et des points de vue individuels. Aussi, les questions doivent être suffisamment précises pour permettre aux citoyens de fournir des recommandations elles aussi précises et donc plus facilement intégrables. Dans le cas de la Conférence citoyenne sur le redoublement, ces éléments sont bien présents selon les parties prenantes. Cependant, seule une minorité, mobilise ces éléments pour reconnaître un caractère légitime à la participation des citoyens au Pacte.

« Si c'est encadré alors il n'y a pas... c'est vrai que du coup la réflexion est quand même canalisée et ne part pas vers des choses surréalistes et irréalisables. »
(Représentante d'une fédération de pouvoirs organisateurs)

« la parole de ceux qui ont participé doit être acceptée parce que c'est un panel, les gens qui s'occupent de ce processus sont quand même des gens compétents qui ont l'habitude de le faire. » (Représentante d'une fédération d'associations de parents)

Dans l'esprit des parties prenantes, la distinction entre acteurs traditionnels et non traditionnels est donc bien marquée. Cette distinction se base sur la légitimité attribuée à ces deux groupes d'acteurs. D'une part, les parties prenantes sont considérées comme légitimes car elles sont les représentantes d'un secteur, avec lequel elles sont en contact, et duquel elles sont expertes. Elles se considèrent donc comme représentatives de ce secteur, à l'instar du politique, qui est aussi représentatif de la population car élu par elle. A l'inverse, les citoyens n'atteignent pas une légitimité suffisante pour être intégré dans le processus décisionnel car

ils n'ont pas ces caractéristiques qu'ils attribuent aux décideurs reposant sur des bases électives, représentatives et d'expertise.

La légitimité supérieure des décideurs traditionnels par rapport aux citoyens est ainsi bien présente dans l'esprit des parties prenantes. En outre, cette supériorité se marque non seulement à l'égard des citoyens mais aussi à l'égard d'autres acteurs non-traditionnels, comme le consultant extérieur McKinsey, qui pour certaines parties a occupé un rôle plus important qu'il n'y paraît dans l'élaboration du Pacte. A l'instar des citoyens, cet acteur ne serait pas légitime car ne disposant de ces caractéristiques. Ainsi, si McKinsey dispose bien de l'expertise nécessaire, mais elle serait utilisée de manière biaisée pour servir ses intérêts propres et non ceux de l'enseignement en FWB.

« Si tu veux l'efficacité de McKinsey c'est quoi c'est de pouvoir produire très rapidement avec des , ce que moi j'appelle des pseudo références scientifiques. Des rapports qui vont dans un sens et nous on l'a vu donc par exemple il y a eu un moment où c'était évident je ne sais plus quel était le sujet sur lequel on discutait mais ils sont arrivés avec des chiffres et ils nous ont fait une démonstration de chiffre sur les petites écoles sur les grandes écoles... » (Représentant d'un syndicat)

Plus tard il ajoute :

« C'est-à-dire qu'en gros les chiffres sont là pour démontrer ce qu'ils veulent démontrer et c'est ça leur force : ils viennent avec des trucs que personne ne peut contre vérifier. »

Cette position est minoritaire parmi les parties prenantes, dont la majorité attribue à McKinsey un rôle purement consultatif cantonné aux Phases 1 et 2 du Pacte. Il se serait donc contenté de dresser l'état des lieux et des pistes d'amélioration, que les parties prenantes étaient libres de suivre ou non.

Tableau 3 : Mobilisation de la légitimité

	Nombre de références aux freins (personnes)	Nombre de références aux moteurs (personnes)
Légitimité	37 (9)	10 7)

1.1. Education, information, consultation

Toutefois, même si la légitimité du mini-public peut être renforcée de par ses qualités méthodologiques et les attitudes favorables des parties prenantes à son égard, on remarque sur base des entretiens que la place accordée à ces recommandations ne reste que consultative, voire ne vise qu'à l'information ou à l'éducation des citoyens participants. Deux des objectifs de base de la mise en place de ces éléments participatifs, à côté de la consultation des citoyens, étaient en effet d'informer ces-derniers et de les mener vers des changements de mentalité et de pratiques. Ces objectifs sont bien ceux qui sont reconnus par les parties prenantes confrontées à leur intégration. En effet, la Conférence citoyenne de même que tous les dispositifs participatifs mis en place au sein du Pacte sont perçus comme des éléments venant au plus inspirer, nuancer les opinions des parties prenantes, mais surtout servant à informer les citoyens voire à provoquer chez eux des changements de mentalité et de pratiques. Le rôle de ces dispositifs est donc *plus top-down* que *bottom-up* dans l'usage qu'en font les parties prenantes.

« L'idée c'était de travailler avec aussi les citoyens pour changer en profondeur certains éléments culturels où d'énormes je pense notamment au redoublement qui est une institution une institution au sens sociologique du terme c'est une norme c'est une valeur c'est très difficile à changer le rapport au redoublement et à la réussite scolaire. » (Membre du Cabinet)

Plus tard elle ajoute :

« Il y a tout un élément qui est d'information, d'explicitation, de communication vers l'extérieur, de retravailler sur des malentendus ou sur ce qui est donc voilà il y a tout un travail d'explicitation. » (Membre du Cabinet)

On le voit, pour cette partie prenante, il y a bien un objectif top-down au processus, qui vise ainsi à informer les citoyens voire à les éduquer.

En outre, malgré la volonté d'aller au-delà d'une simple consultation des citoyens (par l'élaboration obligatoire des fiches récapitulatives par le Bureau du Pacte et leur envoi au Groupe central lors des négociations de l'avis numéro 3), on remarque que les parties prenantes n'attribuent qu'un rôle consultatif aux recommandations de la Conférence citoyenne sur le redoublement. Les parties prenantes se considèrent en effet comme les plus

voire les seules légitimes pour prendre la décision finale et voient ces dispositifs comme des inspirations, des moyens de nuancer, d'amener des idées nouvelles.

