

Les Conseils de l'éducation en Europe

En balance, l'expertise, la participation sociétale et le contrôle politique dans la production d' Avis politiques

Marleen Brans, Jan Van Damme

and Jonathan Gaskell



**PUBLIC
MANAGEMENT
INSTITUTE**

EUNEC : Comité directeur de l'étude

Mia Douterlungne, EUNEC general secretary

Vlor (Vlaamse Onderwijsraad), Belgium, Flemish Community

Simone Barthel, EUNEC president

CEF (Conseil de l'Education et de la Formation), Belgium, French Community

Roos Herpinck

Vlor (Vlaamse Onderwijsraad), Belgium, Flemish Community

Adrie Van der Rest

OR (Onderwijsraad), Netherlands

Manuel Miguéns

CNE (Conselho Nacional de Educação), Portugal

L'étude intégrale est publiée en anglais et comporte 218 pages.

Elle est disponible sur le site d'EUNEC :

<http://eunec.vlor.be/11EUNEC%20Documents/rapport%20VOLLEDIG.pdf>

Cette publication-ci reprend, en français, les préfaces, les aspects théoriques, les conclusions et recommandations.

Cette étude a été financée avec le soutien de la Commission européenne (bourse Jean Monnet).

Cette publication reflète l'opinion des auteurs, et la Commission ne peut être tenue responsable de toute utilisation qui peut être faite des informations qui y figurent.

Traduite et publiée en janvier 2011

avec le soutien du CEF et de la Communauté française de Belgique

PREFACE

Je tiens à féliciter le Réseau européen des conseils de l'éducation (European Network of Education Councils - EUNEC) à l'occasion de son dixième anniversaire. De même que les conseils de l'éducation sont des organismes consultatifs essentiels à leurs gouvernements nationaux, leur réseau européen est devenu un acteur de premier plan de la coopération européenne en matière d'éducation et de formation.

Nous ne devons pas sous-estimer leur rôle central. Les organismes européens transmettent des messages importants, dans un sens comme dans l'autre. Ils sont un moyen vital d'informer les pédagogues dans leur pays des politiques qui sont mises en place au niveau européen ainsi que des résultats de la coopération entre les États membres et des progrès qu'elle a permis d'engranger. Ils permettent également de tenir la Commission européenne au fait des besoins du secteur de l'éducation et de la formation en Europe et nous aident à orienter nos travaux afin qu'ils bénéficient de façon optimale à nos citoyens, à nos pays membres et, partant, à l'ensemble de l'Europe.

Au cours des dix années écoulées depuis la création du Réseau européen des conseils de l'éducation, le paysage européen de l'éducation et de la formation a connu de profondes mutations. Le rôle central de l'éducation dans la construction de notre avenir est désormais incontestable. Nous savons aujourd'hui avec certitude que l'action concertée en Europe dans le domaine de l'éducation et de la formation peut réellement changer la vie des citoyens et contribuer au processus d'intégration européenne.

Europe 2020, notre nouvelle stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, repose sur l'acceptation que la relance doit être fondée sur la connaissance, les compétences et la capacité d'innover en vue d'un avenir durable.

L'éducation et la formation occupent le devant de la scène. C'est là un signe clair que tous les décideurs, pas seulement les pédagogues, ont compris que l'éducation était essentielle pour notre avenir, à l'heure où nous sommes confrontés aux grands défis actuels : la mondialisation ; l'énergie et la durabilité ; le changement technologique ; les nouveaux profils d'emploi et de compétences ; et, bien sûr, la crise économique.

La stratégie Europe 2020 insiste également sur le fait que le changement ne peut se produire sans impliquer les parties prenantes et la société civile dans le débat sur notre avenir. Nous faisons déjà appel à la société civile, et nous nous appuyons sur elle dans la coopération européenne en matière d'éducation et de formation, mais je ne doute pas que nous ayons tout à gagner d'un renforcement de ce dialogue.

J'ai l'espoir que EUNEC continuera de contribuer aux travaux de l'Union européenne au cours des dix prochaines années ; vous serez pour nous un partenaire de choix et un lien avec les processus nationaux de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et de notre cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation.

En continuant de travailler main dans la main, nous pourrions bâtir une Union innovante et inclusive qui récompense le potentiel unique de chaque citoyen.

José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne



Préface

L'éducation et la formation sont aujourd'hui au cœur des préoccupations de l'Europe et une priorité de la stratégie « Europe 2020 », reconnues comme parties prenantes essentielles du développement d'une Europe de la connaissance, intimement liées au développement économique et social.

Basée encore toujours sur le principe de subsidiarité, la coopération européenne en matière d'éducation s'est construite sur base volontaire par la méthode ouverte de coopération. Le programme Erasmus a été lancé en 1987 avec la participation de onze pays, après six années d'expérimentation. Il a été à l'origine du développement de programmes de coopération européenne dans tous les niveaux de l'enseignement (Socrates), de la formation professionnelle (Leonardo da Vinci) et dans la recherche en éducation. Les États membres de l'UE et la Commission européenne ont renforcé leur coopération en 2009 avec le cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation - «Éducation et formation 2020» - faisant suite au précédent programme de travail "Éducation et formation 2010" lancé en 2001.

Les progrès réalisés depuis une trentaine d'années dans la coopération européenne dans ce domaine sont extraordinaires : l'enseignement supérieur a un nouveau visage (processus de Bologne) et l'on peut parler d'un espace européen de l'enseignement supérieur, les qualifications tendent vers plus de transparence (processus de Copenhague) grâce notamment au cadre européen des certifications, la mobilité est rendue possible tant pour les étudiants que pour les apprentis, entre autres grâce aux ECTS et aux ECVET. Apprendre tout au long de la vie devient une réalité acceptée par le plus grand nombre et l'on progresse dans la validation des acquis... Bref si on est loin d'être au bout du chemin, on peut dire que l'espace européen de l'éducation et de la formation existe et se développe.

Mais aucun changement ne peut se faire en profondeur sans la participation volontaire et active des nombreux acteurs sociaux, partenaires de l'éducation et de la formation. De plus en plus les États ont voulu reconnaître ces partenaires en créant des instances formelles de consultation et de concertation. Ce sont les Conseils de l'éducation composés de représentants et/ ou d'experts de différents horizons. Ces Conseils sont des lieux importants où se réfléchissent et se construisent progressivement les politiques d'éducation et de formation de demain . Ils sont aussi des lieux où se diffusent des idées nouvelles, où se construisent les coopérations. Au niveau européen, la Commission a eu à cœur d'aider ces Conseils à constituer un réseau européen, EUNEC, qui est actif depuis 10 ans déjà. Le programme Jean Monnet a reconnu la qualité du travail mené en octroyant une bourse à EUNEC pour l'aider à fonctionner mieux encore et à se développer.

Je voudrais saluer ici l'initiative d'EUNEC qui a voulu, à travers une étude universitaire, mieux comprendre les Conseils qui constituent le réseau, mieux comprendre en quoi et comment ils participent à la construction des politiques nationales, régionales et européennes. J'invite les États à prendre en compte l'intérêt que représente un Conseil de l'éducation et de la formation tout au long de la vie pour une construction démocratique des politiques éducatives et une meilleure implémentation de l'esprit de coopération européenne.

Domenico Lenarduzzi,

Directeur général honoraire de la Commission Européenne



Préface

La participation et la consultation des citoyens et des parties prenantes, comme éléments clés dans la prise de décision politique sont généralement reconnues comme un des indicateurs principaux de la bonne gouvernance. La participation active dans le processus décisionnel n'est plus un privilège de fonctionnaires et de professionnels de la politique. Citoyens et partenaires directement impliqués n'acceptent plus d'être l'objet des politiques sans un certain niveau de participation et de consultation. Les processus de prise de décision à plusieurs niveaux (niveau de la communauté, niveau régional, niveau national, niveau européen) incluent souvent des moyens efficaces et efficaces pour mettre en place l'implication et la participation des citoyens. Il y a plusieurs façons d'élargir la participation des parties prenantes : sondages via internet, audition de représentants des comités d'action ou des groupes d'intérêt, avis et recommandations d'experts...

Les mêmes processus sont utilisés dans de nombreux autres domaines sociaux tels que l'environnement, la circulation ou encore le voisinage. C'est certainement important aussi pour l'éducation et la formation.

Le thème central de cette étude se concentre sur les modèles participatifs dans l'élaboration d'une décision dans le domaine de l'éducation et la formation.

Plusieurs pays européens structurent la participation des partenaires en éducation à l'aide d'organismes formels, connus sous le nom de conseils de l'éducation. Les Conseils de l'éducation sont des organismes nationaux ou régionaux qui proposent aux ministres et aux gouvernements des avis politiques sur l'innovation dans les politiques d'éducation. Les Conseils de l'éducation sont des plateformes consultées qui peuvent façonner leurs avis aux gouvernements en tenant compte du contexte des attentes nouvelles de la société à l'égard de l'éducation.

Les Conseils de l'éducation sont des organismes divers qui ont leurs propres caractéristiques. Certains pays et gouvernements préfèrent travailler avec des parties prenantes et des groupes d'intérêt séparément et mettent en œuvre différents modèles d'engagement. Cependant, il y a un intérêt croissant des gouvernements et des organisations de parties prenantes pour prendre en considération les avantages d'un Conseil visant à rendre le processus de consultation plus transparent et plus efficace.

Les Conseils de l'éducation jouent un rôle important comme interface entre les politiques nationales, régionales et internationales à travers leur rôle d'organisations consultatives stratégiques. Dans cette perspective, ils sont considérés comme partenaires pour renforcer la création d'un espace européen de l'éducation et peuvent donner un coup de pouce au développement des compétences, mis en évidence dans les nouveaux programmes de l'Union européenne : « Europe 2020 » et « Éducation et Formation 2020 ».

EUNEC, le réseau européen des Conseils de l'éducation, a été créé en 2000 comme une plateforme de coopération entre plusieurs Conseils de l'éducation européens pour renforcer les processus participatifs aux niveaux national et européen.

Le réseau fonctionne comme une plateforme de connaissances et d'apprentissage pour les conseils nationaux de l'éducation, pour renforcer leurs processus participatifs et en savoir plus sur les bonnes pratiques aux niveaux européen et national . De cette façon, EUNEC est un point de rencontre pour l'apprentissage, l'analyse comparative et l'échange de bonnes pratiques entre les spécialistes des sciences de l'éducation impliqués dans le processus politique. Les Conseils de l'éducation et EUNEC pourraient également être des courroies de transmission entre les objectifs politiques et leur implémentation.

Pour mieux appuyer ces objectifs, EUNEC a décidé d'entreprendre une étude sur le concept de participation : expertise, légitimité et participation des parties prenantes et des experts de la construction des politiques en général et en particulier dans les processus politiques d'éducation.

L'étude devait identifier et décrire les différents modèles existants de consultation des partenaires de l'éducation dans les pays de l'UE et en proposer une typologie. Un deuxième objectif de cette étude était d'améliorer la qualité du travail accompli dans les Conseils de l'éducation, membres actifs d'EUNEC. EUNEC retire des bénéfices d'un exercice d'analyse comparative, décrivant largement le fonctionnement des conseils existants. Cet exercice clarifie les conditions critiques de la participation et les divers types de consultation.

La bourse Jean Monnet de l'EACEA (Agence exécutive européenne éducation, audiovisuel et culture) a été une occasion exceptionnelle pour EUNEC de questionner et de discuter, sur une base scientifique, les idées et concepts sur la participation et le travail consultatif. Nous tenons à exprimer notre gratitude à l'EACEA pour cette opportunité.

Un second mot de gratitude est nécessaire pour l'équipe de recherche de l'Institut de gestion publique de la KULeuven, sous la supervision du Professeur Marleen Brans et de Jan Van Damme.

Enfin, nous tenons à remercier les pères et mère fondateurs d'EUNEC. Dix ans après sa création, EUNEC est un réseau bien organisé, actif et proactif dans le domaine de la politique européenne de l'éducation.

Le soutien et l'encouragement de M. Domenico Lenarduzzi, directeur de la division de l'éducation, de la Commission européenne jusqu'en 2001, ont été un stimulus indispensable pour la création d'EUNEC. Comme il le souligne dans sa contribution à cet ouvrage, il est convaincu de la nécessité de renforcer la coopération et le dialogue entre tous les partenaires de l'éducation et les institutions européennes. Nous sommes donc très honorées qu'il ait accepté de préfacer ce livre.

Pour EUNEC, cette étude peut être considérée comme une base pour l'avenir et pour l'amélioration du réseau et des Conseils de l'éducation. EUNEC est convaincu que tous ceux qui sont impliqués dans l'éducation (Commission européenne, les gouvernements des États membres, les Conseils de l'éducation, les partenaires et tous les citoyens européens) peuvent bénéficier d'une plateforme européenne où les réformes majeures dans les systèmes éducatifs peuvent être examinées minutieusement et préparées pour une implémentation réussie. Cet objectif est maintenant à nouveau une priorité pour la Commission européenne actuelle.

Il est important de construire, dans les années à venir, des plateformes communes où les intervenants en éducation tels que EUNEC et les institutions européennes puissent se rencontrer pour des discussions, des consultations et des partages et confrontations d'idées.

Nous espérons que cette étude permettra de soutenir la réflexion sur des structures, transparentes et efficaces, de consultation, de conseils et de dialogue entre les décideurs et les partenaires et/ou groupes d'intérêt dans le domaine de l'éducation et de la formation. Elle se veut une invitation à tous les Conseils, membres d'EUNEC, à d'autres Conseils de l'éducation, aux gouvernements nationaux et à la Commission européenne, d'intensifier le dialogue sur la mise en place et le renforcement de structures solides pour la participation et le conseil dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Nous espérons également que l'étude aidera les gouvernements à être plus conscients de l'importance du rôle qu'une structure de participation comme un Conseil de l'éducation peut jouer en rendant l'élaboration de politiques plus ouverte aux parties prenantes et à leurs intérêts.

Simone Barthel, présidente d'EUNEC



Mia Douterlungne, secrétaire générale



Table des matières

1. Introduction [...]	10
2. CADRE THÉORIQUE	10
2.4 Avis politique et consultation	16
2.5 Les organismes consultatifs comme systèmes permanents d'avis politique	19
2.6 Avantages des avis politiques	20
2.7. Tendance à l'« expertisation » du processus d'élaboration des politiques	25
2.8. Tendance à l'interactivité dans le processus d'élaboration des politiques	27
2.9. Le discours sur la primauté de la politique	31
2.10. L'avis politique et la nécessité de renforcer la légitimité des politiques publiques	32
2.11. Les organismes consultatifs en tant qu'organisations frontières	34
3. MODÈLE CONCEPTUEL	39
3.1 Introduction	39
3.2 Légitimité des politiques	39
3.3 Légitimité des conseils de l'éducation/processus consultatifs	40
3.4 Modèle empirique	42
4. TYPOLOGIES	50
4.1. Introduction	50
4.2. Forces antagonistes	51
7. COMPARAISON DES RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS	54
7.1. Introduction	54
7.2. Questions de l'étude	54
7.3. Tableau comparatif	55
7.4. Organisation et institutionnalisation des conseils de l'éducation	62

7.5. Types de conseils de l'éducation.....	67
7.6. Organisation du processus consultatif	69
7.7 Les résultats des conseils de l'éducation	71
7.8. Pressions et tendances actuelles	73
7.9. Influence des arrangements organisationnels sur les résultats	74
7.10. L'approche de la triple légitimité ?.....	76
7.11. Recommandations politiques.....	76
RÉFÉRENCES	80

1. Introduction [...]

2. Cadre théorique

2.1. Introduction

Dans ce premier chapitre, nous établissons les bases théoriques du modèle conceptuel. Nous commencerons par définir les principaux concepts, avant de nous pencher sur le cycle politique et sur le rôle que jouent les conseils consultatifs en tant que mécanisme de consultation spécifique dans le processus d'élaboration des politiques. Nous analyserons les différents développements tels que la professionnalisation, l'interactivité et le discours sur la primauté de la politique, et nous les mettrons en rapport avec la nécessité de renforcer la légitimité des politiques publiques. Enfin, nous développerons notre approche des conseils de l'éducation en tant que possibles « organisations-frontières » rapprochant plusieurs univers : l'élaboration des politiques, la science et la société.

2.2. Définition des principaux concepts

Afin de pouvoir étudier et distinguer les conseils de l'éducation, nous devons d'abord définir clairement le concept. Il est important de pouvoir se référer à une définition théorique, qui nous permettra de mieux identifier les conseils dont il est question dans la présente étude. Toutefois, cette définition doit être suffisamment large pour intégrer les différentes structures qui existent au niveau européen. À première vue, il semble facile de déterminer si un organisme consultatif est ou non un conseil de l'éducation. Toutefois, nous devons tenir compte de la grande diversité des organismes qui se revendiquent comme tels. La définition doit donc être suffisamment distinctive pour permettre d'identifier les éléments de base, mais aussi suffisamment inclusive pour incorporer les différentes structures.

Plusieurs définitions nous sont proposées. La définition la plus utile est celle donnée par Wielemans & Herpelinck (2000), selon laquelle un conseil de l'éducation est : « un organisme public mais indépendant, qui participe à la prise de décision à un ou plusieurs stades du processus politique, qui est doté d'une forme et d'un statut juridiques bien définis, et dont les membres représentent des groupes sociaux ». Cette définition constitue certes un bon point de départ mais elle nous laisse face à certains obstacles.

