

Dans quelle mesure la participation citoyenne favorise-t-elle la mise en œuvre d'une politique éducative ?

GEORGES FELOUZIS & BARBARA FOUQUET-CHAUPRADE

Université de Genève

Introduction : une étude de cas

- Un cas concret : une **réforme éducative en suisse** (Genève).
- En quoi les spécificités des institutions politiques suisses (notamment la participation citoyenne) influencent la façon dont l'action publique en éducation est **acceptée, légitimée et mise en œuvre**.
- En France comme dans d'autres pays : **difficulté de réformer l'école**, de « faire consensus » sur ce que doit — ou devrait — être l'école, comment devrait-elle répondre aux attentes de la société.

Introduction : conflit de légitimité

- Question de la **légitimité des réformes** : comment se construit un **consensus** autour de l'action publique en éducation, comment la **légitimité** de ces réformes se construit-elle et par quels processus.
- Les réformes éducatives sont complexes à mettre en œuvre parce qu'il existe un conflit de légitimité les concernant :
 - a/ plusieurs principes coexistent simultanément pour donner du sens à l'école,
 - b/ ils sont chacun portés prioritairement par un type d'acteurs institutionnels et que
 - c/ ces principes entrent **en conflit** dans des situations de changement telle que des réformes

Introduction : participation citoyenne et éducation

- Question : **comment la participation citoyenne agit-elle sur l'action publique en éducation et plus spécifiquement sur la mise en œuvre** concrète de cette action ?
- Questions subsidiaires : **quelle forme de légitimité suppose-t-elle ? En quoi permet-elle de construire des consensus durables ?**
- Hypothèse : sous certaines conditions, **le cadre de la démocratie participative** est un moyen de **limiter ce conflit de légitimité** concernant l'école par le fait qu'il **implique les citoyens** par divers moyens aux processus décisionnels.

Partie 1 : qu'est-ce que la démocratie participative en Suisse ?

Au plan démocratique

- « Le pouvoir du peuple, pour le peuple et par le peuple »
- Les outils de la participation :
 - Trois niveaux : confédération, cantons, communes
 - Référendum
 - Initiative populaire
 - Pétition
- Ce système organise la participation des citoyens de façon directe
- ET ... nous faisons l'hypothèse, également de façon indirecte.

Au plan politique (I)

- Découle du système démocratique l'idée centrale de consensus
- « qui va bien au-delà d'une majorité de circonstance » (Linder et Iff, 2011, p. 99).
- Lascoumes (2009) définit le consensus comme la convergence de positions différentes émanant de changements de représentations.
- Comporte un risque de lenteur, risque d'oppositions fortes...

Au plan politique (II)

- Système décentralisé et principe de subsidiarité: c'est la plus petite entité capable de résoudre un problème doit prendre la décision
- 26 cantons = 26 systèmes éducatifs
- Mais ont en commun une longue tradition de systèmes filiarisés dans le secondaire 1 (de façon plus ou moins stricte)

Partie 2 : étude de cas en Suisse - la réforme du secondaire 1 à Genève

Situation initiale

- Comme dans beaucoup d'autres pays, la Suisse se questionne sur le meilleur moyen d'organiser l'école moyenne (Cycle d'Orientation) :
 - Comment regrouper les élèves ?
 - Faut-il des filières ?
 - Et si oui, selon quelles modalités de regroupement ?
 - Si non, comment organiser des classes hétérogènes ?

Grade	1P	2P	3P	4P	5P	6P	7P	8P	9CO	10CO	11CO	1sec. 2	2sec. 2	3sec. 3
Âge	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Niveau	Primary school								Secondary I education (Cycle d'orientation)			Secondary 2 education (post-compulsory)		

Des réformes successives

1962-1971 : trois modifications du système de filières

1971 : expérimentation de classes hétérogènes dans une zone pilote correspondant à 3 établissements (jamais généralisée mais persiste jusqu'à la réforme de 2010)

1996 : retour au premier modèle de filières

2001 : initiative parlementaire pour renforcer l'hétérogénéité (rejetée)

2005 : initiative populaire (IN 134) pour renforcer les filières

2006 : initiative populaire (IN 138) pour renforcer l'hétérogénéité

2007 : projet de loi (contreprojet) du Gouvernement accepté par le Parlement

2010 : votation et acceptation du contre-projet. Entrée en vigueur à partir de 2011

2019 : annonce d'un nouveau projet de réforme pour 2022 : CO22

2021 : dépôt du projet de loi CO22 au Parlement genevois (renvoyé en commission, actuellement en suspens)

2022 ? : entrée en vigueur de la loi ?