« C'est-à-dire je lirai ce qui sortira de cette conférence comme une source d'inspiration ou éventuellement une interpellation qui vient par rapport à ce que nous pensons mais en sachant que ce n'est pas nécessairement représentatif. »
(Représentant d'une fédération de pouvoirs organisateurs)

Ainsi, de manière générale, elles adoptent des attitudes plutôt positives envers la participation des citoyens, tant qu'ils restent dans une position de consultation, de réception d'information et d'éducation. Ainsi, les parties prenantes ne témoignent pas d'une méfiance, ou d'une hostilité envers la participation citoyenne. Au contraire, elles manifestent plutôt des attitudes neutres, voire favorables envers la participation en général et le dispositif précis auquel elles sont confrontées. Ceci s'explique par le fait que selon les parties prenantes, ces dispositifs ne viennent pas concurrencer leur pouvoir décisionnel et ne constituent donc pas une menace. A l'inverse, pour les parties prenantes attribuant à McKinsey un rôle important dans la réforme, ils voient ce dernier comme une menace à leur propre pouvoir, dans la mesure où le consultant déciderait avec un groupe restreint d'acteurs, dans l'ombre, des orientations du Pacte.

« Si je le fais comparativement à une loi, moi je n'aurais pas de problème du tout à ce qu'une proposition de loi émane d'un panel citoyen, qu'elle puisse être constituée en tant que telle comme proposition de loi, mais là légitimité de la loi elle passera toujours par le pouvoir législatif quelque part. Et donc ici je pense que quand il y a une proposition d'évolution de l'enseignement, il est quand même important que les partenaires de l'école qui sont les organes représentatifs, des employeurs, les PO, les organes représentatifs des personnels et les organes représentatifs des parents, puissent voir et peut-être éventuellement analyser et reprendre les propositions qui leur paraissent pertinentes ou moins pertinentes. » (Représentant d'un syndicat)

« Ce que j'ai appris aussi pour toute cette époque-là donc jusque-là fin 2016 au moins jusqu'à la fin 2015 c'est l'omniprésence de McKinsey que l'on qualifiait d'hommes en noir au sein du cabinet lui-même, et donc en fait ils coachaient une série de présidents de groupe, une série de référents des groupes puisque il y avait un référent pour l'administration et un référent pour le cabinet voire un référent scientifique, et ils étaient coachés m'a-t-on dit hebdomadairement, après chaque réunion par McKinsey qui donc décodait ce qui s'était fait et qui leur fixait des objectifs. » (Représentant d'un syndicat)

Dans cet extrait, la personne interrogée adopte bien une position positive face à la participation des citoyens, tant qu'ils se voient octroyés un rôle consultatif en amont. Dans ce sens, il compare sa légitimité en tant que décideur à celle du législateur, qui s'il peut se laisser inspirer par les citoyens, restera ultimement le seul légitime pour prendre la décision finale.

Tableau 4 : Attribution d'un rôle d'information, d'éducation et de consultation

	Nombre de références aux freins (personnes)	Nombre de références aux moteurs (personnes)
Place sur l'échelle de la participation	15 (7)	14 (7)

Nb : les moteurs sont ici les référence à l'aspect bottom-up de la Conférence citoyenne, l'idée qu'elle peut amener des idées nouvelles venant nuancer et agrémenter le contenu de l'avis numéro 3. Les freins font référence aux aspects top-down d'éducation et d'information des participants et du public.

1.2. Cherry-picking

Parce qu'elles se considèrent les plus légitimes pour composer le contenu du Pacte, les parties prenantes se réservent le droit de n'intégrer que les recommandations en accord avec leurs positions propres. Ainsi, certaines parties prenantes diront que les recommandations issues de la Conférence citoyenne les rassurent, légitiment leurs positions et les travaux du Pacte en général. Aussi, les parties prenantes interrogées insistent bien sur le fait que si les propositions du mini-public allaient à l'encontre de leurs positions, ils seraient beaucoup plus réticents à en faire usage dans leur formulation de politiques.

« Ca confirme, ça rassure, ça fait en sorte enfin en tout cas de ne pas être complètement déconnecté, on se dit on n'est pas complètement déconnecté du terrain même si moi cela ne faisait pas tellement longtemps que j'avais quitté mon école. »
(Représentante d'une fédération de pouvoirs organisateurs)

« Et donc soit les points qu'ils avaient mis correspondaient, parce que forcément, et heureusement d'ailleurs ! Imaginez qu'entre les partenaires autour de la table qui veulent quand même représenter la plupart des composantes, que ce soit les personnels, l'aspect organisationnel avec les PO ou les associations de parents, ne sont pas déconnectés, déjà ils sont un volet participatif quand même, et donc on a des

points d'intersection, et donc inévitablement quand on a des points qui étaient indiqués qui venaient du participatif correspondaient aux demandes des uns et des autres, eh bien elles y figurent dans le texte. » (Représentant d'un syndicat)

Il ajoute plus loin :

« Mais s'ils sont originaux, il a fallu à un moment donné qu'ils soient tolérés par les acteurs autour de la table. S'ils étaient strictement originaux et soutenus par personne autour de la table, il est vraisemblable que la chance qu'ils soient restés c'est ... est bien moindre évidemment. »

« On rejoint complètement ce qu'il y a dans le Pacte donc effectivement c'était pour nous le Groupe central, c'était rassurant de se dire qu'on ne se plantait pas et que globalement on avait plutôt bien fait notre job. » (Représentante d'une fédération d'associations de parents)

Elle ajoute plus loin :

« Le problème c'est qu'il va y avoir quelque chose qui va sortir de cette Conférence de consensus qui va être cassé immédiatement parce qu'ils n'auront pas trouvé la réponse qu'ils attendaient dans cette Conférence de consensus et donc c'est ça la difficulté, c'est qu'il faut aussi que le participatif ne soit pas remis en question en permanence. »

Cette partie prenante montre donc bien que les recommandations des citoyens sont utilisées par les parties prenantes pour confirmer, valider leurs positions, se rassurer. Ainsi, les propositions qui n'entreraient pas dans leur position ne seraient simplement pas intégrées.

Une partie prenante interrogée ira même jusqu'à dire que tout est écrit d'avance, que ce n'est qu'une façade pour dire aux citoyens qu'ils ont été entendus pour éviter les revendications et légitimer le contenu du Pacte par une approche basée sur large consultation de tous les acteurs. Les recommandations des citoyens jouent ici un rôle d'inspiration, de nuance, mais surtout de légitimation pour les parties prenantes. Dans ce cas précis, les recommandations se trouvent effectivement dans la formulation de la politique en grande partie, mais cela ne témoigne pas de l'impact du mini-public qui les a produites, mais bien de la proximité des opinions des citoyens et de celles des parties prenantes.