Tout d'abord, elle exclut les conseils privés (comme le conseil estonien). Ensuite, nous devons appréhender la question de l'« indépendance » avec circonspection, et réfuter le principe qui veut que l'on définisse les conseils selon qu'ils sont indépendants ou non. Nous pensons qu'il serait plus approprié d'envisager l'indépendance comme une échelle, sur laquelle le degré d'indépendance de chaque conseil serait évalué en fonction, notamment, de sa composition, de la gestion de son budget ou de son programme. Certains diront qu'un organisme indépendant doit être à la fois capable d'élaborer lui-même son propre programme et de gérer son propre budget. Or, pour cela, il est indispensable de définir, dans un premier temps, la marge de manœuvre dont dispose le conseil pour définir son programme. Par exemple, si un conseil a le droit de suivre son propre programme mais décide de renoncer à ce droit sur des questions politiquement sensibles, peut-il toujours être considéré comme un organisme indépendant ? En outre, certains conseils ne cherchent pas à établir leur programme mais plutôt à répondre à des questions posées par le gouvernement. Par ailleurs, comment pouvons-nous définir l'indépendance d'un conseil en fonction de sa composition alors que la majorité des conseils comptent en leur sein des membres nommés par le ministre ? Peuvent-ils

dès lors toujours être considérés comme des organismes indépendants ? Même lorsque des mécanismes ont été mis en place pour garantir l'indépendance du président, pouvons-nous réellement considérer comme indépendant un président élu par la majorité parlementaire alors que le parti du ministre est généralement dans la majorité ? Nous ne souhaitons pas non plus exclure les conseils auxquels participent directement des fonctionnaires de ministères, en particulier ceux qui pourraient être présidés par le ministre. Nous considérons ces conseils comme un type extrême d'organe politique, un conseil de l'éducation quasiment interne au gouvernement.

Troisièmement, il ne semble pas indispensable qu'un conseil soit doté d'un statut juridique bien défini. Ici encore, nous pensons que le statut juridique doit être envisagé comme une échelle, et que certains conseils ont un statut mieux défini que d'autres. Ainsi, dans certains cas, les conseils de l'éducation sont reconnus officiellement et financés par le gouvernement, lequel est parfois tenu légalement de consulter officiellement le conseil dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques. Dans d'autres cas, il n'existe pas de statut juridique de ce type. Il convient de faire remarquer que les conseils peuvent changer de statut juridique. Si le statut juridique n'est pas un critère dans notre définition, il est en revanche une variable très intéressante pour notre étude. Enfin, les conseils ne doivent pas être ouverts aux seuls représentants des groupes sociaux. Certains conseils de l'éducation comptent parmi leurs membres des experts qui ne représentent aucun groupe social. D'autres ont une liste de membres mixte. Il arrive également que les membres des conseils de l'éducation ne représentent pas des groupes mais des intérêts au sens plus large, voire l'ensemble de la société.

Aux fins de la présente étude, nous avons donc opté pour la définition ci-après :

Un conseil de l'éducation est un « organisme (semi-) permanent financé par des fonds privés et/ou publics, dont l'objectif principal est de formuler des avis en matière de politique éducative, qui est, d'une manière ou d'une autre, intégré dans le processus d'élaboration des politiques, et qui jouit d'une relative indépendance par rapport à tout intérêt grâce à la présence de membres représentant différents groupes sociaux, différentes affiliations politiques et/ou différentes approches académiques ». Il convient de noter que cette définition ne précise pas si les avis politiques sont sollicités ou non par le gouvernement. Encore une fois, il existe de nombreuses possibilités. Dans la définition, nous soulignons le caractère (semi-)permanent du conseil et nous indiquons que le conseil ne dépend d'aucun intérêt spécifique.

2.3. Cycle des politiques publiques

2.3.1 Introduction

Pour bien comprendre le mode de fonctionnement des conseils de l'éducation, il est essentiel de comprendre la dynamique du cycle des politiques publiques. Un organisme consultatif peut intervenir à différents stades de ce cycle.

Ce chapitre sera en grande partie consacré à une description détaillée du cycle des politiques publiques telle que donnée par Howlett, Ramesh & Perl (2009). Nous commencerons par un bref rappel de l'origine de ce concept. Nous exposerons ensuite l'approche actuelle du processus d'élaboration des politiques publiques, notamment en présentant les principaux acteurs qui interviennent à chaque stade du processus. Nous discuterons ensuite de façon plus approfondie des différentes étapes du processus d'élaboration des politiques publiques en expliquant comment les organismes consultatifs en général, et les conseils de l'éducation en particulier, peuvent influencer ce

processus aux différents stades. Enfin, nous évoquerons les critiques qui pourraient être faites à l'approche du cycle des politiques publiques adoptée dans notre étude.

A priori, le cycle des politiques publiques est un concept relativement simple : un gouvernement décide d'une politique qu'il souhaite ensuite mettre en œuvre. Toutefois, le processus par lequel ces politiques sont élaborées est relativement compliqué à expliquer. Par exemple, il est primordial de comprendre comment l'idée d'une politique spécifique est venue au gouvernement, comment il a établi son agenda. De la même manière, une idée politique peut rarement être mise en œuvre telle quelle, elle doit être développée au fil du temps. Mais les premiers ouvrages consacrés à ce sujet n'étaient pas aussi simplistes, même s'ils étaient fondés sur des préalables similaires. Ainsi, des auteurs tels que Lasswell (Howlett, Ramesh, & Perl 2009) affirmaient que le cycle d'élaboration des politiques publiques se déroulait intégralement au sein du gouvernement et qu'il n'était influencé par aucune pression ou aucun programme extérieur. Bien que le caractère fallacieux de ce raisonnement soit aujourd'hui évident même pour les non-initiés, il l'était beaucoup moins à l'époque, alors que ce domaine d'étude n'en était qu'à ses balbutiements. Mais ces travaux, en dépit de leurs errances, ont ouvert la voie à des études plus modernes, que nous considérons comme le fondement de l'étude des politiques publiques telles que nous les connaissons aujourd'hui.

Dans le prochain chapitre, nous décrivons brièvement les différents stades du cycle des politiques publiques.

2.3.2. Le cycle des politiques publiques, étape par étape

Howlett, Ramesh & Perl (2009) livrent une conceptualisation très utile du cycle des politiques publiques, qui décrit de façon détaillée non seulement l'intégralité du cycle mais aussi les acteurs qui interviennent aux différents stades de ce processus, ce qui nous permet de définir l'interaction des conseils de l'éducation avec le processus. L'un des principaux avantages de leur schéma réside dans le fait qu'il est hiérarchisé, illustrant ainsi le caractère inclusif de chaque phase du processus.

Stages in Policy Cycle	Key Actors Involved
Agenda Setting	Policy Universe
Policy Formulation	Policy Subsystem
Decision Making	Government Decision Makers
Policy Implementation	Policy Subsystem
Policy Evaluation	Policy Universe

Figure 1 : cycle des politiques publiques (Source : Howlett et al. 2009: 13)

La première phase du processus, celle de la définition de l'agenda, consiste à inscrire une politique à l'agenda du gouvernement. Durant cette phase, les problèmes liés aux différentes politiques passent donc de l'agenda sociétal à l'ordre du jour du gouvernement. L'agenda sociétal n'est pas limité et peut couvrir n'importe quel thème relevant d'une politique publique. Il n'est limité que par l'imagination et la motivation des acteurs impliqués dans le processus.

Mais bien que, en théorie, l'imagination de ces acteurs soit sans limite, leur motivation joue souvent un rôle crucial dans l'intégration d'un problème spécifique à l'agenda du gouvernement. Les ministres ne sont pas très enclins à aborder des problèmes qui risquent de mettre en péril leur carrière politique soit du fait de la controverse qu'ils suscitent soit parce qu'ils impliquent des frais à court terme pour des résultats à long terme. De leur côté, les organisations sont aussi peu enclines à se mettre leurs membres à dos que les politiques leur public, en particulier pour des questions controversées. Les groupes plus petits et moins représentatifs jouissent d'un avantage à cet égard en ce sens qu'il leur est plus facile de soulever des problèmes litigieux et de faire pression pour qu'ils soient inscrits à l'agenda du gouvernement. Leur composition étant moins diversifiée, le risque de polémique au niveau interne est plus faible que dans les grandes organisations. Ce constat pose d'ores et déjà des questions intéressantes, que nous devons prendre en compte lors de notre analyse des conseils de l'éducation, notamment la question de l'impact de la composition des conseils sur la définition de l'agenda.

Les acteurs intervenant à ce stade du cycle des politiques publiques sont regroupés sous l'appellation « policy universe » (Howlett, Ramesh, & Perl 2009). Il s'agit du niveau de participation le plus large, qui englobe toutes les personnes directement ou indirectement concernées par les réformes des politiques. Dans le cas de l'éducation, cette appellation recouvre en principe l'ensemble de la société, des parents aux étudiants et enseignants en passant par les entreprises qui ont besoin d'une main-d'œuvre instruite et les fonctionnaires qui suivent l'évolution de l'éducation au quotidien. Rien d'étonnant donc à ce que tous les acteurs de la société s'intéressent de près à toute réforme dans ce domaine, qu'il s'agisse de réformes de petite envergure telles qu'une modification au niveau de l'inspection des manuels ou de réformes majeures telles que la modification des normes d'examen. La meilleure preuve en est que toute modification, plus ou moins importante, est rapidement relayée par la presse populaire dans les pays où des réformes de l'éducation sont mises en œuvre.

Les médias jouent un rôle de premier plan dans l'intégration de problèmes spécifiques à l'agenda du gouvernement, notamment en attirant l'attention sur les sujets à propos desquels la société estime que des réformes sont nécessaires. Les taux de redoublement, les résultats des examens et la qualité des établissements scolaires sont autant de problèmes qui focalisent l'attention du public sur des questions qui, en vertu du caractère démocratique du gouvernement, deviennent une préoccupation centrale des responsables politiques. Toutefois, l'attention des médias n'est pas universelle. Ils n'ont pas les perspectives spécifiques que peuvent avoir les experts et s'inscrivent davantage dans une approche générale adaptée à leur lectorat. Ainsi, bien qu'ils soient les premiers à traiter les problèmes sociaux à mesure qu'ils se posent, ils n'ont pas la capacité de discernement nécessaire pour anticiper les problèmes, ceux qui ne sont pas actuellement perçus comme importants ou controversés et donc comme valant la peine d'être publiés. Ils n'en demeurent pas moins un outil très utile pour les groupes d'intérêt capables d'anticiper ces problèmes. Les groupes composés de membres issus du secteur éducatif seront probablement plus aptes à identifier ces problèmes grâce à une meilleure connaissance technique du secteur. À l'instar des gouvernements, qui utilisent les médias pour mobiliser l'opinion publique en faveur d'un point spécifique de leur programme, les conseils de l'éducation peuvent, eux aussi, se servir des médias pour attirer l'attention sur un

problème et faire pression pour qu'il soit inscrit à l'agenda du gouvernement. Ces conseils peuvent donc choisir d'intervenir durant la phase de définition de l'agenda du cycle des politiques publiques.

Les considérations théoriques relatives au processus de composition de l'agenda offrent des concepts utiles pour comprendre comment des problèmes et considérations politiques sont choisis pour l'action gouvernementale.

<i>Initiateur</i>	<i>Soutien public</i>	
	<i>fort</i>	<i>faible</i>
Acteurs de la société	Initiative externe	Initiative interne
Gouvernement	Consolidation	Mobilisation

Figure 2 : définition de l'agenda
(Source : Howlett & Ramesh 1995)

L'inscription de points à l'agenda peut résulter d'une initiative externe, lorsque les demandeurs sont essentiellement des groupes d'intérêt. Les problèmes peuvent également être inscrits à l'agenda par des acteurs gouvernementaux, qui chercheront ensuite à mobiliser les acteurs de la société ou à consolider leur soutien, éventuellement par l'intermédiaire des médias.

Le modèle des courants de Kingdon (1995) est une conceptualisation particulièrement utile des processus de définition de l'agenda. D'après ce modèle, les problèmes de politiques sont reliés à des solutions et à l'action du gouvernement lorsque ces courants indépendants se couplent, ouvrant ainsi des fenêtres politiques : le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant de la politique. Nous verrons plus loin comment les conseils de l'éducation peuvent favoriser les initiatives politiques de manière à faciliter le couplage de ces courants et à faire en sorte que les problèmes et les options privilégiées soient inscrits à l'agenda du gouvernement.

La deuxième étape du cycle est la « formulation des politiques ». Les thèmes inscrits à l'agenda sont loin d'être finalisés. Les stratégies doivent encore être précisées, et les avis informatifs et opérationnels doivent conférer une « forme opérationnelle et un impact aux objectifs » (Halligan 1995 ; Pollitt 1994). L'idée politique doit être rendue opérationnelle afin de pouvoir être traduite en proposition de politique, assortie d'objectifs concrets et de mécanismes permettant d'atteindre ces objectifs. En d'autres termes, l'idée doit être rendue réalisable. Cette proposition doit être étayée par des informations et des analyses. Nous utiliserons ici l'exemple d'une réforme du programme scolaire. L'idée politique inscrite à l'agenda pourrait être, par exemple, le comblement des lacunes du programme actuel en matière d'apprentissage des langues étrangères. Lors de la phase de formulation, après avoir effectué les recherches nécessaires, cette idée serait traduite en une proposition concrète : exposer les élèves à l'apprentissage d'une langue étrangère à un stade plus précoce, augmenter de trois heures le nombre d'heures hebdomadaire consacré à cet apprentissage au détriment d'autres cours. À ce stade, les cours qui seront sacrifiées à cette réforme ont été définis, et les idées telles que celle d'un meilleur accès aux langues étrangères sont définitivement fixées, de même que les contraintes budgétaires et autres. La politique est donc passée du stade de concept abstrait à celui d'une entité concrète dotée d'objectifs et d'instruments spécifiques.

C'est à ce stade que l'ensemble des acteurs concernés se réduit à un « sous-système politique » plus spécifique, qui comprend généralement les acteurs qui disposent de connaissances techniques en rapport avec le thème abordé (Howlett, Ramesh, & Perl 2009). Dans le cas de l'éducation, le sous-système politique est composé de groupes d'intérêt tels que des enseignants, des étudiants, certaines organisations commerciales et des universitaires. Généralement, c'est ce groupe qui travaille en collaboration avec l'administration pour traduire une idée politique en une option

d'action spécifique. Il convient de faire remarquer que la composition exacte du groupe d'acteurs impliqués à ce stade dépend des acteurs qui sont traditionnellement reconnus comme parties prenantes à l'éducation. Elle peut donc varier fortement d'un pays à l'autre, en fonction de leurs traditions démocratiques et plus particulièrement des réseaux pluralistes et corporatistes.

D'un point de vue plus normatif, il est difficile de déterminer quels acteurs doivent être impliqués à ce stade. Il peut toutefois être précisé qu'il existe un lien entre le nombre d'acteurs impliqués et le temps nécessaire à la formulation de la politique. Par ailleurs, certains affirment que plus le nombre d'acteurs contribuant au processus est élevé, plus le risque est grand que ces acteurs affaiblissent le caractère innovant de la politique en question (Forester 1984 ; Lindblom & Cohen 1979). Cela est dû au fait que le changement est toujours difficile au moins pour un certain nombre d'acteurs, et plus le changement est grand plus il est probable que la position des acteurs sera mise à mal d'une manière ou d'une autre. Les groupes d'intérêt étant des acteurs rationnels, il est donc probable qu'ils tentent de résister aux changements qui leur sont pénibles, (Becker 1976 ; Becker 1983 ; Becker & Murphy 2001), ce qui entraîne une érosion du caractère innovant de la politique lorsque les intérêts en jeu sont nombreux. Il serait donc logique de penser que plus le nombre d'acteurs participant au processus de formulation des politiques est grand, plus il sera difficile de préserver le caractère innovant d'une politique, laissant ainsi la place à une réforme plus progressive. Cet argument peut être étendu aux organismes consultatifs, ce qui nous conduit à penser que plus un conseil de l'éducation sera inclusif, moins ses avis seront innovants. Toutefois, cela dépend en grande partie du type d'acteurs qui composent le sous-système politique. Nous pouvons également déduire qu'un nombre limité d'acteurs ayant des intérêts différents aura pour effet de bloquer les points de vue innovants d'acteurs qui ne sont pas représentés au conseil.

La troisième étape est la « prise de décision ». Une fois achevée la phase de formulation, le nombre d'acteurs est réduit aux seuls décideurs officiels du gouvernement. C'est durant cette phase que le gouvernement décide s'il souhaite ou non mettre en œuvre une politique spécifique. C'est probablement la phase à laquelle participent le moins grand nombre d'acteurs. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle n'est soumise à aucune influence externe. Les décideurs du gouvernement subissent souvent des pressions en faveur de la mise en œuvre d'une politique qui bénéficie d'un large soutien du public. Les organismes consultatifs peuvent aussi jouer un rôle à ce stade et peuvent, par exemple, tenter de rallier des acteurs politiques de poids, notamment le parlement, à leur point de vue sur une politique spécifique. De la même manière, les organismes consultatifs peuvent mettre leurs membres à la disposition des décideurs du gouvernement afin qu'ils expriment leur point de vue sur un sujet spécifique. Par ailleurs, plus un organe consultatif est (légalement) intégré dans le processus d'élaboration des politiques, plus ses avis auront du poids à ce stade précis du processus. Par exemple, dans certains cas, l'avis de ces conseils est officiellement joint à la politique proposée, ce qui renforce leur capacité d'informer et d'influencer les décisions.

C'est lors de la quatrième étape, la phase dite « de mise en œuvre de la politique », que la politique réintègre le sous-système politique (qui comprend les acteurs qui doivent mettre en œuvre la politique telle qu'elle a été stipulée dans la législation officielle). À ce stade, le pouvoir des acteurs qui mettent en œuvre la politique est considérable dans la mesure où c'est à eux qu'il revient d'interpréter la politique. Par conséquent, plus les acteurs du sous-système politique soutiennent la politique, plus la mise en œuvre sera efficace. Il est donc dans l'intérêt du gouvernement de rallier autant de soutien que possible en faveur d'une politique au sein de ce sous-système.

Nous pouvons dès lors imaginer que plus le conseil de l'éducation est inclusif, et plus son influence sur le processus de mise en œuvre des politiques est grande, plus la politique aura des chances d'être mise en œuvre de façon appropriée. Pour en revenir à l'exemple du programme scolaire, si les intérêts sont très diversifiés au sein du conseil de l'éducation et si le gouvernement suit ses avis, la

politique relative au programme scolaire aura plus de chances d'être mise en œuvre de façon appropriée.

La dernière étape du cycle politique est la phase dite « d'évaluation de la politique ». Nous l'appelons « dernière » en raison de la nature cyclique du processus de l'élaboration des politiques, que nous décrirons plus en détail ci-après. Durant cette dernière phase, l'efficacité, l'efficience, etc. de la politique font l'objet d'une évaluation. Le cadre de cette évaluation est très large puisqu'il peut s'agir aussi bien d'évaluations académiques ou d'évaluations internes au sein du sous-système politique que d'un débat public général entre les acteurs des politiques publiques afin de savoir s'ils sont satisfaits d'une politique spécifique. Les acteurs peuvent être considérés comme appartenant à l'univers des politiques publiques (« policy universe »).