Les instruments pour la régulation de la mise en œuvre (I)

- **Réforme de 2010 :**

- Exemple type de politique scolaire construite par les outils de la démocratie participative
- Porte uniquement sur la structure
- La mise en œuvre se fait par deux instruments: le règlement ; les valeurs professionnelles des enseignants.
- Est vécue comme le résultat d'un consensus politique :
 - « Et puis c'était l'idée, qui est très suisse, de dire, j'ai deux initiatives parfaitement opposées, je vais réussir à faire la synthèse, le consensus ultime, et puis voilà le consensus ultime il est pourri ! » (Députée – Gauche)
 - « c'est toujours le même jeu : qui gagne, qui perd. Et en politique, le consensus est souvent ce qui permet d'arriver à des solutions, il faut pas rêver, les prises de positions dogmatiques extrêmes ne marchent jamais, ne sont jamais acceptées, donc parfois je crois qu'il faut accepter de se dire, est-ce que c'est une solution avec laquelle on peut vivre. Mais moi j'essaie toujours de me dire, est-ce que je peux vivre à titre personnel mais est-ce que je pense que la société ou le canton, peut vivre avec cette décision, et si oui, jusqu'à où est-ce que je lâche ? » (Députée – centre droit)

Les instruments pour la régulation de la mise en œuvre (II)

- **Réforme de 2022...**

- Ici pas d'usage des outils de la démocratie participative
- Les modalités concrètes de la mise en œuvre sont pensées dès la conception de la politique
- Dispositif participatif:
 - Groupes de travail (5) constitués des DG, syndicats, directions de Cycles, associations de parents etc.: dimensions pédagogiques sont centrales
 - Groupe de consultation constitué d'1 Député par parti (commission enseignement du Grand Conseil): négociations du projet de loi.
- Cette fois: un PL qui est déposé au Parlement (changements de structures) et un vaste travail sur la mise en œuvre (changements pédagogiques)
- La formation professionnelle est vue comme la pierre angulaire et largement anticipée pour la mise en œuvre
- Un groupe de travail « accompagnement au changement »
 - Travaille par exemple autour du changement des représentations des enseignants qui doivent passer d'un système avec une homogénéité des niveaux scolaires à un système « mixte intégré »
 - Tente de créer « une culture commune »

La construction du consensus

- Dans la réforme de 2010 :
 - Utilisation des outils de la démocratie directe mais ...
 - ...le consensus est plutôt un accord minimal → un compromis
 - Réforme légitime car obtient la majorité en votation
 - Mais échoue à réduire les inégalités et les problèmes d'orientation au post-obligatoire
- Dans la réforme de 2022 :
 - La mise en œuvre est pensée dès le départ : ne pas reproduire les erreurs?
 - Processus d'apprentissage politique?
 - Participation insufflée par le département: le consensus est recherché avec l'ensemble des acteurs scolaires
 - Mais les outils représentent un risque: si un collectif s'oppose (dépôt d'une IN) alors l'ensemble du processus est bloqué
 - Dès lors le processus de participation peut aussi être vu comme un moyen de s'assurer de leur loyauté envers la réforme (s'assurer qu'ils ne fassent pas usage des outils de la démocratie participative)

Conclusion : leçons et perspectives

Quelles leçons pour la France?

- La consultation directe **potentielle ou effective** du peuple par votation donne aux réformes une forte **légitimité démocratique**.
- Réforme de 2010 : **division du travail** très « classique ».
 - Au politique, la réforme des structures
 - aux professionnels la légitimité d'agir en classe
- Toutefois, ce modèle s'est érodé sous l'effet de deux réalités:
 - L'autonomie professionnelle est parfois vue par certains comme un abandon de la part du politique..
 - La réforme 2010 n'a pas atteint ses objectifs de limitation des inégalités scolaires et n'a pas permis d'améliorer les processus d'orientation.

Quelles leçons pour la France?

- Réforme de 2022 : **nécessité**, pour le politique, de **penser la mise en œuvre au plan pédagogique** pour pleinement réaliser la réforme. **Toute réforme en éducation a des implications au plan pédagogique qu'il est nécessaire d'identifier et de réguler.**
- La question est alors de savoir comment penser cet accompagnement (ou cette **régulation** de l'activité professionnelle des enseignants)
- Classiquement la régulation de l'activité professionnelle des enseignants peut se faire par
 - La profession
 - La reddition de compte
 - Le marché

Quelles leçons pour la France?

Sur l'exemple de la Suisse, nous avons montré une autre forme possible de régulation de l'activité professionnelle : **par la participation citoyenne**:

- identification des changements et obstacles à la mise en œuvre
- redéfinition collective des pratiques professionnelles
- incluant l'ensemble des acteurs (directions générales, les syndicats, directions d'établissement, doyens, associations de parents.)
- le but étant de créer un consensus

Merci pour votre attention

GEORGES FELOUZIS

BARBARA FOUQUET-CHAUPRADE