« Donc vous voyez tout ça, je suis désolée de dire mais, il y a beaucoup de choses qui sont écrites à l'avance quand on réfléchit un peu. Mais ce n'est pas inutile quand même que

les gens puissent s'exprimer, même si vous savez comment ça va se terminer. »
(Représentant d'une fédération de pouvoirs organisateurs)

Tableau 5 : Pratique du cherry-picking

	Nombre de références aux freins (personnes)
Cherry-picking	36 (6)

2. Éléments conjoncturels

L'impact du mini-public sur le contenu final de l'avis numéro 3 est très réduit selon les parties prenantes. Cela est dû non seulement à son manque de légitimité par rapport à celle des parties prenantes (qui mène à un rôle purement consultatif, éducatif et informatif et à du cherry-picking des recommandations), mais aussi à des éléments plus conjoncturels.

Premièrement, la Conférence citoyenne, contrairement à d'autres processus participatifs du Pacte, n'a pas fait l'objet d'une représentation directe dans les instances de décision. En effet, si les syndicats ont eux aussi consulté leur base, ils en assuraient la représentation directe au sein des Groupes de travail et du Groupe central. À l'inverse, il n'y avait pas de citoyen pour représenter l'opinion des citoyens dans ces instances. Cela est déploré par les parties prenantes, pour qui les recommandations des citoyens auraient eu plus de poids si l'un d'eux était venu défendre les recommandations du mini-public au sein des Groupes de travail, par exemple.

« Je pense qu'à ce moment-là on les voit en direct dans le groupe central. Je prends un exemple: si vous avez la synthèse des focus group ok vous l'avez mais on ne dit pas dans le texte qu'on nous propose alors à travailler jusqu'ou ça a été pris en compte tandis que s'il y avait eu des gens des focus groupe qui étaient venus présenter leur travail peut-être que cela aurait été plus sûr qu'on ait intégré leurs remarques me semble t-il. » (Représentant d'un syndicat)

Aussi, le processus du Pacte dans son ensemble et encore plus fortement ses aspects participatifs (dont la Conférence sur le redoublement) semblent avoir été entourés de peu de communication. Les recommandations n'ont ainsi pas percolé dans le débat public à travers la presse ou par d'éventuels relais des groupes d'intérêts, ni même dans les instances du Pacte.

« On a fait très peu de publicité autour de ces tables rondes et autres trucs participatifs: il n'y a que la toute dernière sur les grilles où tout d'un coup tout le monde s'en est emparé. Très curieusement parce que le reste, à part un petit truc dans un journal il n'y avait rien donc... » (Représentant d'un syndicat)

Deuxièmement, le manque de temps, les timings serrés sont des éléments déterminants selon les parties prenantes pour expliquer l'impact réduit des processus participatifs. Plusieurs parties prenantes se plaignent en effet d'avoir souvent reçu de grandes quantités de documents avec peu de temps pour les lire avant de devoir négocier sur leur base : elles n'ont donc pas pu tout lire.

« C'est vrai qu'ils ont été submergé d'information. ça correspond à je ne sais pas combien de rapports...3 des élèves, 4 enquêtes, il n'y en a que 3 valide, il y a eu les groupes de discussion je crois qu'il y en a eu 12 ou 15 fois deux, Chaque fois fois deux donc on a fait des synthèses à un certain moment, les parents ont envoyé chacun un rapport donc ça en fait deux, donc voilà ça fait une somme de rapports... » (Membre du Cabinet)

« Ca arrivait trop tard, trop ensemble et donc on se retrouvait en une semaine avec 350 pages. Donc voilà. » (Représentant d'un syndicat)

Troisièmement, en ce qui concerne la Conférence citoyenne sur le redoublement en particulier, le problème de timing est encore plus marqué. En effet, ses conclusions sont arrivées au moment même des négociations du Groupe central sur l'avis numéro 3. Par conséquent, elles n'ont pas suivi le chemin classique des autres recommandations (intégration par les Groupes de travail, synthèse par le Bureau du Pacte et négociation par le Groupe central) mais sont arrivées directement sans avoir été synthétisées sur la table du Groupe central, alors en train de clôturer les négociations autour de la rédaction de l'avis numéro 3.

« L'avis numéro 3 était déjà rédigé quasiment finalisé lorsque le rapport sur le redoublement est sorti, on aurait pu l'intégrer à l'addendum mais je ne pense même pas que c'était nécessaire, tout était déjà dedans. » (Représentant d'une fédération d'associations de parents)

Quatrièmement, et il s'agit là d'un élément plus général, le monde de l'enseignement est perçu comme corporatiste, conservateur, réticent au changement selon les parties prenantes. L'une d'entre-elles utilisera comme exemple la consultation des professeurs par la Ministre Arena en 2004, qui se solda par un impact plus que réduit sur la réforme finale. De même, les intérêts des syndicats, fédérations d'associations de parents et Pouvoirs organisateurs semblent peu influençables par l'opinion des citoyens : ces parties prenantes restent les seules à la manœuvre.

« Quand même cette enquête de 2004, il y a des éléments, moi ce que je retiens c'est pour le secondaire, parce que c'est vraiment le secondaire que c'était le plus frappant. Un: le refus de toute nouvelle réforme, donc en 2004 ils disent ça à un taux important donc dès novembre 2004 Arena commence avec ses idées de réforme donc ça passe bien, extraordinairement bien. » (Représentant d'un syndicat)

Cinquièmement, dans ce cas, l'idée de lancer des processus participatifs vient du politique, pas des parties prenantes elles-mêmes : elles ne témoignent donc pas d'une volonté à la base d'entendre les recommandations des citoyens. Or, on l'a vu, le fait que le mini-public soit organisé par l'instance qui sera en charge d'en intégrer les résultats augmente la probabilité qu'il ait un impact⁷².

« Je ne sais pas ce qui était souhaité... Vous savez tout le monde il va... nous on n'était pas je vais dire... nous sur la démarche volet participatif, ça c'est une décision de la Ministre elle ne nous a pas... elle ne nous appartient pas cette décision-là.

- Non donc vous n'avez pas été consulté... personne n'est venu vous demander si vous étiez intéressé...

- la Ministre a dit que dans la technique qu'elle avait mis au point avec le consultant McKinsey, elle a mis au point un processus largement participatif, moi je ne vous cache pas que j'ai un peu le sentiment parfois que c'est de la com... » (Représentant d'un syndicat)

⁷² D. CALUWAERTS et M. REUCHAMPS, « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Disruptiveness », *Representation*, publié en ligne en novembre 2016.