C'est durant cette phase que les acteurs tirent les enseignements des résultats de la politique. Reprenons notre exemple : les acteurs peuvent analyser l'impact de l'application du nouveau programme, et par exemple apprendre que les étudiants rencontrent des difficultés dans une branche spécifique. Ce constat servira de leçon au secteur éducatif et permettra d'éviter que les futures réformes n'engendrent des problèmes similaires. La prise de décision étant, par nature, un processus cyclique, les enseignements tirés à ce stade seront utiles pour la composition des futurs ordres du jour politiques grâce à l'apprentissage de tous les acteurs concernés.

Les organismes consultatifs peuvent jouer un double rôle à ce niveau : tout d'abord, procéder à une évaluation approfondie des résultats, d'un point de vue éclairé ; ensuite, diffuser les conclusions de cette évaluation afin que les acteurs des politiques publiques puissent en tirer les enseignements.

2.3.3 Critiques

Le modèle de phases politiques que nous venons de présenter n'est certes pas le seul modèle utilisé dans le domaine de l'étude des politiques publiques. Ceci dit, il offre plusieurs avantages par rapport à ses pairs et il compte parmi les plus appréciés pour analyser le système dans son intégralité. Toutefois, sa clarté et sa simplicité sont aussi sa principale faiblesse. Les personnes possédant une certaine expérience dans le domaine de l'élaboration des politiques savent que ce processus est loin d'être simple et linéaire. Les idées peuvent être davantage affinées lors de la phase de prise de décision, et la division entre la formulation de la politique et la prise de décision pourrait donc être considérée comme artificielle. Les politiques peuvent aussi être révisées sans pour autant faire l'objet d'une évaluation à proprement parler. Cette soi-disant simplification est importante si nous voulons pouvoir comprendre le processus sans que le modèle ne devienne trop complexe. Le système des phases sacrifie donc certains détails afin de pouvoir présenter un modèle analytique clair qui nous permette d'appréhender les différents rôles que les conseils de l'éducation peuvent jouer dans le cycle de vie des politiques publiques.

2.4. Avis politique et consultation

Nous avons défini l'avis politique comme un avis ou une opinion permettant d'orienter les politiques futures. Cette définition clarifie le statut officiel de l'avis, c'est-à-dire sa nature facultative. D'un point de vue formel, il n'y a pas non plus de contradiction avec la primauté de la politique. En revanche, du point de vue des réseaux, l'interdépendance du gouvernement et des autres acteurs de la société est souvent mise en avant. Aujourd'hui, la plupart des gouvernements ne disposent pas de ressources ni de capacités suffisantes pour élaborer seuls leurs stratégies, et pour définir et mettre en œuvre leurs politiques eux-mêmes. Dès lors, bien qu'il soit facultatif, l'avis émanant de parties qui ont le pouvoir de mettre en œuvre, de bloquer ou de freiner une politique pèse souvent très lourd dans la décision finale.

Comment distinguer l'avis politique des autres formes d'interaction sur les politiques publiques ? L'OCDE utilise un cadre pour définir l'information, la consultation et la participation active par rapport à la nature et au sens de la relation entre l'administration et les citoyens (OECD 2001). La participation des citoyens à l'élaboration des politiques et leur influence sur ce processus a tendance à se renforcer ; il ne s'agit plus simplement d'information mais bien d'une participation active. Il existe de nombreuses échelles de participation de ce type (Arnstein 1969 ; Edelenbos 2000 ; Thomas 1990) et, pour la plupart, elles ne permettent pas une distinction appropriée entre les différentes formes d'interaction car elles mélangent des facteurs tels que le niveau d'influence et le niveau d'interaction (Van Damme & Brans 2008a). Néanmoins, le cadre de l'OCDE constitue un bon point de départ pour définir l' « avis politique » dont il est question dans la présente étude.

Dans le cadre de l'OCDE, la consultation et la participation active débouchent sur la livraison à l'administration d'un produit équivalant à un avis. Toutefois, cet avis n'est pas toujours sollicité (Halligan 1995), par exemple lorsque des citoyens ou des parties prenantes donnent leur avis sur des problèmes politiques sans y avoir été spécifiquement invités. Il semble pertinent, pour cette étude tout du moins, de prendre en compte ce type d'interaction. À des fins de clarté, nous n'établirons pas de distinction, dans le cadre, entre les différents groupes de « donneurs d'avis » comme les experts universitaires, les citoyens ou la société civile, etc. Nous établissons ici une dichotomie entre le gouvernement et la société. D'où le cadre ci-après concernant les différents types d'avis politiques :

	<i>Initiative</i>	<i>Communication</i>	
La société informe le gouvernement	Société	À sens unique	La société produit et fournit des informations qui pourront être utilisées par le gouvernement. Le gouvernement n'a pas sollicité cet avis. Il peut décider d'utiliser ou non l'avis formulé.
Le gouvernement consulte la société	Gouvernement	À double sens	Les gouvernements définissent les points sur lesquels ils consultent la société, préparent les questions et dirigent le processus. Les acteurs de la société sont invités à émettre un avis sur les thèmes politiques. L'avis est sollicité par le gouvernement. Le gouvernement utilise l'avis formulé.
Interaction entre la société et le gouvernement	Les deux sont possibles	Intégrative	Les acteurs de la société et le gouvernement définissent ensemble les points qui seront débattus. Les deux groupes dialoguent activement entre eux.

Figure 3 : différents types d'avis politiques

Sur cette « échelle des avis politiques », nous plaçons d'abord les avis non sollicités émanant d'acteurs de la société et destinés au gouvernement, puis les avis sollicités sur des sujets choisis et préalablement définis par le gouvernement, et enfin les avis sur des sujets choisis et définis conjointement par le gouvernement et la société. L'échelle commence donc par un flux d'information à sens unique, puis un flux à double sens (questions-réponses), et enfin un flux intégratif, qui offre davantage de possibilités de coordination, de feedback, etc.

Les problèmes dits « perniciox » remettent en question les processus traditionnels d'élaboration des politiques et de conseil au gouvernement. Les gouvernements ont de plus en plus besoin des

informations, des connaissances, de l'expertise et du soutien d'acteurs externes pour formuler des politiques efficaces (Peters & Barker 1993). Mais les citoyens (ou du moins des groupes de citoyens spécifiques, ou des groupes de parties prenantes) semblent, eux aussi, jouer un rôle proactif dans l'information et/ou le lobbying de l'administration sur des problèmes politiques. Cela entraîne une multiplication des conseils émis et fournis. Plusieurs études ont révélé que les gouvernements avaient tendance à intensifier les interactions avec les citoyens et les acteurs de la société. Il semble également que le nombre et la diversité des procédures de consultation publique organisées dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques soient en augmentation (Lowndes, Pratchett, & Stoker 2001 ; OCDE 2001 ; Papadopoulos & Warin 2007). Ces consultations peuvent prendre la forme de systèmes d'agrégation tels que des référendums et des sondages d'opinion, de systèmes d'intégration tels que les processus de planification ouverts et les conférences de concertation, ainsi que d'arrangements complexes combinant l'agrégation et l'intégration/la délibération (Van Damme & Brans 2008a). Dans certains cas, les participants peuvent même déterminer le résultat final des processus politiques (coproduction, codécision). Toutefois, les systèmes plus « traditionnels » tels que les auditions publiques et les conseils consultatifs sont souvent conservés, voire intensifiés. Il semble également que les gouvernements aient davantage recours à la consultation d'experts. En outre, certains groupes de la société jouent un rôle de plus en plus actif en informant le gouvernement et/ou en faisant pression sur lui afin qu'il tienne compte de leur expérience, de leur point de vue et de leur avis.

Il en résulte une intensification de la concurrence entre les différents mécanismes d'interaction, de consultation et de participation, ainsi qu'une complexité accrue du processus d'élaboration des politiques. Une question cruciale se pose quant à la gestion des politiques publiques : comment organiser de façon efficace ces processus de formulation d'avis et d'interaction dans le cadre du processus d'élaboration des politiques ?

Dans de précédentes études, nous avons décrit les différents modes de consultation publique et de participation, et nous les avons mis en rapport avec des régimes démocratiques spécifiques (Van Damme & Brans 2008a) en nous basant sur le modèle de Frank Hendriks (Hendriks 2006). Les différents systèmes démocratiques et cultures correspondent à des schémas spécifiques. Ainsi, dans une démocratie de type Westminster, les livres verts sont utilisés couramment pour recueillir par écrit le point de vue des organisations (et aujourd'hui, de plus en plus, le point de vue des citoyens). Les administrateurs rassemblent les réponses à ces consultations, utilisent les informations ainsi recueillies et trouvent un équilibre entre les intérêts des parties concernées. Il n'y a aucune interaction entre les acteurs de la société. Les démocraties consensuelles utilisent un système différent, avec la création d'organismes consultatifs (semi-)permanents au sein desquels les acteurs de la société dialoguent sans cesse entre eux au sujet des problèmes politiques, et parfois même avec les décideurs.

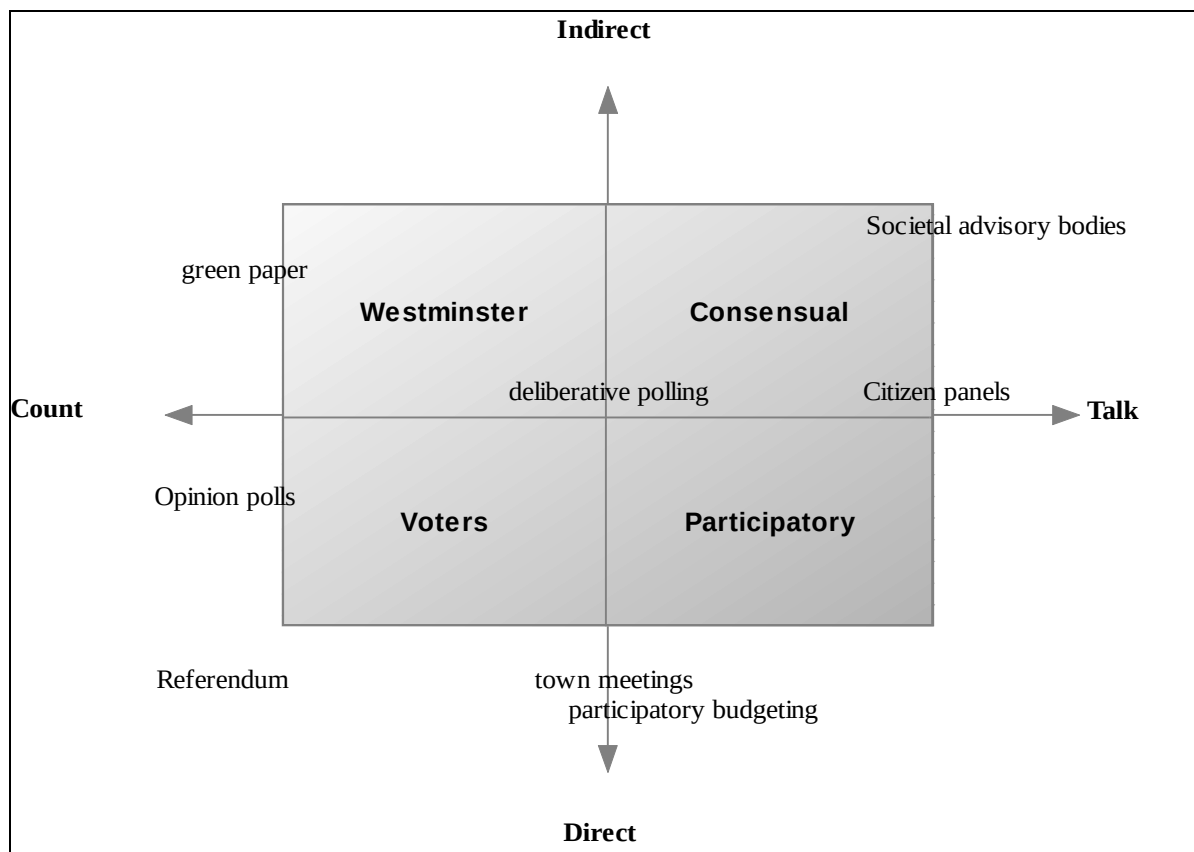


Figure 4 : mécanismes de consultation publique et de participation
(Source : Van Damme & Brans 2008a)

Dans cette précédente étude, nous avons démontré que le nombre et la diversité des mécanismes de consultation et de participation étaient en augmentation dans les démocraties de type Westminster et les démocraties consensuelles (telles que les Pays-Bas et la Belgique) (Van Damme & Brans 2008a). Par ailleurs, des mécanismes liés à des systèmes de démocratie directe (démocratie élective et participative) commencent à être de plus en plus utilisés, notamment les panels de citoyens, la budgétisation participative, les conférences de concertation, etc. Mais comme l'a fait remarquer Schudson (Schudson 1999), les mécanismes institutionnels plus traditionnels (tels que les organismes consultatifs de la société (semi-) permanents dans les systèmes politiques consensuels) sont souvent conservés, bien qu'ils subissent des pressions des autres systèmes démocratiques. Ces mécanismes institutionnels sont donc souvent adaptés afin de maintenir leur pertinence et leur légitimité dans un environnement en constante évolution (cfr. Infra).

2.5. Les organismes consultatifs comme systèmes permanents d'avis politique

Dans la présente étude, nous nous fondons sur la définition du conseil de l'éducation ci-après : « organisme (semi-) permanent financé par des fonds privés et/ou publics, dont l'objectif principal est de formuler des avis en matière de politique éducative, qui est, dans une certaine mesure, intégré dans le processus d'élaboration des politiques, et qui jouit d'une relative indépendance par rapport à tout intérêt grâce à la présence de membres représentant différents groupes sociaux, différentes affiliations politiques et/ou différentes approches académiques ».

Comme mentionné précédemment, il existe d'autres mécanismes pour formuler des avis et dialoguer avec les experts ou les acteurs de la société, par exemple les organismes consultatifs ad hoc, les livres blancs et verts, les conférences de concertation, les sondages d'opinion, les jurys citoyens, etc. Les

principaux facteurs à prendre en compte lors de la comparaison de ces mécanismes sont le niveau d'interaction entre les différentes parties concernées et la « durée de vie » desdits mécanismes. Ces deux éléments sont bien sûr liés entre eux dans la mesure où le fait que certains organismes consultatifs ont le statut de systèmes (semi-) permanents influence le degré d'interaction entre les membres et/ou les représentants de l'administration.

La comparaison de deux modèles d'avis politique et de consultation courants, à savoir la démocratie de type Westminster et la démocratie consensuelle, toutes deux issues de traditions démocratiques différentes, révèle que les gouvernements jouent des rôles très différents. Dans le cas du « livre vert », le gouvernement est considéré comme étant le mieux placé pour analyser et comparer les informations, les avis et les recommandations recueillis dans le domaine dont il est question. Il recueille et analyse les commentaires écrits émanant des différentes organisations (et parfois de particuliers). L'avis parvient donc au gouvernement « non filtré ». Le gouvernement a accès à tous les avis émis (il est d'ailleurs parfois le seul acteur à y avoir accès). Il existe toutefois un risque qu'il sélectionne les avis qui vont dans le sens de son programme plutôt que les avis critiques.

Dans le cas d'organismes consultatifs plus permanents, les représentants de la société se réunissent régulièrement au sein d'un forum et tentent de dégager un avis consensuel, ou du moins de trouver un terrain d'entente sur la politique du gouvernement, au minimum des éléments plus complets ou des informations et des analyses plus largement certifiées et approuvées. La principale différence réside dans le fait que les membres de ces organismes peuvent s'informer du point de vue des autres avant de présenter leurs avis au gouvernement. En outre, ils apprennent à mieux se connaître sur le plan personnel. Ils recourent également souvent au consensus pour prendre leurs décisions. En revanche, dans le cas du livre vert (fondé sur une approche plus bilatérale, entre le gouvernement et les différentes parties), seul le gouvernement connaît les différents points de vue. Il n'existe pas de règle à proprement parler en matière de prise de décision, et il n'y a pas de « pondération » explicite des commentaires puisque tous les points de vue sont simplement rassemblés et ensuite utilisés pour alimenter la politique.

En conclusion, il est évident que ces deux modèles de formulation des avis sont intrinsèquement différents en ce sens que les rôles sont différents, de même que les types et l'intensité des interactions entre les parties concernées.

2.6. Avantages des avis politiques

Le recours aux avis politiques offre de nombreux avantages. Dans une précédente étude, nous avons décrit les domaines de résultats de la consultation publique et de la participation au processus d'élaboration des politiques (Van Damme & Brans 2008b). Ces domaines sont aussi applicables aux avis politiques.

Nous combinons les résultats objectifs et subjectifs, tant du point de vue du contenu que du point de vue du processus. Nous sommes bien conscients que les avis politiques présentent aussi d'autres avantages, comme la transparence et la responsabilité accrues, le renforcement de la confiance des citoyens, l'amélioration de l'image du gouvernement, la responsabilisation des citoyens, etc. Toutefois, à des fins de clarté, nous nous limiterons ici aux avantages que nous considérons les plus pertinents pour notre étude.

Penchons-nous d'abord sur le caractère innovant des avis politiques. Le fait d'intégrer une plus grande variété d'acteurs dans le processus décisionnel permet de prendre en compte de nouvelles valeurs et approches. Toutefois, les informations ainsi obtenues doivent s'inscrire dans les cadres politiques définis. Les contributions doivent être à la fois innovantes, créatives et utiles. Nous ne devons pas analyser uniquement le caractère innovant des avis émis mais aussi leur impact sur les politiques publiques. Le plus souvent, les idées émises dans le cadre de processus consultatifs ne semblent pas avoir d'impact sur les processus politiques formels. Dans cette étude, nous nous

intéresserons à l'impact des avis sur les politiques (« utilisation des avis »), car informer et/ou influencer les politiques est souvent le principal objectif tant des acteurs gouvernementaux que des conseils de l'éducation, bien qu'il soit abordé sous des angles différents.