Tableau 6 : Mobilisation d'éléments conjoncturels

	Nombre de références aux freins (personnes)
Eléments conjoncturels	51 (10)

Pour conclure, on voit que la légitimité (à la fois celle des parties prenantes et celle du mini-public), menant ensuite à du cherry-picking et à un rôle plus top-down que bottom-up du mini-public, et les éléments conjoncturels sont les deux thèmes qui ressortent le plus dans les discours des parties prenantes pour justifier la place réduite donnée aux recommandations des citoyens dans le Pacte d'excellence.

Discussion

La littérature analysant théoriquement et empiriquement sur de grands échantillons de dispositifs les conditions de l'impact d'un mini-public sur le processus décisionnel et le contenu des politiques publiques est en plein essor. Au travers de ce mémoire, j'ai moi aussi essayé de découvrir les raisons pour lesquelles les recommandations issues d'un mini-public à visée consultative parviennent ou non à influencer sur le contenu d'une politique publique. Les résultats auxquels je suis parvenue viennent tantôt confirmer, tantôt nuancer, tantôt questionner certains résultats d'enquêtes empiriques et certains postulats théoriques.

D'abord, mes résultats viennent confirmer l'importance du lien avec les institutions traditionnelles et la société au sens large pour expliquer l'impact des recommandations issues de mini-publics. Un mini-public avec de forts liens avec les institutions traditionnelles aura ainsi un impact potentiellement plus grand sur le contenu de la politique publique qu'un dispositif en restant isolé, déconnecté. Les parties prenantes mobilisent à ce sujet le fait qu'il n'y avait pas de représentant des citoyens dans les Groupes de travail ou le Groupe central, en disant parfois clairement que la présence d'un « délégué » des citoyens aurait permis une intégration plus systématique des recommandations de la Conférence citoyenne sur le redoublement. Ceci vient confirmer les résultats exposés dans plusieurs études antérieures⁷³.

Aussi, la communication et le lien avec la société au sens large s'avèrent cruciaux pour les parties prenantes : que ce soit autour du Pacte, de ses éléments participatifs ou plus précisément autour de la Conférence citoyenne sur le redoublement, elles remarquent qu'il y a eu peu de communication. Ceci empêche ainsi le mini-public non seulement d'être connu, mais aussi d'être approprié par les citoyens, les médias ou la société civile pour faire éventuellement pression pour sa prise en compte par les décideurs. Ainsi, les discours des parties prenantes confirment le rôle crucial joué par l'existence d'un lien entre le mini-public et les institutions traditionnelles et la société au sens large dans l'étendue de l'impact d'un mini-public.

⁷³ B. GEISSEL, « Democratic innovations : theoretical and empirical challenges of evaluation », in B. GEISSEL et K. NEWTON (dir.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise*, Londres: Routledge, 2012 ; V. JACQUET, J. MOSKOVIC, D. CALUWAERTS et M. REUCHAMPS, « The Macro Political Uptake of the G1000 in Belgium », in M. REUCHAMPS et J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, 2016, p. 53-74.

Aussi, le fréquent recours à du cherry-picking parmi les recommandations des citoyens vient confirmer ce que l'on retrouve dans d'autres études à ce sujet⁷⁴. Ainsi, si les parties prenantes s'en servent un peu comme une source d'inspiration, comme un réservoir d'idées nouvelles, elles ne sélectionnent que celles qui viennent conforter leurs positions et décisions préalables. En ce sens, les recommandations citoyennes qui vont dans le sens de leurs propres idées et décisions sont utilisées par les parties prenantes pour légitimer ces idées et décisions⁷⁵. Par conséquent, les objectifs poussant à la mise en place de mini-publics (apport d'idées innovantes, intégration des préférences et des besoins des citoyens dans les politiques publiques, renouvellement démocratique du système politique et administratif) ne semblent pas coïncider avec les objectifs que leur confèrent les parties prenantes. Ces dernières n'utilisent en effet pas les mini-publics comme un outil en vue d'améliorer le contenu des politiques publiques et le fonctionnement démocratique du système politique et administratif, mais bien comme des outils renforçant leur propre légitimité en tant que seuls acteurs de la décision en leur qualité d'experts et de représentants du terrain.

Outre cet objectif de légitimation, les parties prenantes attribuent au mini-public un rôle consultatif, informatif et éducatif : pour les décideurs, le but de ces mini-publics n'est pas d'influer sur la formulation de la politique publique, qu'ils sont les seuls à pouvoir construire. Leur notion d'impact est ainsi tout à fait différente de celle de certains théoriciens⁷⁶ pour qui la notion d'impact sur le contenu des politiques publiques serait souvent cruciale pour la légitimité d'un mini-public. Pour les décideurs, l'impact d'un mini-public ne se mesurerait pas à l'aune de son influence sur la politique publique, mais bien sur les changements de mentalité et l'information distribuée aux citoyens par ce biais. Leur approche de l'impact des mini-publics revêt donc un aspect beaucoup plus *top-down* que *bottom-up*. Ceci pourrait expliquer pourquoi les nombreuses études portant sur les conditions favorisant l'impact d'un

⁷⁴ Voir par exemple : J. FONT, G. SMITH, C. GALAIS et P. ALARCON, « Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes », *European Journal of Political Research*, 2017 ; B. COOKE et U. KOTHARI (dir.), *Participation: The new tyranny?*, Londres: Zed Books, 2001 ; M. RYAN et G. SMITH, « Towards a comparative analysis of democratic innovations: Lessons from a small-N fs-QCA of participatory budgeting », *Revista Internacional de Sociología*, volume 70, n° 2, 2012, p. 89–120.

⁷⁵ R. HOPPE, « Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making », *Policy and Politics*, volume 39, n° 2, 2011, p. 163-186.

⁷⁶ B. GEISSEL, « Democratic innovations : theoretical and empirical challenges of evaluation », in B. GEISSEL et K. NEWTON (dir.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise*, Londres: Routledge, 2012 ; V. JACQUET, J. MOSKOVIC, D. CALUWAERTS et M. REUCHAMPS, « The Macro Political Uptake of the G1000 in Belgium », in M. REUCHAMPS et J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, 2016, p. 53-74.

mini-public sur le contenu des politiques publiques dévoilent des résultats pointant vers un faible impact de ces derniers, et concluent que les mini-publics occupent la plupart du temps une place consultative. Si les mini-publics sont en effet mis en place avec une visée consultative, parfois, l'objectif principal n'est pas dans la consultation des citoyens, mais bien dans la transmission d'information vers les citoyens, l'instauration d'un changement de pratiques et de mentalité. Certaines recherches s'évertueraient ainsi à tenter de mesurer un impact sur le contenu des politiques publiques et les causes de celui-ci alors que l'objectif n'était pas forcément d'avoir un tel impact sur le contenu des politiques publiques, voire même pas de consulter les citoyens. L'objectif principal, comme ce mémoire le montre, peut être d'informer et d'éduquer les citoyens plus que de les consulter, il est donc aisé de comprendre pourquoi l'impact du mini-public est si faible dans ce cas. Aussi, il est donc naturel de constater que les parties prenantes sont loin de se méfier de ces dispositifs, dans la mesure où dès le départ elles ne les considèrent pas comme des challengers. En effet, les citoyens ne viennent en rien concurrencer leur pouvoir dans la prise de décision. De plus, il est clair pour toutes les parties prenantes que le rôle de ces dispositifs est bien d'apporter des nuances, mais surtout d'informer les citoyens voire de les éduquer.