Ensuite, si nous adoptons une approche plus large, nous constatons que les processus consultatifs peuvent aussi livrer d'autres résultats. Nous pouvons donc, parallèlement aux résultats objectifs du point de vue du contenu, analyser les résultats au niveau du processus. Un élément important est à mettre en évidence à cet égard : le degré de résolution des conflits qui a été atteint, de même que le degré d'apprentissage social. À plus long terme, ces processus peuvent aussi déboucher sur un renforcement de la confiance mutuelle dans la mesure où les parties concernées connaissent mieux leurs points de vue, valeurs et intérêts respectifs.

Toutefois, nous ne devons pas nous focaliser uniquement sur les résultats objectifs mais aussi sur une évaluation subjective des parties concernées. Sont-elles satisfaites des résultats obtenus ? De l'impact de leurs avis ? Sont-elles satisfaites de la façon dont le processus a été mis en place et mis en œuvre ? À cette fin, nous pouvons analyser le degré de satisfaction des décideurs, des membres des conseils de l'éducation et de l'ensemble de la communauté. La satisfaction des parties prenantes à la fois sur le contenu et le processus peut être un bon indicateur du degré de soutien à une politique.

	<i>Résultats objectifs</i>	<i>Résultats subjectifs</i>
<i>Résultats du point de vue du contenu</i>	• Caractère innovant • Impact sur les politiques	• Satisfaction par rapport aux résultats du point de vue du contenu
<i>Résultats du point de vue du processus</i>	• Apprentissage social • Réduction des conflits • Confiance	• Satisfaction par rapport aux résultats du point de vue du processus

Figure 5 : domaines de résultats des avis politiques

2.6.1. Caractère innovant et impact sur les politiques

Le fait d'intégrer une plus grande variété d'acteurs dans le processus décisionnel permet de prendre en compte de nouvelles valeurs et approches. Dans quelle mesure les avis émis intègrent-ils ces approches innovantes du problème ou de solutions spécifiques ? Ont-ils permis de mettre en avant des perceptions spécifiques du problème qui, sans cela, auraient été négligées ? Ont-ils permis de donner une nouvelle définition, plus intégrée, du problème ? Ont-ils permis d'explorer de nouvelles pistes ? Ont-ils permis d'identifier des lacunes dans les politiques proposées ? L'innovation peut aussi avoir un caractère moins « créatif », par exemple lorsqu'elle consiste à passer en revue l'état des connaissances sur un sujet spécifique. Ou à trouver un terrain d'entente, sur la base de preuves scientifiques, sur une perception commune du problème, etc. Une attention particulière doit être accordée aux contributions susceptibles d'améliorer la mise en œuvre des politiques et la prestation des services.

Il ne s'agit pas seulement d'élaborer de nouvelles définitions, de nouvelles solutions ou de nouvelles approches du problème mais aussi de faire en sorte qu'elles relèvent de la politique proposée et des acteurs responsables de la mise en place de ladite politique. Les informations générées doivent s'inscrire dans les cadres qui ont été définis. Pour que ces contributions aient un impact sur les politiques, elles doivent être créatives et utiles.

Comment mesurer l'impact des avis sur les politiques ? Cet impact est particulièrement difficile à définir et à traduire en éléments opérationnels (Bekkers et al. 2004). Est-il possible de déterminer si les avis ont été acceptés ou rejetés par le gouvernement ? Devons-nous nous demander si les avis

étaient judicieux ou pas ? Il existe d'innombrables moyens de mesurer l'impact des avis, chacun présentant des désavantages et pouvant être critiqué. Comment, par exemple, mesurer le degré d'acceptation des avis par le gouvernement sans tenir compte de la qualité de ces avis ? Devons-nous considérer qu'un conseil consultatif a mené à bien sa mission s'il a émis de mauvais avis ? Enfin, devons-nous ignorer l'impact à long terme des avis, devons-nous considérer qu'un avis a échoué s'il ne livre pas des résultats immédiats, ou devons-nous attendre un certain temps avant de pouvoir décréter qu'un avis n'a pas été suivi d'effets ? Tous ces facteurs doivent être pris en compte lorsque nous évaluons l'efficacité des avis. L'analyse de l'impact, de l'échec ou de l'efficacité des avis exige donc que l'on tienne compte de certaines considérations d'ordre normatif basées sur l'expérience et sur des éléments qualitatifs, en particulier lorsque l'on tente d'établir des comparaisons, et surtout des comparaisons internationales comme c'est le cas dans la présente étude. Nonobstant ces remarques, certaines études nous donnent des indications sur la façon de mesurer cet impact, ce que nous examinerons en premier lieu. Il s'agit essentiellement d'études sur l'utilisation des connaissances axées sur la relation entre la science et la prise de décision, mais la pertinence des typologies dans ce domaine peut aisément être élargie à la conceptualisation de l'utilisation des avis.

Dans la droite ligne des travaux de Weiss sur l'utilisation de la recherche (Weiss 1980), Bekkers et al (2004) distinguent quatre types d'impact. Tout d'abord, l'impact instrumental, lorsque les avis émis débouchent sur un changement d'attitude immédiat conformément aux recommandations formulées. L'impact peut aussi être conceptuel, lorsque les avis entraînent un changement du point de vue des connaissances, de l'opinion ou de l'argumentation de particuliers ou d'organisations. Dans ce cas, les conseils ont une fonction « éclairante ». Troisièmement, les avis peuvent influencer l'agenda, lorsqu'un nouveau sujet est inscrit à l'agenda sociétal ou politique. Enfin, l'impact peut être politico-stratégique lorsque les avis sont utilisés pour renforcer la position d'un ou de plusieurs acteurs (Bekkers, Fenger, Homburg, & Putters 2004).

Knott & Wildavsky ont tenté de regrouper les différentes approches de ce qu'ils appellent l'« utilisation » sous un seul modèle progressif, étape par étape (Knott & Wildavsky 1980). Le fait que d'autres auteurs (Landry, Amara, & Lamari 2001 ; Van de Graaf & Hoppe 2006) continuent d'utiliser ce modèle atteste de son utilité. Toutefois, les étapes développées par Knott & Wildavsky ont été affinées au fil du temps. Ainsi, l'adaptation la plus récente de Van de Graaf & Hoppe comporte quelques changements importants, qui n'altèrent cependant en rien l'utilité du modèle d'origine.

Knott & Wildavsky identifient six approches différentes du concept d'utilisation. Les auteurs font la synthèse de ces approches, en exposant à chaque fois les arguments pour et les arguments contre. La première de ces approches découle de la « théorie d'ingénierie sociale » et définit l'utilisation comme l'impact immédiat et direct d'un projet de recherche de grande envergure sur les politiques publiques. Cette approche est probablement la plus instrumentale. Les travaux de Brans et al. (2004) montrent que cette approche instrumentale a été souvent utilisée dans le cadre d'études pédagogiques sur le multilinguisme et la diversité dans les écoles. La deuxième approche est davantage axée sur le caractère durable de la politique de l'éducation. Elle est appelée « théorie de l'éclairage progressif »¹ ou « théorie de l'infiltration des connaissances »² et repose sur le principe selon lequel l'utilisation est un processus qui s'étale sur des périodes relativement longues. Les avis s'accumulent et s'infiltrant dans le processus politique au fil du temps. L'idée est qu'il faut une accumulation d'informations ou une diffusion pour que de nouveaux points de vue puissent s'infiltrer dans le domaine politique. Nos recherches sur les politiques de l'immigration ont, par exemple, montré comment les causes de la discrimination des immigrants sur le marché du travail, vues côté demande, ont été utilisées par les décideurs plus d'une décennie après que les recherches ont documenté cette perspective. (Brans et al., 2004). Pour Knott & Wildavsky, l'approche la moins

¹ « gradual enlightenment theory »

² "knowledge creep" theory

formaliste dans ce domaine est la définition de l'utilisation en tant que flux d'information. S'il est vrai que ce flux peut être considéré comme le simple fait de recevoir des avis politiques, il est plus souvent interprété comme la lecture/l'assimilation de ces connaissances. Bien que, comme l'indiquent les auteurs, il soit extrêmement difficile d'évaluer les connaissances des décideurs, cet élément est très utile pour nous car plusieurs des conseils de l'éducation visés par cette étude sont dotés de mécanismes leur permettant de forcer les décideurs à examiner les informations. Cela peut notamment se faire au travers de mécanismes de feedback formel ou informel régulier ou via la méthode de diffusion de l'information. L'utilisation peut aussi dépendre de la phase durant laquelle les connaissances sont utilisées. Cela va de la « phase de réception » (durant laquelle les responsables politiques reçoivent les informations concernant une politique) à la phase d'« impact », durant laquelle l'information utilisée livre des résultats concrets au niveau de la mise en œuvre de la politique. Cette dernière phase tient compte du problème des « mauvais avis » (Knott & Wildavsky 1980).

Van de Graaf et Hoppe (2006) ont adapté l'« échelle d'utilisation » en six étapes, illustrée ci-après.

Étape 1	Transmission
Étape 2	Connaissance
Étape 3	Référence
Étape 4	Effort
Étape 5	Adoption
Étape 6	Application

Figure 6 : « échelle d'utilisation »
(Source : Van de Graaf et Hoppe 2006)

La « transmission » est l'utilisation qui consiste en un transfert de connaissances depuis les organismes consultatifs vers les décideurs et les acteurs de la société/citoyens. C'est assurément un phénomène que nous observons au sein des conseils de l'éducation. La deuxième étape, la « connaissance », est l'utilisation des informations via leur assimilation par les décideurs, les parties prenantes/citoyens. Elle est beaucoup plus complexe à analyser. La troisième étape, celle de la « référence », consiste en l'utilisation des contributions au débat politique et au débat public. Ici encore, il s'agit d'un élément que nous pouvons identifier dans une certaine mesure. Nous pouvons du moins identifier les mécanismes créés au sein du conseil en vue de favoriser cette utilisation, ou les mécanismes de feedback via lesquels les décideurs adressent leurs commentaires aux conseils. La quatrième étape, celle de l'« effort » consiste en l'utilisation des connaissances par les efforts déployés par les décideurs pour appliquer les recommandations qui leur ont été adressées. Cette étape est très difficile à identifier. Par exemple, comment déterminer si un gouvernement a fait des efforts étant donné que l'on ne tient pas compte des difficultés liées à l'adoption ? La cinquième étape, celle de l'« adoption », consiste à mettre en œuvre les choix politiques et la décision finale du gouvernement. Néanmoins, nous nous heurtons ici encore à un obstacle du fait de la capacité de sélection des gouvernements, qui leur permet d'« adopter » les conseils qui vont dans le sens de leur politique actuelle plutôt que d'adapter leur politique en fonction des avis reçus. Cela est parfois très difficile à déterminer. La sixième et dernière étape définit l'utilisation comme l'« application » des avis, qui s'observe dans l'utilisation des avis dans la pratique politique.

Bien que cette échelle ait été d'une grande utilité pour la présente étude, nous ne devons pas oublier que certains domaines restent confus pour nous, et que notre analyse conformément à ce modèle ne sera pas parfaite. Van de Graaf et Hoppe (2006), sur la base des travaux de Landry, Amara et Lamari (1980), émettent différentes théories sur la capacité des organisations de gravir ces différents échelons. Ces théories nous seront utiles pour déterminer l'efficacité des avis car elles précisent les conditions requises pour qu'un conseil puisse pénétrer aisément le système décisionnel de son pays. Hoppe souligne que la focalisation sur « le besoin de l'utilisateur » ne suffit pas à permettre de gravir ces échelons. Mieux encore, il estime qu'un organisme doit se concentrer sur le contexte de l'utilisateur, que l'étude soit ou non considérée comme pertinente, de même que le timing et le crédit accordé à cette étude.

Nous reviendrons sur ce point lors de notre analyse des conseils en tant qu'organisations-frontières et du rôle des stratégies de diffusion de ces conseils. Mais ici encore, la prudence est de mise. Si Hoppe considère la diffusion comme un moyen de parvenir à une certaine position sur l'échelle, il souligne qu'elle permet uniquement une « transmission » efficace et qu'elle a peu d'effet sur les étapes ultérieures (Van de Graaf et Hoppe 2006).

Somme toute, sur la base de la littérature existante sur l'utilisation des connaissances, nous étudierons la nature de l'utilisation des avis formulés par les conseils de l'éducation, ainsi que les conditions qui favorisent leur transmission efficace. En revanche, l'évaluation du résultat final des avis sur les décisions et actions politiques concrètes, sans parler de leur impact sur la pratique, ne seront pas abordés dans notre étude.

2.6.2. Apprentissage social et réduction des conflits

Si nous élargissons notre approche, nous constatons que les résultats des processus consultatifs dépassent le seul impact sur les politiques. Ils permettent notamment une meilleure résolution des conflits. Les processus intensifs sont souvent destinés à concilier les différents points de vue ou tout du moins à faire mieux comprendre les valeurs et les motivations des autres parties (Kickert, Klijn, & Koppenjan 1997). Le résultat est souvent fonction de la dynamique du groupe, de l'intensité des interactions, des processus d'apprentissage, ainsi que de la connaissance des valeurs et des points de vue des autres parties. Derrière cet élément de résolution des conflits se cache l'idée de processus d'apprentissage social. Dans quelle mesure les participants ont-ils appris à mieux connaître les points de vue et opinions des autres participants et/ou des acteurs gouvernementaux, et dans quelle mesure ont-ils adapté leur propre point de vue ? Dans quelle mesure le processus a-t-il été « transformationnel » ?

À plus long terme, cela peut également permettre le renforcement de la confiance mutuelle dans le sens où l'on comprend mieux les points de vue, les valeurs et les intérêts des différentes parties concernées.

2.6.3. Satisfaction et soutien aux politiques

Toutefois, nous ne devons pas nous focaliser uniquement sur les résultats objectifs, nous devons aussi procéder à une évaluation subjective des parties concernées. Sont-elles satisfaites des résultats obtenus ? De l'impact de leurs avis ? Sont-elles satisfaites de la façon dont le processus a été mis en place et mis en œuvre ? Nous pouvons évaluer le degré de satisfaction des décideurs, des membres des conseils de l'éducation et de l'ensemble de la communauté. La satisfaction des parties prenantes des points de vue du contenu et du processus peut être un bon indicateur du soutien à une politique. Lorsque les membres des conseils de l'éducation sont représentatifs, le fait qu'ils soutiennent une politique est généralement considéré comme indiquant que ladite politique bénéficiera d'un large soutien.

Mais que signifie le soutien ? Ruelle et Bartels le définissent comme suit : « une évaluation de la situation politique par les groupes visés par une politique, en fonction de leurs propres intérêts (Ruelle & Bartels 1998). Sur la base de cette évaluation, le groupe d'intérêt accepte activement ou passivement cette politique, ou y oppose une résistance » (de Graaf 2007). Cette définition combine une position et un comportement effectif. Souvent, le niveau de soutien parmi les parties prenantes est très élevé car elles doivent mettre en œuvre la politique, ou du moins ne pas s'y opposer. Comment ce soutien se manifeste-t-il ? D'un point de vue purement théorique, le niveau de soutien est lié au niveau de satisfaction par rapport au processus et aux résultats. Les acteurs peuvent être satisfaits parce qu'ils apprécient un résultat spécifique (par exemple, leur avis a été repris littéralement dans un document d'orientation), mais aussi parce qu'ils apprécient le processus utilisé. Par exemple, lorsque ce processus leur a permis de mieux comprendre le point de vue des autres, la complexité du processus politique, ou lorsqu'ils estiment qu'ils ont eu suffisamment de possibilités d'influencer les résultats. Dans le cadre ci-après (Boedeltje 2009), nous établissons un lien entre les résultats des processus consultatifs et le soutien aux politiques. Nous montrons que le parcours des résultats au soutien n'est pas linéaire.

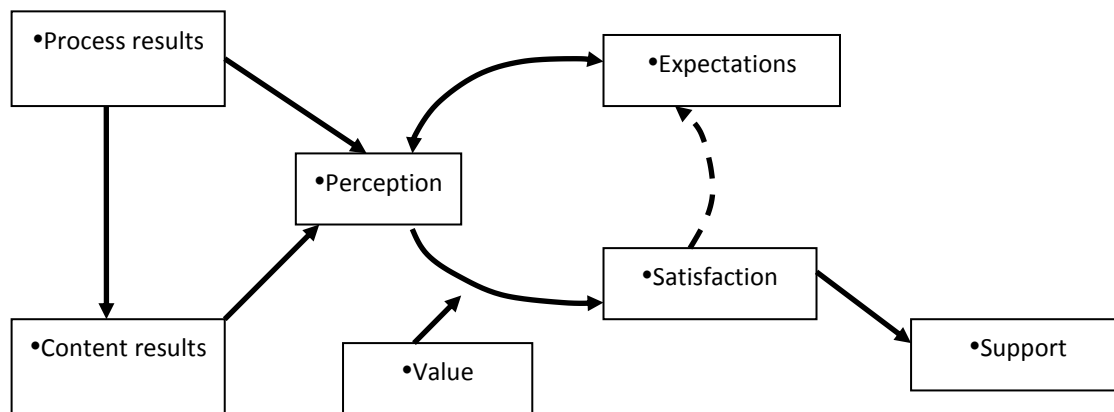


Figure 7: soutien aux politiques

2.7. Tendances à l'« expertisation » du processus d'élaboration des politiques

Nous observons différentes tendances dans le processus d'élaboration des politiques. Dans les prochains chapitres, nous nous intéresserons d'abord aux tendances à l'« expertisation » et à l'interactivité. Nous expliquerons ensuite le discours récurrent sur la primauté de la politique. Enfin, nous mettrons ces tendances et ces discours en rapport avec le besoin que ressentent les gouvernements de renforcer la légitimité des politiques publiques.

Une partie de la littérature utilisée pour cette étude est consacrée aux tendances à l'« expertisation » par le biais des avis politiques. Ce besoin de professionnaliser les politiques publiques est lié à l'évolution de la société et aux problèmes auxquels les gouvernements sont confrontés. De manière générale, cela peut être considéré comme un accroissement de la complexité cognitive des problèmes et domaines politiques (Peters & Barker 1993). Pour y faire face, les décideurs sollicitent de plus en plus souvent l'avis d'experts et d'organismes consultatifs. Mais, en dépit de la complexité croissante des domaines politiques, la fonction de conseiller n'est pas une invention récente. Les conseils consultatifs tels que ceux créés dans le domaine de l'éducation sont, eux, un phénomène relativement récent mais ils trouvent leurs racines dans la création du gouvernement moderne. Les gouvernements ont souvent fait appel à des conseillers, et même la littérature médiévale fait référence aux conseils qui étaient dispensés aux monarques concernant les personnes à écouter et la façon de les écouter, l'œuvre la plus connue dans ce domaine

étant celle de Machiavel. D'autres œuvres de courtisans tels que Castiglione, célèbres pour leur description détaillée des cours de l'époque, contenaient aussi des conseils subtils à l'intention des courtisans sur la façon d'influencer le roi et, partant, la politique du gouvernement. Cela peut sembler quelque peu abstrait, et personne ne peut comparer le système de consultation des gouvernements modernes à une cour médiévale. Néanmoins, ces œuvres nous montrent que, de tous temps, les gouvernements ont toujours eu recours au conseil. Pour nous, cela signifie que les gouvernements ont besoin d'être conseillés, et ce pour la bonne et simple raison qu'il est impossible pour un individu de prévoir avec certitude les résultats d'une action, et encore moins les résultats de politiques complexes. Le manque d'information peut conduire à une mise en œuvre lacunaire des politiques, voire entraîner des conséquences désastreuses dans des domaines importants tels que l'éducation. Dès lors, plus un gouvernement est informé tout au long du processus d'élaboration des politiques, plus la mise en œuvre de ces politiques pourra être efficace.

Le problème du manque d'information est aggravé par le mode de fonctionnement des démocraties modernes, dans lesquelles il arrive fréquemment que des ministres soient investis d'un portefeuille dans un domaine qu'ils ne connaissent pas ou peu. Cette lacune est bien sûr en partie palliée par l'expérience des fonctionnaires ministériels dans leur domaine de spécialisation. Cependant, souvent, ceux-ci ne possèdent pas les connaissances pratiques qu'ont ceux qui œuvrent dans l'environnement politique à proprement parler ni celles des parties prenantes auxquelles les politiques s'appliquent directement. En outre, dans notre monde moderne, les domaines politiques sont de plus en plus complexes et les politiques doivent donc être plus détaillées de manière à s'adapter à l'évolution de l'environnement. Cela requiert des connaissances qui ne peuvent être fournies par une seule personne, les acteurs impliqués dans le processus de mise en œuvre étant tellement nombreux que même un ministère expérimenté ne peut anticiper toutes les conséquences. Les conseillers externes, tout en restant indispensables dans la sphère politique, deviennent une composante de plus en plus importante du processus d'élaboration des politiques publiques.

En réponse à l'accroissement de la demande en interactivité et aux pressions exercées sur les dispensateurs de connaissances traditionnels tels que les scientifiques et les professionnels, une nouvelle littérature s'est développée dans le domaine des sciences politiques, autour de la notion d'expertise acquise par l'expérience (Collins & Evans 2007). Bien que cet aspect de la recherche soit relativement récent, il a une longue histoire qui remonte à 1979 (Lindblom & Cohen 1979), lorsque fut posée la question de la valeur ajoutée que représentent les théoriciens sociaux par rapport aux informations de base fournies au niveau local. Cette approche a été mise en avant par Fischer (1993), qui évoque les pressions antagonistes des citoyens et des experts dans le processus d'élaboration des politiques. À propos des complexités de ce processus, il décrit les pressions en faveur d'un renforcement de la technocratie plutôt que de la démocratie. Il souligne l'importance des connaissances au niveau local, soulevant le problème de la méfiance accrue des citoyens par rapport au rôle et à la neutralité des experts, qu'ils considèrent parfois comme élitistes. Selon Fischer, les citoyens sont des experts locaux dont la contribution est au moins aussi utile que celle des théoriciens sociaux dans ce domaine. Ce sujet reste sujet à controverse, les deux points de vue ayant leurs défenseurs et leurs détracteurs. Il serait donc logique qu'il existe entre les conseils européens une division reflétant cette dichotomie, en fonction de leur contexte social et environnemental. La littérature relative à la différence entre les experts professionnels, les experts ayant acquis leur expertise par l'expérience et les parties prenantes sans expertise est importante car elle établit un lien entre les processus d'apport d'expertise et de connaissances et les tendances de base des processus modernes d'élaboration de politiques que sont l'« expertisation » et l'interactivité.

2.8. Tendances à l'interactivité dans le processus d'élaboration des politiques

2.8.1. Gouvernance interactive

La tendance à l'interactivité dans le processus d'élaboration des politiques est abordée dans la littérature relative à la gouvernance. Toutefois, la gouvernance en soi est un terme relativement vague dont les limites ne sont pas clairement définies. L'étude de la gouvernance est l'étude du processus d'administration de la société, et il recouvre donc de nombreux aspects. Mais cela ne diminue en rien son importance. Les travaux menés à ce sujet se multiplient depuis que l'on a commencé à identifier les nombreux groupes qui influencent le processus d'élaboration des politiques.

La gouvernance interactive est un mode d'administration des politiques par lequel le gouvernement implique ses citoyens, les organisations sociales, les entreprises et les autres parties prenantes dans le processus politique, et ce dès les premières phases (Edelenbos & Klijn 2005). Ce nouveau type de gestion horizontale appartient à la littérature sur la gouvernance des réseaux. Cette littérature rappelle que de nombreux acteurs participent au processus d'élaboration des politiques, et que non seulement ces acteurs possèdent des ressources vitales pour la réalisation des objectifs politiques mais qu'ils ont aussi des points de vue différents sur la définition du problème et sur les solutions qui peuvent y être apportées. Les politiques sont élaborées par un jeu complexe d'interactions entre les acteurs, lesquels doivent être guidés si l'on veut obtenir des résultats intéressants (Koppenjan & Klijn 2004). Dans un tel contexte, il est primordial d'assurer une gestion efficace du réseau et du processus. Une partie de ce travail de gestion du processus peut être consacrée à l'élaboration de règles et de lignes directrices qui contribueront au caractère délibératif du processus, lequel sera axé sur un débat ouvert, réfléchi, argumenté et aussi indépendant que possible de toute autorité.

Nonobstant les éléments plus normatifs, ces formes de gestion plus horizontales et coopératives sont d'abord expliquées en termes fonctionnels ou instrumentaux par les impératifs de la gouvernabilité (« output legitimacy ») (Papadopoulos & Warin 2007). Les objectifs instrumentaux tels que l'enrichissement des politiques et le soutien aux politiques semblent essentiels. Les questions de l'« input legitimacy » (accès au processus d'élaboration des politiques) et de la légitimité par le processus (un processus équitable et transparent) sont reprises dans plusieurs définitions normatives du processus interactif d'élaboration des politiques (Van Damme (35) & Brans 2008a), mais les études empiriques semblent indiquer que ces aspirations normatives de la gouvernance interactive ne sont pas souvent concrétisées (Cornips 2008 ; de Graaf 2007). Dans les situations de la vie réelle, la « real politik » et le jeu d'influence semblent dominer. Les acteurs plus puissants ont accès à des sphères où les possibilités de prise de décision sont plus nombreuses. La délibération est abordée sous un angle plutôt instrumental, et considérée comme contribuant à l'aplanissement des différences et à la formation d'un consensus, dans le sens où elle peut aider à régler les conflits et les litiges, plutôt que comme étant intrinsèquement porteuse d'effets positifs.

D'une certaine manière, la gouvernance interactive est un concept récent en ce sens qu'elle tente d'impliquer un plus grand nombre d'acteurs à un stade plus précoce du processus d'élaboration des politiques, au sein d'un processus délibératif, inclusif, etc. Elle comporte un certain nombre d'éléments normatifs découlant de la théorie de la politique délibérative. D'autre part, la gouvernance interactive n'est pas un concept si récent puisqu'elle est fondée sur des éléments de la prise de décision consensuelle, sur des systèmes de négociation du gouvernement avec les parties prenantes importantes, etc. Elle rappelle donc le (néo-)corporatisme tout en se voulant plus inclusive et plus délibérative.

2.8.2. Corporatisme

En sciences politiques, les organismes consultatifs publics sont souvent considérés comme un élément caractéristique des relations corporatistes entre l'État et la société. Toutefois, les études

sont souvent limitées aux organismes consultatifs du secteur socioéconomique (par exemple, Van Waarden 1992), ce qui explique une tendance à analyser leur fonction d'intérêt-représentation au détriment d'autres fonctions telles que l'organisation de l'expertise ou la création d'un soutien aux politiques.

Le pluralisme est associé à une concurrence entre les groupes d'intérêt, tandis que la prise de décision corporatiste est associée aux négociations entre ces groupes. Les débats sur le corporatisme remontent à plusieurs décennies, et il a été démontré que les regroupements d'intérêts existaient déjà à l'ère médiévale, sous forme de corporations. Le thème du corporatisme a été abondamment traité, de manière positive et négative, et, pour certains, ce seul terme a des connotations très négatives. Pour le public, ce terme est devenu synonyme de capture d'intérêt dans le processus d'élaboration des politiques, de transactions secrètes et d'un affaiblissement du contrôle parlementaire démocratique sur ce processus. Ce débat s'inscrit dans le cadre de la primauté de la politique, que nous examinerons plus loin. Le corporatisme peut être perçu comme une forme spécifique de participation publique au processus d'élaboration des politiques. La littérature à ce sujet est très variée. Elle est fondée sur le rôle des principaux groupes d'intérêt dans la société (Cawson 1986 ; Lembruch & Schmitter 1977 ; Peters & Barker 1993 ; Schmitter 1977 ; Williamson 1989). Les professions telles que celle d'enseignant sont représentées par leur syndicat, de sorte que les syndicats d'enseignants peuvent être considérés comme représentatif des intérêts et des opinions des enseignants. Dès lors, lorsqu'un gouvernement entreprend de développer la politique en matière de l'éducation, la consultation du syndicat des enseignants peut être considérée comme équivalant à une consultation de tout le corps enseignant. Cette consultation permet au gouvernement de recueillir les connaissances et les points de vue des enseignants sans devoir consulter séparément chacun d'entre eux.

Les conseils consultatifs peuvent être et ont été considérés comme un exemple type de structure néo-corporatiste. Certaines parties prenantes spécifiques jouissent d'un accès privilégié et souvent institutionnalisé aux différentes sphères politiques et, en retour, elles font bénéficier le gouvernement de leurs informations et de leur soutien à ses politiques. En outre, elles gardent leurs membres « sous contrôle », dans une certaine mesure. Ces structures sont des plateformes de négociation et de compromis. Leurs membres forment une élite et jouissent d'une expérience considérable en matière de consultation, de participation et d'élaboration de politiques, et possèdent des connaissances très étendues sur le sujet en question. Par ailleurs, ils possèdent souvent une capacité de mise en œuvre spécifique qui renforce leur pouvoir de négociation parce que les responsables de l'exécution des politiques ont des connaissances et des informations qui devraient être incluses à un stade précoce du processus d'élaboration des politiques. Cela s'appelle avoir besoin de « cartographier l'avant et l'après »³ durant le processus d'élaboration des politiques (Elmore 1985).

S'il est vrai que ces types de plateformes et d'arènes peuvent se révéler très fonctionnels pour le gouvernement et l'élite (voir aussi le concept de « succès » dans Howlett, Ramesh, & Perl 2009), certains émettent aussi l'idée que les situations gagnant-gagnant ne concernent que les membres qui sont directement impliqués.

En revanche, les coûts sont, de ce point de vue, souvent pris en charge par les parties qui ne participent pas au processus d'élaboration des politiques. Il a également été dit que le domaine des politiques publiques était « capturé » par un ou plusieurs acteurs. Face à ce sentiment de capture, les gouvernements s'efforcent parfois de démanteler ces types de réseaux. Bien que ce risque de capture soit critiqué aussi bien dans la littérature pluraliste que dans la littérature corporatiste, il

³ forward and backward mapping

convient de faire remarquer que, dans le cas de la littérature pluraliste, le risque provient des groupes qui disposent des plus grandes ressources, généralement les grandes entreprises. En revanche, dans les pays corporatistes, le risque ne vient pas de ces groupes mais bien de ceux qui sont officiellement reconnus par le gouvernement et qui jouissent d'une position privilégiée dans le processus d'élaboration des politiques. Par conséquent, certains groupes sont intégrés dans le processus politique au détriment d'autres, ce qui conduit les groupes exclus à affirmer que le processus d'élaboration des politiques est capturé par les groupes privilégiés.

Certains affirment cependant que les sujets devraient être traités en groupes restreints. Si tous les acteurs sont autour de la table, il devient très difficile de trouver une solution acceptable pour toutes les parties. Dès lors, renforcer le caractère inclusif de certaines structures peut avoir pour effet d'anéantir ladite structure, d'entraîner la perte de son statut, etc. Les organismes consultatifs tels que les conseils de l'éducation peuvent se retrouver dans une situation dans laquelle ils sont tenus de choisir entre limiter le nombre de leurs membres et éviter les sujets particulièrement litigieux, limitant ainsi leur champ d'action.

Une autre caractéristique non négligeable est la représentativité des parties prenantes invitées à prendre part au processus d'élaboration des politiques. Inclure des parties prenantes représentatives peut permettre de renforcer la légitimité des politiques du gouvernement. Mais deux critiques peuvent être formulées. Tout d'abord, la question de savoir si un syndicat représente effectivement les intérêts de l'ensemble de ses membres ou s'il a aussi un autre programme organisationnel, limitant ainsi sa légitimité représentative, reste sujette à débat. Ensuite, nous sommes en droit de nous demander si les membres représentent tous les enseignants du pays et donc de nous poser des questions quant à la couverture de sa représentation. Par ailleurs, l'adhésion est souvent strictement limitée aux organisations de la société qui sont reconnues comme ayant un intérêt majeur dans le domaine politique en question. La théorie du principal-agent soulève des problèmes d'asymétrie de l'information entre les titulaires de mandats (agents) et les membres de leurs groupes de référence (principaux) (Papadopoulos & Warin 2007). Dans quelle mesure les représentants cherchent-ils à satisfaire leur propre intérêt ou l'intérêt de leur organisation plutôt que les intérêts des personnes qu'ils représentent ? Par ailleurs, la littérature sur les coalitions distributives et la « recherche de rente »⁴ révèle que les participants rationnels tenteront de maximiser les avantages des choix politiques et d'externaliser les coûts vers les acteurs qui en sont exclus (Papadopoulos & Warin 2007).

Donc, s'il est vrai que nous ne pouvons pas définir un conseil de l'éducation comme une structure corporatiste, ce terme nous ouvre néanmoins des perspectives très utiles. Nous pouvons rechercher les caractéristiques corporatistes communes aux conseils, parmi lesquelles une structure représentative stricte et une participation au processus d'élaboration des politiques profondément ancrée.

2.8.3. Pluralisme

Le pluralisme est considéré comme faisant partie de la tradition démocratique anglo-saxonne. La majeure partie de la littérature à ce sujet émane de politologues américains tels que Dahl et est fondée sur le système américain. Dahl décrit le système pluraliste comme une démocratie dans laquelle un certain nombre de groupes d'intérêts se livrent à une lutte d'influence. Généralement, un système pluraliste se caractérise par l'interaction de ressources et d'intérêts, et il est admis que ces groupes utilisent leurs ressources pour se concurrencer afin d'influencer la sphère politique. Ces groupes opèrent à titre privé et le gouvernement est supposé jouer un rôle d'arbitre neutre, qui

⁴ Rent-seeking

recherche un équilibre entre les différents intérêts afin de recueillir toutes les données existantes lors de l'élaboration des politiques (Dahl 1982).

Dans un tel système, il incombe donc au gouvernement de trouver un équilibre entre les intérêts et les connaissances techniques durant le processus de formulation des politiques. Ce système prête le flanc à la critique. Par exemple, étant donné que les ressources sont rarement réparties de façon équitable, les groupes qui disposent des plus grandes ressources financières et organisationnelles sont probablement aussi ceux qui seront les plus aptes à former des groupes d'intérêt et de pression de manière à influencer le processus d'élaboration des politiques publiques. Dans le même ordre d'idée, les groupes bien organisés seront plus motivés et auront davantage de possibilités de suivre le processus d'élaboration des politiques publiques de manière à se protéger. Généralement, les autres groupes ne disposent pas des ressources ni des capacités de gestion nécessaires pour assurer le suivi des politiques ou cibler leurs avis. Le risque est que certains groupes soient moins aptes que d'autres à mobiliser des ressources plus importantes. Leur voix est donc souvent étouffée par des intérêts plus puissants.

Certains critiquent également le système pour son caractère élitiste, craignant d'être gouvernés par une élite politique qui ne manifeste qu'un intérêt de pure forme pour leurs intérêts et ne tient aucun compte de leurs revendications. En empêchant les groupes d'intérêt d'avoir un accès direct au processus d'élaboration des politiques, le gouvernement hiérarchise les intérêts plutôt que de trouver un équilibre entre eux, par exemple en choisissant de n'écouter que ceux qui vont dans le sens de son programme. Cela est particulièrement vrai lorsque les gouvernements tentent de mettre en œuvre des réformes radicales et socialement pénibles car ils peuvent légitimer, du moins superficiellement, leurs décisions en sélectionnant les groupes d'intérêt et en les opposant les uns aux autres. Nous reviendrons ultérieurement sur ce débat sur la légitimité.

2.8.4. Démocratie directe

Plusieurs auteurs, notamment (Lijphart 1999 ; Weale 2001), se sont intéressés à la démocratie directe. Ses adeptes, poussant les choses à l'extrême, affirment que les politiques devraient être ouvertes au grand public, lui permettant ainsi de participer au processus d'élaboration des politiques dès le stade de leur conception.

D'après la littérature sur la démocratie participative, la démocratie représentative n'encourage pas suffisamment l'implication des citoyens (Barber 1984). La professionnalisation du processus d'élaboration des politiques fait qu'ils perdent le contrôle de leur environnement immédiat (Fiorino 1990). La démocratie participative insiste sur la nécessité d'une participation continue des citoyens à la vie politique de tous les jours, indépendamment de l'existence de mécanismes de participation spécifiques. La participation ainsi conçue renforce les compétences des citoyens de même que la légitimité du système politique. Selon les théories de la démocratie participative, non seulement la participation est très appréciée du public mais la participation directe et soutenue des citoyens aux affaires publiques peut contribuer à la vertu publique. De ce point de vue, l'ouverture de l'accès au processus d'élaboration des politiques est primordiale. C'est la légitimité par l'« *input* » qui est en jeu. Le caractère inclusif du processus d'élaboration des politiques peut toutefois être appréhendé sous plusieurs angles. Pas seulement sous l'angle de la démocratie directe mais aussi sous celui de la professionnalisation du processus d'élaboration des politiques.