A la fois la tendance au cherry-picking et le rôle bottom-up donné aux mini-public s'explique par le manque de légitimité attribué aux mini-publics par les parties prenantes. Dans la littérature, la légitimité d'un mini-public repose en partie sur son design et la faculté de celui-ci à faire émerger de la diversité de ces participants des décisions consensuelles, collectives et orientées vers le bien commun et non les intérêts individuels de ses participants. Ceci serait possible grâce à la concrétisation de principes de délibération égale et non conflictuelle, permettant de monter en généralité à partir de l'expression de la diversité et de faire triompher les meilleurs arguments en vue de la formulation de solutions collectives et raisonnables⁷⁷. L'analyse des entretiens a montré que les parties prenantes ne perçoivent en majorité pas la faculté des mini-publics délibératifs de produire de tels résultats, et ne leur accordent donc aucune légitimité basée sur leur respect du principe de délibératif. Au contraire, les parties prenantes interrogées se basent à la fois sur des éléments liés au dispositif, au contenu des recommandations et à leurs attitudes face à la participation citoyenne pour justifier le fait qu'elles n'estiment pas que ces dispositifs et les citoyens eux-mêmes soient en mesure de

⁷⁷ C. LAFONT, « Is the Ideal of a Deliberative Democracy Coherent? », in S. BESSON et J. L. MARTI (dir.), *Deliberative Democracy and its Discontents*, 2006, p. 3-26.

délivrer des recommandations raisonnables et orientées vers le bien commun. En ce sens, le dispositif ne permettrait pas de laisser s'exprimer autre chose que des points de vues particuliers, et les citoyens ne seraient pas capables d'aller au delà de recommandations individualistes. Ainsi, elles considèrent que les recommandations de la Conférence citoyenne sont soit des simples constats, soit des positions individuelles. Cet aspect de la légitimité des mini-publics n'est ainsi pas reconnue par les parties prenantes alors qu'elle constitue un élément central sur lequel repose la légitimité d'un mini-public selon ses théoriciens.

En outre, les parties prenantes ne semblent pas non plus percevoir la légitimité du mini-public basé sur sa composition diverse et son apport d'un « savoir citoyen ». Outre la légitimité basée sur la concrétisation du principe délibératif et à sa faculté de produire des recommandations de qualité, la littérature théorique fait aussi reposer une partie de la légitimité des mini-publics sur la diversité d'opinions qu'ils font se rencontrer⁷⁸ et sur le savoir non-expert qu'ils font émerger. Ces aspects de la légitimité d'un mini-public ne sont pas perçus par les parties prenantes interrogées, qui ne mentionnent jamais cette diversité et ce savoir non-expert comme des moteurs de la légitimité du mini-public, comme ils ne mobilisent pas non plus leur caractère délibératif. Elles utilisent en effet d'autres critères pour juger la légitimité d'un acteur dans la prise de décision : l'expertise et la représentativité. En d'autres termes, ils ne semblent pas (à l'exception d'une représentante d'une fédération d'associations de parents) percevoir d'autre légitimité qu'une légitimité basée sur la représentativité et l'expertise. Or, la légitimité des citoyens, lorsqu'ils se rassemblent dans des mini-publics, ne pourrait pas reposer sur ces éléments. C'est en effet l'essence même de ce genre de dispositif de faire participer des gens qui ne sont experts « que de leur quotidien »⁷⁹, qui font part d'un *savoir citoyen*⁸⁰ et non d'une *expertise technique* du sujet. L'idée selon laquelle « celui qui porte la chaussure sait mieux si elle blesse et où elle blesse, même si le cordonnier compétent est meilleur juge pour savoir comment remédier au défaut »⁸¹ est majoritairement absente des discours des parties prenantes, selon lesquelles celui qui porte la chaussure ne serait souvent pas apte à énoncer où elle blesse. De plus, l'idée derrière ces mini-publics n'est pas de rassembler échantillon basé sur la *représentativité* mais bien sur la

⁷⁸ D. CALUWAERTS et J.E. UGARRIZA, « Favorable Conditions to Epistemic Validity in Deliberative Experiments: A Methodological Assessment », *Journal of Public Deliberation*, volume 8, n° 1, 2012, p. 4-16

⁷⁹ J. DEWEY, *The Public and Its Problems*, Ohio University Press Books, 1954.

⁸⁰ Y. SINTOMER, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, volume 3, n° 31, 2008, p. 115-133.

⁸¹ J. DEWEY, *The Public and Its Problems*, Ohio University Press Books, 1954.

diversité des participants⁸². Ainsi, le registre de légitimité des parties prenantes n'inclut en général pas ces notions propres aux mini-publics, qu'elles continuent d'évaluer à l'aune des standards de leur propre légitimité basée sur la représentativité et l'expertise.

Pour conclure, on remarque particulièrement une confusion dans les objectifs entre les parties prenantes et les activistes, chercheurs, politiques, citoyens qui stimulent et justifient la mise en place de mini-publics dans la littérature et sur le terrain. Les objectifs assignés aux mini-publics par ces derniers sont généralement basés sur une approche bottom-up comprenant l'apport d'idées innovantes, l'intégration des préférences et des besoins des citoyens dans les politiques publiques via l'apport de leur savoir non-expert et la rencontre de leur diversité, le renouvellement démocratique du système politique et administratif et la mise en place d'une délibération citoyenne. Or, les parties prenantes attribuent des rôles tout à fait différents aux mini-publics. En effet, elles utilisent les recommandations issues de mini-publics comme des outils plus top-down que bottom-up. Elles s'en servent pour légitimer leurs propres positions et décisions et pour diffuser l'information vers le citoyen, voire instaurer chez celui-ci un changement de mentalité et de pratiques. Ainsi, tant que cette confusion des rôles perdurera, il sera naturel d'observer un faible impact au sens d'une influence sur les politiques publiques, dans la mesure où il ne s'agit pas là de l'impact que veulent en tirer les parties prenantes en charge de la décision.