En revanche, la théorie de la démocratie délibérative insiste davantage sur la légitimité du processus que sur la légitimité par l'« *input* ». Si l'objectif est aussi d'accroître la participation des citoyens, l'accent est surtout mis sur la qualité délibérative du processus lui-même. D'après Chambers (2003), la théorie de la démocratie délibérative met en évidence le dialogue et la responsabilité : « La théorie démocratique axée sur le dialogue se substitue à la théorie axée sur l'élection. » Le premier vecteur de légitimité n'est plus le consentement mais la responsabilité (dans le sens de « rendre des

comptes », d'expliquer et de justifier publiquement les politiques publiques). Les processus délibératifs doivent contribuer à un processus de transformation. En s'ouvrant aux points de vue des autres participants, les individus apprennent les uns des autres et développent une nouvelle approche, plus riche.

D'autres approches, par exemple celle de la nouvelle gestion publique, ont tendance à inclure les « citoyens en tant que consommateurs » dans le processus d'élaboration des politiques. Pour qu'une politique soit plus efficace, il peut être utile de s'appuyer sur l'expertise des consommateurs. Les consommateurs ont leur mot à dire dans l'élaboration des politiques. Cette participation au processus se traduit souvent par un « choix » durant la phase de mise en œuvre. Si les citoyens ne sont pas satisfaits des services fournis, ils « vont voir ailleurs ».

En revanche, un niveau de participation trop important conduit à l'échec, comme cela a été observé en Californie et en Suisse. La comparaison entre démocratie représentative et démocratie directe est un débat sans fin. Néanmoins, beaucoup s'accordent à dire que la démocratie directe dans des domaines comme celui-ci n'est pas efficace. Les citoyens mettent du temps à participer et à s'impliquer, et même s'ils en ont le droit, ils n'ont pas toujours le temps ni l'envie de participer, à moins qu'une politique ne représente une menace directe pour eux. Cela ouvrirait donc la voie à des abus de la part de ceux qui disposent de ressources suffisantes pour exploiter leur accès au processus, créant par-là même un risque de capture plus élevé qu'avec les autres formes.

Si le débat sur la démocratie directe semble être une impasse, il n'en demeure pas moins un bon exemple du type de concurrence qui peut survenir lorsqu'un gouvernement sollicite directement l'avis du public sur des problèmes politiques. Les autres formes de participation telles que les consultations en ligne, les sondages délibératifs, les « 21st Century Town Meetings », etc. sont de plus en plus utilisées, notamment grâce à l'Internet, qui fournit au public un nouvel outil de participation. Le débat ne doit donc pas être écarté. Il met également en lumière un thème important commun à tous les organismes consultatifs sollicités par le gouvernement : la légitimité et la participation. Certains diront que certains conseils de l'éducation sont en réalité une méthode représentative de participation du public au processus d'élaboration des politiques. Cet argument relève du débat sur la légitimité, et sur la validité de la consultation d'un organisme non élu, qu'il soit représentatif ou non. La question du maintien de la légitimité des conseils est donc importante et récurrente.

Selon Mayer, Edelenbos & Monnikhof (2005), la façon dont nous évaluons les processus d'élaboration interactive des politiques dépendra de notre approche de la démocratie. L'approche instrumentale dans le cadre d'une démocratie représentative considère les processus interactifs comme permettant aux décideurs d'obtenir des informations de la part des citoyens et de s'allier leur soutien. L'approche normative part du principe que les processus interactifs peuvent permettre aux citoyens de mieux comprendre le système démocratique. Dans le cas de la démocratie directe, l'approche instrumentale considérera les processus interactifs comme un moyen d'influencer directement les décisions politiques, tandis que l'approche normative les considérera davantage comme un moyen d'expression et de contrôle démocratiques. Ces différentes approches conduiront à des aspirations très différentes par rapport aux processus interactifs d'élaboration des politiques. Dans un tel contexte, la gestion des attentes est cruciale (Mayer, Edelenbos, & Monnikhof 2005).

2.9. Le discours sur la primauté de la politique

Parallèlement à l'« expertisation » et à l'interactivité apparaît un troisième discours, axé sur la primauté de la politique. Selon ce discours, les décisions politiques doivent être prises en toute

indépendance par le gouvernement, par les personnes officiellement mandatées à cet effet. Dans un contexte de grande incertitude, d'absence de consensus sur les faits et sur les valeurs et objectifs politiques en jeu (Hoppe & Peterse 1998), les décisions doivent être prises par les personnes qui ont été mandatées à cette fin et qui sont responsables de leurs décisions. Étant donné que les acteurs qui donnent leur avis et qui apportent leur expertise ne constituent plus désormais une catégorie ou une structure distincte mais qu'ils sont impliqués dans les processus de prise de décision, il existe un risque de capture par des groupes d'intérêts non responsables, des technocrates, et autres. Cette menace pour le processus d'élaboration des politiques est mise en évidence par des auteurs qui critiquent la littérature en faveur du corporatisme et de la démocratie directe. Ils remettent en question la légitimité par *l'input*, qui donne accès au processus politique à des institutions non responsables, en insistant sur le fait qu'il n'y a aucun moyen d'obliger ces institutions à justifier les décisions qu'elles ont prises. Elles peuvent donc émettre des avis subjectifs ou fallacieux sans que le public ne puisse les sanctionner de quelque manière que ce soit. Pire encore, selon l'influence du conseil consultatif sur le processus politique, un domaine politique peut littéralement tomber aux mains d'un organisme non élu, qui n'est donc pas responsable devant le public, fragilisant ainsi le système démocratique. Dans notre étude, nous pouvons nous demander si la question de la légitimité par *l'input* a été prise en compte dans la structure d'un conseil. Par exemple, nous pouvons chercher à savoir comment le gouvernement oblige le conseil à justifier ses avis.

Dans la littérature politique susmentionnée, nous observons une distinction normative entre les théoriciens favorables à une plus grande participation directe, au rôle des groupes sociaux organisés, et ceux favorables à l'autonomie politique/la primauté de la politique. Les adeptes des structures corporatistes affirment que le système est représentatif des groupes sociaux, renforçant ainsi la participation. Ils insistent également sur la légitimité par *l'output*, par les résultats obtenus. De leur côté, les partisans de la démocratie directe font remarquer que le renforcement de la participation est, en soi, une forme de légitimisation des décisions prises. Les auteurs d'ouvrages sur l'autonomie politique mettent en garde contre les deux systèmes en raison du risque de capture d'un domaine politique par des groupes d'intérêt appartenant à des structures décisionnelles corporatistes, et du risque d'affaiblissement de la légitimité par les résultats dans les états où le niveau de participation est trop élevé. Les environnements dans lesquels tous les conseils opèrent, et même les conseils eux-mêmes, sont influencés par les conflits entre ces trois approches. Ils sont ancrés dans la société. Nous devons donc nous attendre à ce que ces forces antagonistes influencent la constitution des différents conseils.

2.10. L'avis politique et la nécessité de renforcer la légitimité des politiques publiques

L'avis politique se situe à la croisée de deux tendances de l'élaboration des politiques : l'« expertisation » et l'interactivité. Dans un même temps, la littérature sur la primauté de la politique met en évidence l'approche traditionnelle du droit public, qui veut que les rôles et les tâches soient clairement définis, et structurés et divisés de façon hiérarchique.

L'« expertisation » consiste à améliorer la capacité du gouvernement de résoudre efficacement les problèmes en s'appuyant sur l'analyse et l'évaluation des politiques. Par ailleurs, pour qu'une politique soit soutenue, il est indispensable d'assurer un certain degré d'interactivité avec les groupes cibles et les citoyens. Il est en effet admis que leur soutien contribuera à la mise en œuvre de solutions durables et, pour les plus pessimistes, qu'il permet tout au moins d'éviter une complication de la mise en œuvre des politiques (Brans & Vancoppenolle 2005). Une troisième tendance que nous nous devons d'aborder est celle du discours récurrent sur la primauté de la

politique et sur la crainte sous-jacente d'une « capture » d'un domaine politique par des groupes d'intérêt. Selon cette approche, les décisions politiques doivent être prises par les personnes mandatées à cet effet et ne doivent pas être élaborées au sein de réseaux fermés, de « triangles de fer », etc. L'avis politique doit émaner d'experts indépendants et non de parties qui ont un intérêt dans l'élaboration des politiques. Il existe indubitablement des frictions entre ces différentes tendances et, partant, entre les différentes approches de la démocratie dans le monde. En outre, la complexité croissante de l'environnement politique a été un élément critique pour le processus de conseil au gouvernement. Les sources des avis se sont diversifiées, et la participation des acteurs tant au sein de l'appareil gouvernemental qu'à l'extérieur de celui-ci s'est renforcée. La formulation d'avis est devenue plus compétitive et plus disputée. L'expertise professionnelle subit la concurrence d'autres types d'expertise, notamment l'expertise acquise par l'expérience.

En tant que mécanismes de participation publique, les organismes consultatifs sont confrontés à ces différentes tendances du processus politique. D'une part, ils sont censés contribuer à l'élaboration de politiques sur la base de données probantes et, d'autre part, ils doivent rallier le soutien aux politiques. Si nous examinons la situation de plus près, nous constatons que ces développements ont un objectif commun : renforcer la légitimité des politiques. Dans le monde actuel, les politiques publiques doivent être efficaces et efficientes, mais elles doivent aussi être élaborées dans le cadre d'un processus transparent, ouvert, informé et délibératif. En d'autres termes, les politiques doivent être légitimées.

Mais que signifie cette légitimité ? La légitimité est un concept complexe qui se définit à plusieurs niveaux (Beetham & Lord 1998). De manière générale, la légitimité est l'assurance que les citoyens approuvent une politique. D'après Rosenthal et al. (1996), la politique est considérée comme légitime lorsque trois principes sont respectés. Tout d'abord, elle dépend du principe de légalité. La politique doit être conforme à certaines normes et règles. Ensuite, elle doit être élaborée de façon démocratique. Cela signifie que les parties prenantes doivent avoir eu la possibilité d'influencer la politique et que les décideurs sont responsables de (et justifient) leurs décisions. Troisièmement, la politique doit être efficace et efficiente. Ce troisième principe recouvre des éléments tels que l'acceptabilité et l'applicabilité. Toutefois, d'autres auteurs soulignent que ces approches plus objectives sont en contradiction avec l'évaluation subjective des politiques. Saward (1993) affirme que la légitimité est l'évaluation subjective par différents individus ou organisations. Ainsi, les trois principes de Rosenthal seront classés et évalués différemment par les différentes parties prenantes. La légitimité est donc une notion complexe, aux multiples facettes.

Pour ce qui concerne les processus de consultation publique, nous pouvons parler de légitimité interne et externe. La légitimité externe fait référence à la relation entre ces processus et le processus politico-administratif d'élaboration des politiques. Ici, la question de la primauté de la politique est souvent mise en jeu car certains craignent que les politiques ne soient élaborées ou négociées dans des « triangles de fer », de telle sorte que les politiques sont tenus de les accepter. La légitimité interne fait référence à la légitimité de la consultation publique en soi. Nous pouvons ici établir une distinction entre les légitimités par l'*input*, par le *throughput* et par l'*output*. Les processus consultatifs et participatifs sont supposés renforcer la légitimité par l'*output* du processus politique. Les décisions sont censées être plus efficientes du fait de la participation d'acteurs locaux et sectoriels bien informés. Elles sont aussi supposées être plus efficaces grâce à l'implication de parties très concernées (Papadopoulos & Warin 2007). Le soutien aux politiques sera donc renforcé et la mise en œuvre des politiques plus efficace. C'est ce que nous pouvons appeler l'approche managériale ou instrumentale.

Mais ces processus sont aussi supposés contribuer à la démocratie en ce sens qu'ils renforcent la légitimité par l'*input* et la légitimité du processus. Les questions de la légitimité par l'*input* (libre accès au processus d'élaboration des politiques) et de la légitimité du processus (un processus équitable et transparent) sont reprises dans un certain nombre de définitions normatives du

processus interactif d'élaboration des politiques (Van Damme & Brans 2008a). Cette double approche démocratique trouve son origine dans la littérature sur la démocratie participative et sur la démocratie délibérative. D'après la littérature sur la démocratie participative, la démocratie représentative n'encourage pas suffisamment l'implication des citoyens (Barber 1984), et la professionnalisation du processus d'élaboration des politiques fait qu'ils perdent le contrôle de leur environnement immédiat (Fiorino 1990). La démocratie participative insiste sur la nécessité d'une participation continue des citoyens à la vie politique de tous les jours, indépendamment de l'existence de mécanismes de participation spécifiques. La participation ainsi conçue renforce les compétences des citoyens de même que la légitimité globale du système politique. En revanche, la théorie de la démocratie délibérative insiste davantage sur la légitimité du processus que sur la légitimité par l'« *input* ». Si l'objectif est aussi d'accroître la participation des citoyens, l'accent est surtout mis sur la qualité délibérative du processus lui-même. D'après Chambers (2003), la théorie de la démocratie délibérative met en évidence le dialogue et la responsabilité : « La théorie démocratique axée sur le dialogue se substitue à la théorie axée sur l'élection. » (308) Le premier vecteur de légitimité n'est plus le consentement mais la responsabilité (dans le sens de « rendre des comptes », d'expliquer et de justifier publiquement les politiques publiques). Les processus délibératifs doivent contribuer à un processus de transformation. En s'ouvrant aux points de vue des autres participants, les individus apprennent les uns des autres et développent une nouvelle approche, plus riche.

2.11. Les organismes consultatifs en tant qu'organisations frontières

De manière générale, nous entrevoyons une rationalité communicative derrière les différentes approches de la légitimité dans le sens où l'efficacité des politiques dans le monde actuel s'articule davantage autour de la crédibilité (Majone 2001), de l'interaction et de la communication dans une société composée de réseaux et moins autour des relations hiérarchiques ou du recours à la coercition.

Quel rôle les organismes consultatifs jouent-ils dans un tel environnement ? Ils peuvent notamment servir de relais entre les différentes sphères que sont l'élaboration des politiques, la science et la société civile, de manière à rapprocher aussi les différentes approches de la légitimité des politiques. Ils offrent donc une plateforme de communication, d'interaction et de négociation entre ces différentes sphères. Ceci nous ramène aux travaux de Kingdon relatifs à la mise à l'agenda des politiques publiques (1995), dans lesquels l'auteur décrit le rôle que jouent les « entrepreneurs politiques »⁵ dans la construction et l'utilisation des opportunités de mise à l'agenda, lesdites « fenêtres politiques ».

Selon le modèle établi par Kingdon, trois séries de variables interagissent entre elles. Tout d'abord, le « courant des problèmes »⁶, qui fait référence au fait que les problèmes sont perçus comme des problèmes publics. Seule une petite partie de ces problèmes sera sérieusement examinée par le gouvernement et finira donc par être inscrite à l'agenda institutionnel (Howlett & Ramesh 1995). Le « courant des solutions »⁷, qui est composé des analystes qui examinent les problèmes et recherchent des solutions. Le « courant de la politique »⁸ est, lui, composé de facteurs tels que les fluctuations des tendances nationales, les mouvements administratifs ou législatifs, et les campagnes de pression des groupes d'intérêt. Bien que ces courants aient leur propre logique et qu'ils évoluent

⁵ Policy entrepreneurs

⁶ Problem stream

⁷ Policy steam or solution stream

⁸ Political stream

de façon indépendante, une interaction entre eux est possible à certains moments ; c'est ce que l'on appelle une « fenêtre d'opportunité ». Toutefois, contrairement au modèle politique de la « boîte à ordures », par exemple, les problèmes et les solutions doivent être mis en contact par des « entrepreneurs politiques » à un moment où il existe une volonté politique de prendre une décision. Ces entrepreneurs sont l'« axe d'articulation » entre les différents courants. Fait intéressant, Kingdon affirme que des fenêtres politiques ne s'ouvrent pas seulement lorsque surviennent des événements tels que des crises, des scandales ou des accidents mais aussi lorsque se produisent des événements institutionnels tels que des élections périodiques ou des cycles budgétaires. Kingdon distingue quatre types de fenêtres politiques, qui peuvent être aléatoires ou plus régulières et dont l'ouverture prévisible est déclenchée par des événements procéduraux institutionnalisés (Howlett, Ramesh M, & Perl 2009). Le nombre de fenêtres politiques sera probablement moins élevé dans certains systèmes politiques que dans d'autres. Ainsi, dans le cas d'un gouvernement de coalition, les opportunités sont a priori moins grandes car les tractations politiques en début de législature limitent fortement les possibilités de redéfinir des problèmes et/ou des solutions par la suite.

L'approche de la mise à l'agenda des politiques prônée par Kingdon associe une composante institutionnelle au rôle des « entrepreneurs politiques », qui imposent la mise à l'agenda institutionnel de problèmes et de solutions politiques. La stabilité du processus de mise à l'agenda dans un domaine politique spécifique dépend de l'existence d'un sous-système politique stable (Howlett & Ramesh 1995). Ce sous-système définira le discours politique dominant ainsi que le cadre de base pour la définition de problèmes et de solutions viables. Ce cadre déterminera également le type d'acteurs qui seront impliqués dans le processus, le type de solutions qui seront proposées, etc. Ici encore, la tendance à la technocratisation aura pour effet de formuler le problème de telle façon que la contribution d'experts techniques sera indispensable, tandis que la tendance à l'interactivité formulera le problème de telle manière qu'un débat sociétal plus large, une expertise et/ou un soutien seront nécessaires. Le sous-système politique précisera, dans une large mesure, le niveau et le type d'interaction dans un domaine politique spécifique.

Alors que, selon l'approche de Kingdon, l'intervention d'« entrepreneurs politiques » est nécessaire pour exploiter les opportunités des fenêtres politiques, nous pensons que cette fonction de rapprochement peut être institutionnalisée dans des forums tels que les organismes consultatifs, au sein desquels se rencontrent les sphères de l'expertise, de la société civile et de la prise de décision. Les frontières entre ces sphères étant (de plus en plus) floues, nous pouvons parler d'« organisations frontières »⁹ (Guston 2000) en ce sens qu'elles jettent des ponts entre des sphères qui s'inscrivent dans des logiques différentes.