Ainsi, si l'on veut voir se réaliser dans la pratique les objectifs attribués aux mini-publics par leurs théoriciens et leurs praticiens, il s'agirait d'agir sur deux niveaux. Premièrement, théoriciens et praticiens de la démocratie participative et délibérative pourraient s'engager dans une communication plus intense autour des apports des mini-publics, considérés comme des dispositifs de remontée de l'information vers les décideurs. Pour cela, il s'agirait de sensibiliser et familiariser les décideurs à la thèse avancée par Dewey d'autres⁸³. Il s'agirait de leur montrer comment « savoir citoyen » et « savoir expert » peuvent être complémentaires dans la quête de l'amélioration du contenu des politiques publiques et de leur légitimité. Selon ces thèses, les citoyens seraient en effet capables de participer aux côtés des politiques et des

⁸² M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC et S. DEVILLERS, « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017, n°2344-2345.

⁸³ L. DAMAY, « Construire les problèmes, construire le public: le cas du budget participatif de la ville de Mons », in D. DUEZ et L. DAMAY (dir.), *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2011, p. 137-173.

experts en amenant leur propre savoir enraciné dans l'expérience, le vécu de leur quotidien dont ils sont les experts⁸⁴. Deuxièmement, comme énoncé plus haut, le manque de communication autour du dispositif est l'un des éléments participant à son faible impact sur le contenu du Pacte. Ce manque de communication est surtout dû selon les parties prenantes à un déficit de compréhension du fonctionnement du mini-public. Pour pallier à cela, il s'agirait d'informer mieux les décideurs, journalistes, organismes associatifs par rapport au principe de délibération et de diversité, au rôle des facilitateurs et de l'information distribuée dans la création de recommandations tournées vers l'intérêt général. Avec une meilleure connaissance des dynamiques à l'œuvre et des principes fondateurs du fonctionnement des mini-publics, les acteurs pourraient mieux en percevoir la légitimité et l'utilité dans la formulation des politiques publiques. Par conséquent, ils pourront occuper plus de place dans le processus décisionnel et auront par conséquent plus de chance de concrétiser en pratique les objectifs théoriques qu'on entend leur faire atteindre. En effet, comme le remarque une des parties prenantes interrogées, la mise en place de dispositifs participatifs est assez récente et ne délivre pas encore tout son potentiel.

« Il ne faut pas baisser les bras il faut continuer ! On est au début et je pense qu'il faut donner... il faut avancer dans ce sens-là, dans le sens du participatif et du citoyen qui doit participer, prendre sa part dans la vie politique en fait parce que moi je trouve que c'est dramatique ce sentiment anti-politique qui émerge, qui est là tout le temps en permanence et je trouve que effectivement c'est parce que on est dans un système qui a fonctionné jusqu'à un certain moment d'une démocratie représentative mais à un moment la démocratie s'arrête au moment des élections c'est ça qu'il faut dépasser et donc donner cette place aux citoyens. » (Représentante d'une fédération d'associations de parents)

⁸⁴ L. DAMAY, « Devenir un acteur politique dans un dispositif participatif », in F. CANTELLI, M. ROCA I ESCODA, J. STAVO-DEBAUGE et L. PATTARONI (dir.) *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, 2009, p. 233-251.

Conclusion

Que peut-on apprendre de ces résultats ? L'analyse des raisons derrière le manque d'impact de la Conférence citoyenne sur le redoublement montre qu'il est peu aisé de trouver un seul facteur déterminant pour prédire un tel constat. En effet, plusieurs raisons, plus ou moins prédominantes selon les personnes interrogées, se croisent pour expliquer l'étendue de l'impact des recommandations des citoyens issues d'un mini-public, dans ce cas-ci assez relatif. Cette étude a ainsi permis de dégager deux raisons fondamentales pour lesquelles les parties prenantes décident d'intégrer ou non les recommandations issues d'un mini-public: le différentiel de légitimité entre les citoyens et les parties prenantes et les éléments conjoncturels liés au processus de la politique publique et du mini-public considéré. Premièrement, les parties prenantes se considèrent en effet les plus légitimes aux côtés du politique pour opérer les arbitrages finaux en termes de politiques publiques. Cette position les amène alors, non pas à se méfier des citoyens, mais à leur accorder une place tout au plus consultative dans le processus décisionnel. Aussi, elles se réservent le droit de n'intégrer que les recommandations qui entrent dans leur éventail de revendications. Deuxièmement, outre ces attitudes personnelles, des éléments strictement liés au processus du Pacte semblent expliquer le faible impact de la Conférence citoyenne sur le redoublement : le manque de temps, l'arrivée tardive de l'événement, le manque de communication, le corporatisme du monde de l'enseignement et l'origine du processus chez le politique et non chez les parties prenantes en charge de la décision.

Ainsi, si une analyse textuelle comparant le contenu de l'avis numéro 3 et celui du rapport final de la Conférence citoyenne aurait pu conduire à conclure à un fort impact de cette dernière (au vu de leur grande similitude en terme de contenu), l'analyse des entretiens dévoile le contraire. La forte ressemblance entre les deux ne s'explique pas par une place de co-décideurs qui aurait pu être attribuée aux citoyens, mais par l'interaction d'une dynamique de cherry-picking dans le chef des parties prenantes, et du consensus qui semble exister entre les citoyens et les décideurs en matière de redoublement. Les parties prenantes, favorables à la participation citoyenne de manière générale, restent en effet attachées au rôle consultatif de cette participation, dans la mesure où elles seules seraient légitimes aux côtés du politique pour formuler les politiques. Ce rôle n'est pas le seul qu'elles attribuent aux mini-publics. Aussi, et même plus fortement, elles considèrent ces dispositifs comme des outils permettant

d'éduquer, de changer les mentalités et les pratiques, de résoudre des malentendus et d'informer sur la réforme en cours. En d'autres termes, elles donnent un rôle plus top-down que bottom-up à ces dispositifs. Ces freins en termes de légitimité, cet attachement au rôle consultatif voire informatif et éducatif et la forte tendance au cherry-picking s'ajoutent ainsi aux nombreux freins conjoncturels pour expliquer le faible impact de la Conférence citoyenne sur le redoublement.