Le concept de « travail frontière »¹⁰ trouve son origine dans le domaine des sciences politiques mais aussi dans des analyses comparatives réalisées dans le cadre d'études scientifiques et technologiques. Étant donné que la relation entre les experts et les décideurs peut être considérée comme une division complexe et contestée du travail, nous pouvons parler d'une frontière qui « détermine qui peut et ne peut pas être considéré comme un expert à des degrés divers, et qui assure la coordination entre les acteurs qui, en fin de compte, sont considérés comme des 'experts' et des 'décideurs' » (Halffman & Hoppe 2004). La démarcation et la coordination sont des concepts cruciaux car les deux sphères doivent sans cesse négocier leurs frontières et organiser leurs interactions. Alors que, auparavant, la frontière entre la science et l'État était clairement définie, ces dernières années, les frontières science-société ont été remises en question par les impératifs de responsabilité, de collaboration entre les utilisateurs et d'utilité pratique (Raman 2005). Dès lors, la large autonomie dont jouissait autrefois la sphère scientifique se trouve aujourd'hui limitée. Comme mentionné précédemment, ce phénomène se reflète dans le renforcement des exigences à l'égard

⁹ Boundary organisation

¹⁰ Boundary work

du processus d'élaboration des politiques, qui doivent de plus en plus être « fondées sur des données probantes », élaborées de façon ouverte et interactive, etc.

Nous trouvons le concept de « travail frontière » particulièrement intéressant car il montre que, même si les sphères de l'élaboration des politiques et de la science/du savoir suivent des logiques différentes et si elles ont souvent des approches et des objectifs différents, il semble aussi qu'elles dépendent de plus en plus les unes des autres, et elles doivent donc être coordonnées de manière à accroître leur fonctionnalité et leur légitimité. Alors que les frontières traditionnelles disparaissent, le travail frontière prend de l'importance (Raman 2005).

L'une des principales caractéristiques des organisations frontières est qu'elles sont responsables devant plusieurs sphères différentes et qu'elles servent donc des patrons différents (dans le sens principal-agent). Selon la théorie du principal-agent, les relations organisationnelles peuvent être interprétées comme une série de délégations de l'autorité des « principaux »¹¹ vers des agents au sein d'une même organisation ou entre des organisations différentes. La réussite d'une organisation de ce type dépend des principaux des deux côtés de la frontière, chacun se procurant les ressources nécessaires auprès de l'organisation frontière (Guston, 2000). Comme l'explique Guston, pour une telle organisation la « dépendance importe autant que l'indépendance », car elle ne trouve pas sa stabilité en s'isolant mais bien en se justifiant auprès d'autorités extérieures opposées et en étant réceptive à ces autorités. C'est valable pour les organismes consultatifs à caractère scientifique mais peut-être encore plus pour les organismes consultatifs qui comptent en leur sein des représentants de parties prenantes dans la mesure où l'intégration de ces représentants est typique d'une stratégie de rapprochement.

L'application du concept de travail frontière peut en effet être étendue à l'étude des organismes consultatifs, où se rencontrent trois sphères différentes, et non confinée aux deux sphères dichotomiques que sont la science et les décideurs, auxquelles se limitent la majorité des travaux sur le travail frontière ainsi que la littérature plus générale sur l'utilisation des connaissances. Dans son ouvrage, Lindquist livre ce qui est très probablement la première conceptualisation des interactions entre la science, la société et les décideurs. Il évoque une « troisième communauté », qui englobe les organisations de la société et les intérêts organisés, ainsi que les groupes de réflexion et les consultants. (Lindquist 1990) Cette troisième communauté cherche à « informer et à influencer les politiques par le biais de l'information ». Ses objectifs sont plus larges que ceux des experts scientifiques, qui sont surtout soucieux d'établir des liens entre les connaissances objectives issues de la recherche et les préoccupations politiques. Bien que la sphère scientifique et la troisième communauté cherchent toutes deux à influencer les politiques (Lindquist 2001), leurs objectifs diffèrent. Les experts scientifiques proposent une explication objective des causes des problèmes et des solutions efficaces ; les acteurs de la troisième communauté cherchent, eux, à orienter les choix politiques dans le sens de leurs propres intérêts et points de vue (Lindquist 1990).

Grâce aux nombreuses voies hiérarchiques, les organisations frontières sont assurées de produire des services que les parties participantes pourront utiliser pour atteindre leurs propres objectifs. Ainsi, bien que les objectifs des parties ne soient pas nécessairement compatibles, les résultats du travail qui s'effectue au sein des organisations frontières sont utiles pour les nombreux « principaux ». Pour ce qui concerne les conseils consultatifs, les représentants de l'État peuvent, par exemple, accorder davantage d'importance à la mission d'apport d'information et de soutien aux politiques tandis que, de leur côté, les représentants de la société insisteront davantage sur leur accès privilégié au processus politique et sur la possibilité d'influencer les politiques d'une façon qui profite à leurs principaux. Les experts scientifiques mettent un point d'honneur à dé finir de façon scientifique et objective les problèmes et les solutions politiques. Guston utilise l'image proposée par Latour (1987) du visage janusien de la science pour expliquer qu'une organisation utilise des

¹¹ Membres des groupes représentés par le « principal-agent »

registres linguistiques différents selon les audiences et les clients. Nous pourrions définir plus loin ces audiences comme les décideurs politiques, les partenaires de la société et la vérité scientifique.

Par ailleurs, nous pouvons ici établir un lien avec la littérature relative à l'interactivité du processus politique, dans laquelle la gestion des attentes est considérée comme une stratégie cruciale. Les organisations frontières semblent pouvoir livrer de bons résultats pour les différentes parties impliquées, même si leurs approches et leurs objectifs diffèrent. Cet « exercice d'équilibre » est ce qui peut rendre les organisations frontières si efficaces.

Les connaissances issues de la science et de la troisième communauté semblent indispensables pour les politiques fondées sur des données probantes (Hoppe & Halffman 2004b ; Leeuw 1993), et les organisations frontières sont visiblement bien placées pour combiner les différents types de connaissances et ainsi présenter des avis utiles aux décideurs. Lindquist propose deux autres approches utiles à cet égard : la distinction entre les différents types d'information ; et la distinction entre les différentes formes de diffusion.

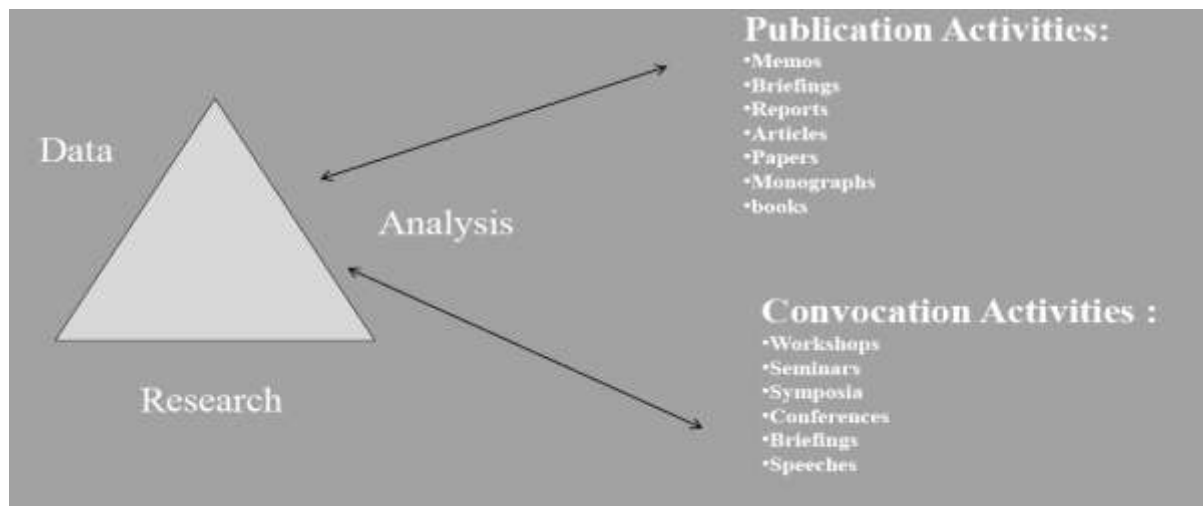


Figure 1: Dissémination
(Source: Lindquist 1990)

Selon Lindquist (1990), les connaissances peuvent consister en des données brutes, provenant par exemple de statistiques ou d'observations, de conclusions d'études et d'analyses. Ces trois types d'information sont utiles pour l'élaboration des politiques. Les études mettent en évidence la relation entre différentes variables politiques, et peuvent offrir de nouvelles perspectives pour comprendre les problèmes ou y trouver des solutions. L'analyse utilise davantage la manipulation des données et la recherche. Elle contribue à l'élaboration et à la promotion d'options politiques privilégiées. Ces différents types d'information et les acteurs qui en assurent la diffusion entrent en contact au sein des organisations frontières.

La distinction entre les différents types d'information n'est pas toujours très claire. Peters et Barker (1993) font remarquer que les faits (objectifs) et l'analyse (interprétative) sont souvent étroitement liés. L'on peut donc s'attendre à ce que les mélanges d'informations comportent une plus grande part d'analyse, compte tenu du contexte politique et des contraintes de temps dans lesquels les politiques sont élaborées (Chabal 1993). La collecte de faits objectifs ou la commande d'études est particulièrement difficile lorsque les délais impartis pour formuler un avis sont limités. Lorsque les délais sont moins serrés, les avis stratégiques peuvent être étayés par des recherches et bénéficier de la conciliation des points de vue divergents (Peters & Barker 1993 ; Weiss 1982). Mais, dans de

nombreux cas, les organisations frontalières devraient pouvoir formuler des avis fondés sur les meilleures informations disponibles avec des terrains d'entente communs.

D'après Guston (2000), les organisations frontalières efficaces satisfont une grande variété de principaux ou de publics et, grâce à leur indépendance, elles peuvent prendre des initiatives. Le modèle de Lindquist est intéressant du point de vue des différentes méthodes de diffusion des avis et de personnalisation en fonction du public visé.

3. Modèle conceptuel

3.1 Introduction

Dans ce modèle conceptuel, nous rassemblons les principaux éléments et idées détaillés dans la partie théorique dans un modèle qui peut être utilisé aisément pour analyser les conseils de l'éducation et les processus consultatifs.

3.2 Légitimité des politiques

Nous prendrons pour point de départ un concept clé : celui de la légitimité. Comme nous l'avons expliqué, il est essentiel de renforcer la légitimité des politiques. La légitimité est un concept complexe qui se définit sur plusieurs niveaux (Beetham & Lord 1998). Dans le monde actuel, les politiques publiques doivent être efficaces et efficientes, mais elles doivent aussi être élaborées dans le cadre d'un processus transparent, ouvert, informé et délibératif. La politique doit être conforme à certaines normes et règles, elle doit être élaborée dans le cadre d'un processus démocratique auquel les parties prenantes ont accès et dans lequel elles peuvent faire entendre leur voix. Les décideurs doivent justifier leurs décisions, en assumer la responsabilité, etc. Nous pouvons donc distinguer dans notre cadre la légalité, la démocratie et la performance.

Une politique efficace et efficiente et élaborée de façon démocratique conformément à certaines règles et normes est-elle légitime ? Peut-être pouvons-nous la considérer comme telle d'un point de vue strictement normatif. Toutefois, certains auteurs soulignent que ces approches plus objectives sont en contradiction avec l'évaluation subjective des politiques. Selon Saward (1993), la légitimité est une évaluation subjective par différents individus ou organisations. Ainsi, les trois principes de Rosenthal (1996) seront classés et évalués différemment par les différentes parties prenantes. Cette approche est conforme à la littérature relative au soutien aux politiques. Les résultats seront perçus et jugés différemment par les différentes parties concernées. Par exemple, les études ont révélé que les décideurs avaient souvent l'impression que certaines consultations avaient eu un impact substantiel sur les politiques, tandis que les partenaires de la société ne partageaient pas ce sentiment. Si ces partenaires accordent une grande valeur à cet impact et qu'ils ont l'impression que celui-ci a été limité, ils seront moins satisfaits et ils seront moins convaincus de la légitimité du processus.

Dans ce cadre, nous montrons que, parallèlement à l'approche normative fondée sur les normes de légalité, de démocratie et de performance, il existe également une approche évaluative (cfr. Supra : modèle de soutien aux politiques). Le processus consultatif en tant que mécanisme de consultation doit contribuer aux différents aspects de la légitimité des politiques et aux différentes approches de cette légitimité.

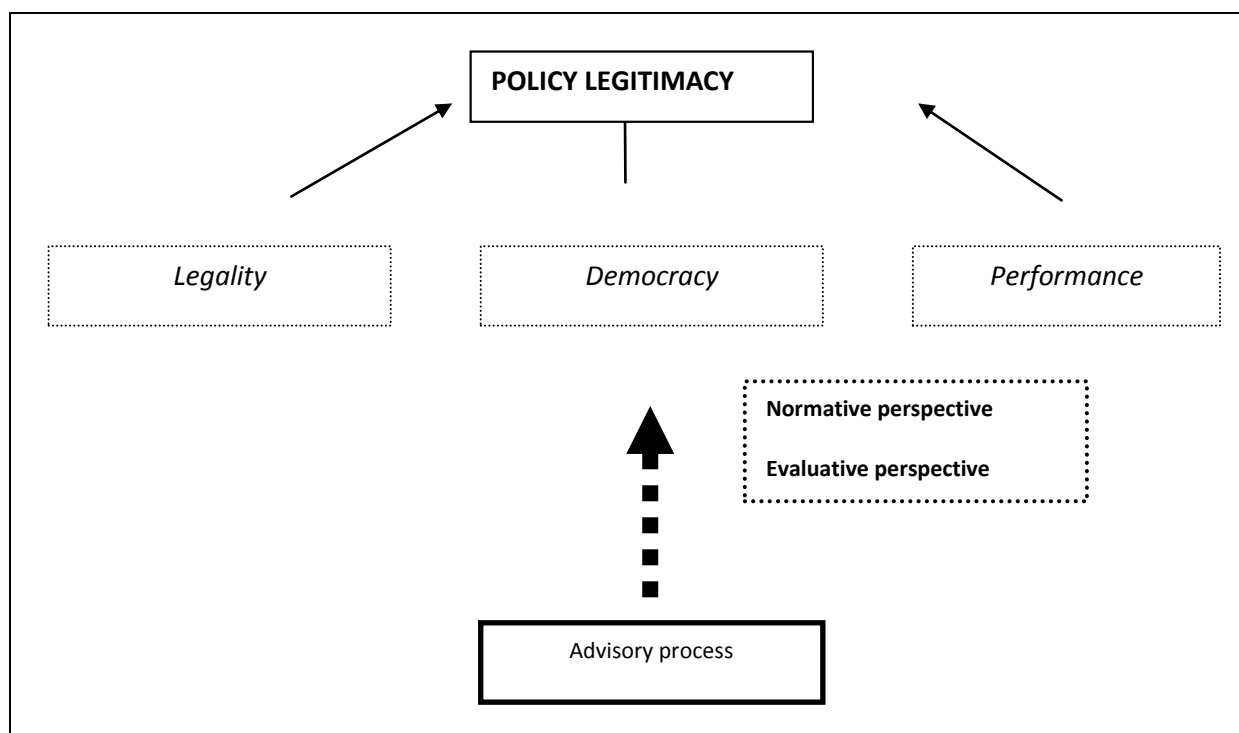


Figure 9 : Légitimité des politiques

3.3 Légitimité des conseils de l'éducation/processus consultatifs

Si nous considérons les conseils de l'éducation comme des mécanismes spécifiques d'émission d'avis et comme des instruments de consultation et de participation, nous constatons qu'ils sont confrontés à un besoin croissant de légitimité politique. D'une part, ils sont supposés contribuer à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et fournir les meilleures connaissances disponibles. D'autre part, ils doivent contribuer à rendre le processus politique transparent, interactif et communicatif. D'un point de vue normatif, ils doivent être organisés de manière à pouvoir contribuer à l'élaboration de politiques en conformité avec des normes telles que l'« inclusivité », la responsabilité et l'efficacité.

Nous distinguons les légitimités par *l'input*, par le *throughput* et par *l'output*. Dans le cas de la légitimité par les outputs, les processus consultatifs doivent contribuer à des décisions politiques plus efficaces grâce à l'implication d'acteurs locaux ou sectoriels bien informés. Parallèlement, les décisions politiques finales sont supposées être plus efficaces grâce à l'implication de parties très concernées (Papadopoulos & Warin 2007). Par conséquent, et ici nous établissons déjà un lien avec l'approche évaluative, si les parties prenantes sont impliquées, si on leur donne la possibilité d'influencer la politique et si leur contribution est prise en compte, du moins dans une certaine mesure, le soutien aux politiques s'en trouvera renforcé et la mise en œuvre des politiques sera plus efficace. Cette approche peut également être qualifiée de managériale ou instrumentale. Dans le cadre, nous parlons d'« enrichissement des politiques », qui renforce la légitimité du processus consultatif par *l'output*.

Toutefois, ces processus consultatifs sont aussi supposés contribuer à la démocratie dans le sens où ils renforcent les légitimités par *l'input* et par le processus/*throughput*. Les questions de la légitimité par les inputs (libre accès au processus d'élaboration des politiques) et de la légitimité du processus

(un processus équitable et transparent) sont notamment reprises dans un certain nombre de définitions normatives du processus interactif d'élaboration des politiques (Van Damme & Brans 2008a). Cette double approche démocratique est issue de la littérature sur la démocratie participative et sur la démocratie délibérative. Parmi les normes importantes pour le processus consultatif (qui se déroule dans le conseil de l'éducation en tant que structure), citons, par exemple, l'inclusion, la diversité, la transparence, l'indépendance, la responsabilité, etc.