Que peut-on en conclure par rapport à la légitimité de la Conférence citoyenne sur le redoublement ? A la fois, elle n'a pas d'impact direct sur le contenu du Pacte, mais en même temps ses recommandations s'y trouvent grâce au mécanisme exposé ci-dessus. Des analyses ultérieures pourraient se pencher sur la perception des citoyens de cette Conférence citoyenne, la légitimité et le rôle qu'ils lui attribuent. Il serait ainsi intéressant de comparer les perspectives, les rôles attribués à un mini-public à la fois par les décideurs et par les participants à cet événement. Même sans impact perceptible, la Conférence citoyenne pourrait être considérée comme légitime aux yeux des citoyens et de ses participants, si les participants dès le départ n'attribuent pas non plus un rôle au-delà de la consultation à ce dispositif. La légitimité du processus pourrait ainsi non pas résulter de son impact direct sur le contenu de la politique publique comme la littérature tend à le considérer habituellement, mais bien du consensus sur le rôle qui lui est attribué par les décideurs et les citoyens. Par exemple, si les citoyens eux-aussi considèrent que les parties prenantes et les politiques sont plus légitime pour prendre les décisions, et qu'ils considèrent ainsi que leur rôle doit se limiter à une consultation avec une décision finale aux mains des acteurs les plus légitimes (parties prenantes et politiques), alors il n'y aurait pas de problème en terme de légitimité du mini-public, dans la mesure où les deux groupes seraient d'accord sur son rôle : personne n'est leurré sur les objectifs et il n'y aurait ainsi pas de frustration.

Pour conclure, il est difficile d'évaluer la légitimité de ce processus sans appréhender la perspective des citoyens à côté de celle des décideurs. La légitimité attribuée par les citoyens et celle perçue par les décideurs doivent ainsi se voir comme deux faces d'une même pièce. Une de ces faces a été longuement décodée dans ce mémoire, et nous avons maintenant une idée plus claire du rôle attribué à un mini-public par des parties prenantes. Si les citoyens ne se retrouvent pas dans ces justifications, donnent au mini-public une place supérieure sur l'échelle de la participation, alors il pourrait en résulter un déficit de légitimité pour la

Conférence citoyenne sur le redoublement et pour l'ensemble du Pacte pour un Enseignement d'excellence.

Bibliographie

1. Ouvrages

- M. BARNES, J. NEWMAN et H. SULLIVAN, *Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Public Participation*, Bristol: Policy Press, 2007.
- G. BOOGAARD et A. MICHELS, *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom Bestuurskunde, 2016.
- B. COOKE et U. KOTHARI (dir.), *Participation: The new tyranny?*, Londres: Zed Books, 2001.
- R. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven and Londres, Yale University Press, 1989.
- R. DALTON, et M. WATTENBERG (dir.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- R. DALTON, B. E. CAIN et S. E. SCARROW (dir.), *Democracy Transformed ?*, Oxford : Oxford University Press, 2003.
- J. DEWEY, *The Public and Its Problems*, Ohio University Press Books, 1954.
- J.S. FISHKIN, *Democracy and Deliberation*. New Haven : Yale University Press, 1991.
- J.S. FISHKIN, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS et J. ROSE, *When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform*, Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- B. GEISSEL et K. NEWTON (dir.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise*, Londres: Routledge, 2012.
- B. GLASER, *Basics of grounded theory analysis*, Sociology Press, 1992.
- J. HIBING et E. THEISS-MORSE, *Congress as Public Enemy. Public Attitudes Toward American Political Institutions*, Cambridge University Press, 1995.
- J.C. KAUFMAN, *L'entretien compréhensif*, Paris: Nathan, 1996.
- J. KINGDON, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Essex: Pearson, 2014.

D. MUTZ, *Hearing the other side*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

T. NABATCHI et M. LEIGHNINGER, *Public participation for the 21st century*, Hoboken: Jossey-Bass, 2015.

Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Paris: Economica, 1998.

J. PARKINSON, *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford & New York: Oxford University Press, 2006.

G. SMITH, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, 2009.

M. REUCHAMPS et J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, 2016, p. 33-51.

M. E. WARREN et H. PEARSE (dir.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens Assembly*, Cambridge University Press, 2008.

2. Chapitres d'ouvrages collectifs

L. DAMAY, « Devenir un acteur politique dans un dispositif participatif », in F. CANTELLI, M. ROCA I ESCODA, J. STAVO-DEBAUGE et L. PATTARONI (dir.) *Sensibilités pragmatiques. Enquêter sur l'action publique*, 2009, p. 233-251.

L. DAMAY, « Construire les problèmes, construire le public: le cas du budget participatif de la ville de Mons », in D. DUEZ et L. DAMAY (dir.), *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2011, p. 137-173.

A. FUNG, « Democratizing the Policy Process », in M. MORAN, M. REIN et R.E. GOODIN (dir.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, 2006, p. 667-683.

B. GEISSEL, « Democratic innovations : theoretical and empirical challenges of evaluation », in B. GEISSEL et K. NEWTON (dir.), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise*, Londres: Routledge, 2012.

B. GEISSEL et S. GHERGHINA, « Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations », in M. REUCHAMPS et J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, 2016.

J. HABERMAS, « Three normative models of Democracy », in S. BENHABIB (dir.), *Democracy and Difference*, 1996, p. 21-30.

C. LAFONT, « Is the Ideal of a Deliberative Democracy Coherent? », in S. BESSON et J. L. MARTI (dir.), *Deliberative Democracy and its Discontents*, 2006, p. 3-26.

S. RUI, « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente », in L. SIMARD, J.-M. FOURNIAU et S. RUI (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoise*, Paris : L'Harmattan, 2005, p. 77-86.

G. SMITH, « Designing Democratic Innovations at the European Level: Lessons from the Experiments », in R. KIES et P. NANZ (dir.), *Is Europe listening to us? Successes and failures of EU citizen consultations*. Ashgate, 2013.

J. SUITER, D.M. FARRELL et C. HARRIS, « The Irish Constitutional Convention: A Case of 'High Legitimacy'? », in M. REUCHAMPS et J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, ECPR Press, 2016, p. 33-51.

3. Articles

S.R. ARNSTEIN, « A Ladder Of Citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, volume 35, n° 4, 1969, p. 216-224.

L. BHERER, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, volume 1, n°1, 2011, p. 105-133.

L. BLONDIAUX, « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? », *Revue française de science politique*, volume 57, n° 6, 2007, p. 759-774.

V. BRAUN et V. CLARKE, « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, volume 3, n°2, p.77-101.

D. CALUWAERTS et M. REUCHAMPS, « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Disruptiveness », *Representation*, publié en ligne en novembre 2016.

D. CALUWAERTS et J.E. UGARRIZA, « Favorable Conditions to Epistemic Validity in Deliberative Experiments: A Methodological Assessment », *Journal of Public Deliberation*, volume 8, n° 1, 2012, p. 4-16.

S. CHAMBERS, « Rhetoric and the Public Sphere: has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? », *Political Theory*, volume 37, n°3, 2009, p. 323-350.

M. COOKE, « Five arguments for Deliberative Democracy », *Political Studies*, volume 48, 2000, p. 947-969.

L. DELEON, « Embracing Anarchy: Network Organization Review », *Administrative Theory and Praxis*, volume 16, n° 2, 1994, p. 234-253.

K.M. EISENHARDT, « Building Theories from Case Study Research », *Academy of management review*, volume 14, n° 4, 1989, p. 532-550.

A.C. FRESCHI et V. METE, « The Political Meanings of Institutional Deliberative Experiments. Findings on the Italian case », *Sociologica*, 2009.

J. FONT, G. SMITH, C. GALAIS et P. ALARCON, « Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes », *European Journal of Political Research*, 2017.

A. FUNG, « Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight institutional design choices and their consequences », *The Journal of Political Philosophy*, volume 2, n° 3, 2003, p. 338-367.

A. FUNG, « Varieties of participation in complex governance », *Public Administration Review*, 2006, p. 66-75.

B. GOLDFRANK et A. SCHNEIDER, « Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul », *Latin American Politics and Society*, volume 48, n°3, 2006, p. 1-31.

R.E. GOODIN et J.S. DRYZEK, « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics & Society*, volume 34, n°2, 2006, p. 219-244.

K. GRÖNLUND, M. SETÄLA et K. HERNE, « Deliberation and civic virtue: Lessons from a citizen deliberation experiment », *European Political Science Review*, volume 2, n° 1, 2010, p. 95-117.

C. HENDRIKS, « Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups Roles, Tensions and Incentives », *Australian Journal of Public Administration*, volume 61, n°1, 2002, p. 64-75.

C. HENDRIKS, « When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation », *Politics and Society*, volume 34, n°4, 2006, p. 571-602.

R. HOPPE, « Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making », *Policy and Politics*, volume 39, n° 2, 2011, p. 163-186.

V. JACQUET, N. SCHIFFINO, M. REUCHAMPS et D. LATINIS, « Union sacrée ou union forcée ? Les Parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, volume 3 n°13, 2015, p. 171-203.

C. LAFONT, « Deliberation, Participation, and Democratic Legitimacy: Should Deliberative Mini-publics Shape Public Policy? », *The Journal of Political Philosophy*, volume 23, n°1, 2015, p. 40-63.

E. LÖVBRAND, R. PIELKE JR. et S. BECK, « A Democratic Paradox in Studies of Science and Technology », *Science, Technology and Human Values*, volume 36, n°4, p. 474-496.

J. MANSBRIDGE, « Rethinking representation », *American Political Science Review*, volume 97, 2003, p. 515-528.

A. MICHELS, « Les innovations dans la gouvernance démocratique – En quoi la participation citoyenne contribue-t-elle à l'amélioration de la démocratie ? », *Revue Internationale des sciences Administratives*, volume 77, n° 2, 2011, p. 275-296.

S. NIEMEYER, « The Emancipatory Effect of Deliberation : Empirical Lessons from Mini-Publics », *Politics and Society*, volume 39, n° 1, 2011, p.103-140.

J. PARKINSON, « Why Deliberate? The Encounter between Deliberation and New Public Managers », *Public Administration* 82, volume, n°2, 2004, p. 377-95.

C. PATEMAN, « Participatory Democracy Revisited », *Perspectives on Politics*, volume 10, n° 1, 2012, p. 7-19.

L. PELLIZZONI et L. VANNINI, « Une idée sur le déclin ? Evaluer la nouvelle critique de la délibération publique », *Participations*, volume 2, n° 6, 2013, p. 87-118.

M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC et S. DEVILLERS, « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017, n°2344-2345.

M. RYAN et G. SMITH, « Towards a comparative analysis of democratic innovations: Lessons from a small-N fs-QCA of participatory budgeting », *Revista Internacional de Sociología*, volume 70, n° 2, 2012, p. 89–120.

Y. SINTOMER, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, volume 3, n° 31, 2008, p. 115-133.

4. Working papers

P. MAIR, *Democracy Beyond Parties*. Irvine: University of California, Center for the Study of Democracy, 2005.

5. Contributions à des colloques et conférences

J. FONT et G. SMITH, « The policy effects of participation : Cherry picking among local policy proposals ? », Papier présenté au 11^{ème} Congrès de la AECPA à Séville en septembre 2013.

B. GEISSEL, « On the Evaluation of democratic Innovations », Papier présenté au 21ème *World Congress of Political Science* à Santiago en juillet 2009.

K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER et M. SETÄLÄ, « Deliberative Mini-publics: Practices and Prospects », Papier présenté la *conférence annuelle de la Political Studies Association* à Belfast en avril 2012.

C. NIESSEN, « Dealing with the Newcomer: How Politicians and Parties prenantes Envision the Place of a Deliberative Mini-public in Political Decision-making » Papier présenté à la conférence *Belgium: the State of the Federation* en décembre 2018 à Bruxelles.

Pour répondre à la crise de légitimité de nos démocraties représentatives, certains chercheurs, politiciens, activistes et citoyens mettent en place des mini-publics. Ces derniers pourraient renforcer la légitimité des institutions traditionnelles aux yeux des citoyens s'ils parviennent entre autres à avoir un impact sur le contenu des politiques publiques. Dans ce cadre, ce mémoire a pour but de découvrir les éléments favorisant ou freinant cet impact, au travers des raisons mobilisées par les décideurs pour justifier d'intégrer ou non des recommandations issues de mini-publics dans leur formulation de politiques publiques. Plus précisément, ce mémoire tentera de déceler les raisons derrière l'impact des recommandations produites par la Conférence citoyenne sur le redoublement sur le contenu du Pacte pour un Enseignement d'excellence.

Mots-clés : Participation citoyenne ; innovations démocratiques ; politiques publiques ; mini-publics ; enseignement