Une fois encore, parallèlement à l'approche normative, nous proposons une approche évaluative. Les processus consultatifs qui respectent certaines règles et normes ne sont pas systématiquement perçus et évalués de façon positive. D'un point de vue évaluatif, les processus consultatifs doivent contribuer à l'élaboration de politiques qui sont évaluées favorablement par les parties prenantes, qui sont considérées comme légitimes. La satisfaction des parties prenantes par rapport au processus (*input* et *throughput*) et/ou à l'*output* sera aussi un bon indicateur du niveau de soutien aux politiques. Dans ce cadre, nous combinons les approches normatives et évaluative de la légitimité du processus consultatif (dans le conseil de l'éducation).

LÉGITIMITÉ DU PROCESSUS CONSULTATIF/CONSEIL DE L'ÉDUCATION		
<i>D'un point de vue normatif</i>		
Légitimité par les inputs	Légitimité par le <i>throughput</i>	Légitimité par les outputs
Diversité	Égalité de l'information	Caractère innovant
Représentativité	Égalité dans les interactions	Impact sur les politiques
Inclusion	Indépendance	
Transparence	Ouverture	
	Transparence	
	Intensité des interactions	
	Responsabilité	
<i>D'un point de vue évaluatif</i>		
Satisfaction par rapport aux résultats de l' <i>input</i> (partie du processus)	Satisfaction par rapport aux résultats du <i>throughput</i> (partie du processus)	Satisfaction par rapport aux résultats de l' <i>output</i>
Soutien aux politiques (satisfaction globale)		

Figure 10 : légitimité du processus consultatif/du conseil de l'éducation

3.4 Modèle empirique

Nous développons également un modèle qui devrait être utile pour établir d'éventuels liens de causalité entre les différentes variables. Nous examinons les variables que l'on peut situer dans les phases d'*input*, de *throughput* et d'*output* du processus consultatif. Ces variables sont utiles pour la partie descriptive du processus, pour décrire des éléments tels que la composition, le statut social et juridique du conseil, etc.

Mais elles serviront aussi pour la partie explicative de notre étude. Nous tenterons de formuler des hypothèses sur les liens possibles entre les différentes variables (RQ2). Nous tenterons plus précisément de mieux comprendre les variables qui sont liées à un domaine de résultat spécifique, i.e. l'impact des avis sur une politique, impact que nous avons opérationnalisé sous le terme « utilisation des avis ». Les caractéristiques organisationnelles des conseils consultatifs tels que la composition et le statut (toutes deux situés dans la phase d'*input*) peuvent être analysées et reliées à l'impact.

Quels sont les éléments qui jouent un rôle dans le renforcement de l'impact des avis sur les politiques ? Les mécanismes d'information, de coordination, de feedback et de participation entre le courant politique normal et le courant consultatif peuvent contribuer à une meilleure prise en compte des avis politiques (Van Damme & Brans, 2008a). L'implantation dans le processus politique formel, que ce soit de manière formelle ou informelle, par le statut social ou juridique semble contribuer à la création de ces liens avec le courant politique. Alors que les conseils de l'éducation ne sont pas conçus pour une situation politique spécifique, ils jouissent souvent d'un accès privilégié au processus décisionnel normal. Dès lors, il existe peut-être un lien entre le statut social et/ou juridique des conseils de l'éducation et leur impact sur les politiques.

Qu'en est-il de la composition des conseils ? Tout d'abord, leur composition est liée au statut social. Les membres jouissant d'un statut social élevé confèrent au conseil un statut plus élevé. Mais nous pouvons aussi nous intéresser à la représentativité et à la diversité des conseils. Une plus grande diversité au sein d'un conseil permet de confronter différents points de vue et de générer davantage d'idées innovantes. D'autre part, une plus grande homogénéité permettra au groupe de formuler un avis plus rapidement. Si le conseil est composé de représentants d'organisations, le processus consultatif sera différent de ce qu'il serait si les membres s'exprimaient en leur nom et sur la base de leur expertise. Les processus seront probablement plus longs dans la mesure où les représentants sont tenus de consulter leurs organisations. L'avis émis aura probablement plus de poids s'il émane d'un groupe étiqueté comme représentatif ; cet avis aura donc aussi un plus grand impact.

S'agissant de la phase de *throughput* ou de processus, certaines règles seront probablement liées à l'impact. Par exemple, lorsque l'avis est décidé sur la base d'un consensus, il aura probablement davantage de poids, en particulier s'il émane de représentants. En outre, plus les interactions sont intenses, plus le nombre de communautés impliquées dans les interactions au moment de la formulation de l'avis est grand, plus l'impact devrait être fort.

Plusieurs variables telles que les statuts juridique et social, le pouvoir discrétionnaire, la composition, etc. semblent donc jouer un rôle important dans les résultats obtenus. Dans le prochain cadre, nous identifions un certain nombre de variables. Nous aurions pu définir et analyser d'autres variables (par exemple : durant la phase d'*input*, la confiance générale dans le gouvernement, la politique du gouvernement en matière de consultation, et l'investissement politique envers le travail du conseil, les relations de pouvoir, etc. ; durant la phase de processus, le niveau de gestion du processus ; et lors de la phase d'*output*, la satisfaction des membres, la satisfaction des décideurs, le niveau

d'apprentissage social, etc.). Toutefois, faute de temps, nous avons dû limiter la portée de notre étude et nous n'avons pas pu, par exemple, mener des enquêtes sur la satisfaction des membres et des responsables du gouvernement¹²

Il existe bien sûr un lien entre le modèle empirique et les modèles de légitimité présentés plus haut. Ainsi, lorsque nous observons la composition des conseils, nous nous intéressons à des indicateurs tels que sa diversité et sa représentativité, qui sont liés à la légitimité par les inputs. Nous pouvons par exemple conclure qu'un conseil donné obtient de bons résultats en termes de légitimité par les inputs (d'un point de vue normatif). Dans ce chapitre toutefois, nous cherchons à déterminer s'il existe un lien positif entre certaines variables telles que niveau du statut social et juridique, ou la diversité de la composition, et l'impact des avis sur les politiques.

MODÈLE EMPIRIQUE		
Phase d' <i>input</i>	Phase de <i>throughput</i>	Phase d' <i>output</i>
• Soutien administratif • Statut juridique • Statut social • Principaux • Composition • Rôle • Pouvoir discrétionnaire	• Prise de décision • <i>Partage de l'information</i> • Intensité des interactions	• Diffusion • Qualité (ex. : caractère innovant) • Utilisation

Figure 11 : modèle empirique utilisé pour l'étude (48)

Pour chaque variable, nous utilisons un ou plusieurs indicateurs. Nous appliquons différentes méthodes de classification des données : une échelle mobile allant de – à ++ ; oui/non si la variable est présente ou non ; et des chiffres, par exemple le nombre d'employés, comme indicateurs du soutien administratif.

Phase d'input : variables

Dans un premier temps, nous analyserons la phase d'*input*, pour laquelle nous avons collecté des données sur les variables suivantes : soutien administratif ; statut juridique et social ; principaux ; composition ; rôle, et pouvoir discrétionnaire.

La première variable, le soutien administratif, permet de comprendre la structure de soutien générale du conseil. Les deux principales composantes de ce soutien sont le soutien budgétaire que

¹² Voir Fobé et al. (2009) pour ce genre d'analyse sur les organismes d'avis.

reçoit le conseil et le nombre d'employés permanents. La première est hautement évaluative, et sa valeur dépend de l'opinion exprimée par le conseil sur le sujet.

La deuxième nous donne le nombre d'employés. Dans tous les cas ci-après, une qualification est précisée le cas échéant.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	- -	-	-/+	+	++
Soutien administratif :	Niveau de financement	Financement quasiment nul	Limité	Neutre	Suffisant	Généreux
	Personnel permanent	Nombre d'employés				

La deuxième variable que nous avons identifiée est celle du statut juridique, c'est-à-dire la mesure dans laquelle le conseil est légalement intégré ou implanté dans le système d'élaboration des politiques. Les indicateurs que nous avons identifiés sont : la reconnaissance du gouvernement, l'indépendance du budget, et les obligations légales en matière de consultation du conseil et/ou de feedback du gouvernement sur les avis formulés par le conseil.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	<i>Oui/non</i>
Statut juridique:	Reconnaissance du gouvernement	Reconnaissance officielle comme organisme consultatif ou non.
	Indépendance du budget	Gestion indépendante du budget ou non.
	Obligation de consultation	Obligation légale de consulter le conseil ou non.
	Obligation de feedback	Obligation légale pour le gouvernement de fournir un feedback sur les avis formulés par le conseil ou non.

La troisième variable, le statut social, est une tentative de déterminer la position sociale du conseil. Il s'agit généralement d'une observation de ce qui a été dit par les membres des conseils eux-mêmes ainsi que par les représentants du gouvernement qui ont été interrogés. Nous avons donc évalué le statut social des (49) membres eux-mêmes, et celui du président en particulier, car il a été démontré que sa position était la plus importante.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	- -	-	-/+	+	++
Statut social :	Statut social des membres	Absence de statut et de reconnaissance	Statut limité, faible reconnaissance	Statut moyen, une certaine reconnaissance, souvent limitée aux groupes spécialisés	Reconnaissance relativement élevée au sein de la société, en particulier par certains	Tous les membres du conseil sont des personnes connues, et largement reconnues par des membres

					membres	de la société
	Statut social du président	Absence de statut et de reconnaissance	Statut limité, faible reconnaissance	Statut moyen, une certaine reconnaissance, souvent limitée à des groupes spécialisés	Reconnaissance relativement élevée, le nom du président est généralement bien connu	Très bonne reconnaissance, le nom du président est très connu et est très médiatisé

La variable suivante porte sur le nombre de principaux ou de « patrons » dont le conseil est l'agent. Nous n'avons utilisé qu'un indicateur car il est relativement aisé de déterminer à qui le conseil rend des comptes.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	<i>Nombre</i>
Nombre de principaux	Nombre de principaux	Nombre de principaux auxquels le conseil doit rendre des comptes, y compris le gouvernement, le parlement et les membres (organisations de membres du conseil). Entre 1 et 3 principaux

Nous considérons la composition des conseils comme un élément comparatif important pour identifier les différences entre les conseils. Nous nous intéressons principalement au degré d'ouverture des conseils, que nous pouvons aussi appeler « boundary rule » (Ostrom, Gardner, & Walker 1994) : existe-t-il des conditions d'admission spécifiques ? Nous examinons ensuite la diversité au sein du conseil : les membres sont-ils originaires de différentes communautés et organisations ? Enfin, nous tentons de déterminer si les conseils sont représentatifs ou non (dans le sens où les membres représentent ou non une organisation).

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	- -	-	-/+	+	++
Composition	Ouverture «boundary rule »	Fermée. Conditions d'admission très spécifiques.	Relativement fermée. Conditions d'admission spécifiques.	Moyenne. Conditions d'admission relativement souples.	Relativement ouverte. Conditions d'admission générales et souples.	Ouverte. Pas de conditions d'admission

	Diversité	Aucune diversité. Membres issus d'un ou deux groupes au sein d'une même communauté	Diversité limitée. Membres issus de plus de deux groupes, au sein d'une même communauté	Relative diversité. Membres issus de plusieurs groupes, au sein de deux communautés	Grande diversité. Membres issus d'un ou deux groupes, au sein de trois communautés	Très grande diversité. Membres issus de plus de deux groupes, au sein de trois communautés
	Indicateur	Oui/non				
	Représentative	Oui/non				

Nous nous penchons ensuite sur le rôle des conseils, que nous considérons selon la portée de leurs avis (long terme/court terme) et selon leur droit d'initiative (le conseil peut-il prendre l'initiative de formuler un avis politique sur un sujet spécifique ?). Nous indiquerons aussi si ce droit d'initiative est souvent utilisé.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	LT	CT	B
Rôle	Portée	Avis à long terme	Avis à court terme	Répartition relativement égale des avis à court terme et à long terme.
	Indicateur	Oui/non		
	Droit d'initiative	Oui/non		

Enfin, nous évaluons le pouvoir discrétionnaire du conseil. Nous analysons la marge de manœuvre dont dispose le conseil dans l'organisation de sa structure et de son travail. Nous utilisons comme indicateurs le niveau de sévérité du règlement extérieur et la marge de manœuvre dont dispose le conseil dans l'organisation de sa structure et de son travail. Ces deux éléments sont liés dans la mesure où la sévérité du règlement implique une limitation de la marge de manœuvre. Par exemple, lorsqu'il n'existe aucun règlement ou lorsque celui-ci est très général, le conseil peut décider d'accepter de nouveaux membres, de modifier le profil des membres, de modifier ses méthodes de travail, de définir son propre programme, etc.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	--	-	-/+	+	++
Pouvoir discrétionnaire :	Règlement, flexibilité	Très faible. Règlement très strict.	Faible. Règlement strict.	Moyenne. Règlement relativement strict.	Élevée. Règlement relativement général.	Très élevée. Aucun règlement.

		Très peu de marge de manœuvre dans l'organisation de ses propres structures et de son propre travail.	Peu de marge de manœuvre dans l'organisation de ses propres structures et de son propre travail.	Relative marge de manœuvre dans l'organisation de ses propres structures et de son propre travail.	Grande marge de manœuvre dans l'organisation de ses propres structures et de son propre travail.	Liberté d'organiser ses propres structures et son propre travail.
--	--	---	--	--	--	---

3.4.2. Phase de *throughput* (*processus*): variables

Nous avons abordé la phase de *throughput* (*processus*) de la même manière, en recueillant des informations sur la prise de décision, le partage de l'information et les interactions.

La prise de décision est probablement la variable la plus facile à opérationnaliser. Nous utilisons les indicateurs suivants : décisions officiellement fondées sur le consensus (obligation légale de décider les avis à formuler par voie de consensus), recherche d'un consensus (règle informelle préconisant la recherche du consensus pour toutes les décisions relatives aux avis à formuler), et tout mécanisme officiel prévoyant l'intégration des opinions minoritaires dans les avis (obligation légale de tenir compte des opinions minoritaires).

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	<i>Oui/non</i>
Prise de décision :	Officiellement fondée sur le consensus	Oui/non.
	Recherche du consensus	Oui/non.
	Mécanisme officiel d'intégration des opinions minoritaires	Oui/non.

D'après la littérature à ce sujet, des niveaux de partage de l'information élevés sont nécessaires pour assurer un processus constructif de formulation des avis. Par conséquent, notre deuxième variable, le partage d'information, a été conçue de manière à mesurer le niveau de partage de l'information tout au long du processus consultatif. Toutefois, dans cette étude, nous n'avons pas pu déterminer cette variable.

La troisième variable, l'intensité des interactions, est la catégorie la plus complexe de la partie consacrée au *throughput* en raison des importantes disparités observées entre les différentes phases du processus. C'est pourquoi nous l'avons divisée en plusieurs indicateurs : interactions internes ; communautés impliquées ; directionnalité des interactions avec la communauté des experts ; directionnalité des interactions avec la communauté de la société ; et directionnalité des interactions avec la communauté du gouvernement.

Le premier indicateur, « interactions internes », est l'observation évaluative de la fréquence et de l'intensité des interactions officielles entre les membres du conseil. À quelle fréquence se réunissent-ils et dialoguent-ils les uns avec les autres, et quelle est l'intensité de ces réunions et de ces interactions ?

Le deuxième indicateur, « communautés impliquées », indique le nombre de communautés impliquées dans le processus de formulation des avis et laquelle des trois communautés participe le plus activement à ce processus. Nous devons non seulement nous intéresser à la composition des conseils mais aussi tenter de déterminer laquelle(lesquelles) des trois communautés (experts universitaires, société civile, et décideurs/gouvernement) intervien(nen)t dans le processus de formulation des avis.

Avec le troisième indicateur, la « directionnalité », nous tentons de déterminer quelles communautés ont des relations entre elles et quelle est l'intensité de ces interactions, si les interactions sont essentiellement à sens unique (consultation) ou à double sens (participation).

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	
Interactions	Interactions internes	Fréquence et intensité des interactions entre les membres.
	Communautés impliquées	Combien de communautés sont impliquées dans la formulation des avis, et lesquelles : experts universitaires, gouvernement et société ? De 1 à 3.
	Directionnalité : experts	Les interactions avec les experts se font-elles à sens unique ou à double sens ?
	Directionnalité : société	Les interactions avec la société sont-elles à sens unique ou à double sens ?
	Directionnalité : gouvernement	Les interactions avec le gouvernement sont-elles à sens unique ou à double sens ?

3.4.3. Phase d'*output* : variables

Dans la phase d'*output*, nous analysons trois variables : la diffusion, l'utilisation et la qualité.

Pour la première variable, la diffusion, nous nous limitons aux destinataires de la diffusion (gouvernement, médias, parlement), à la personnalisation du produit (le contenu du produit diffusé dépend-il du destinataire ?), et à déterminer si l'information est publiée librement sur l'Internet et donc accessible au public.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	Oui/non
Diffusion	Au gouvernement	Oui/non
	Aux médias	Oui/non
	Au parlement	Oui/non
	Personnalisation du contenu	Oui/non
	Publication sur Internet	Oui/non

La deuxième variable de la phase d'*output* est la qualité. Plusieurs facteurs influencent la « qualité » du produit final. Certains d'entre eux présentent un caractère très évaluatif et dépendent de la culture et du contexte des conseils.

Nous identifions trois indicateurs. Tout d'abord, le caractère innovant. L'avis formulé présente-t-il une approche unique ? Est-il innovant ? Met-il en évidence de nouvelles perspectives ou

informations ? Le deuxième indicateur est la non-dilution. Dans quelle mesure l'avis est-il dilué ? L'avis a-t-il été édulcoré ? Par exemple, pour tenter de trouver un terrain d'entente ? Les angles ont-ils été arrondis, ou est-ce un avis tranché ? Les données probantes sur lesquelles l'avis est fondé sont le troisième indicateur de qualité.

À des fins de clarté, précisons que, d'une certaine manière, ces données sont qualitatives car elles ont été recueillies dans le cadre d'interviews et non via l'analyse de données écrites. Les données ont été élaborées à partir des appréciations de la qualité générale des avis données par les personnes interrogées. Ces évaluations globales peuvent masquer des variations entre des avis spécifiques.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	- -	-	-/+	+	++
Qualité :	Caractère innovant	Très faible	Faible	Moyen	Élevé	Très élevé
	Non-dilution	Très faible	Faible	Moyenne	Élevée	Très élevée
	Fondé sur des éléments probants	Très faible	Faible	Moyen	Élevé	Très élevé

Une foule d'indicateurs peuvent être utilisés pour déterminer le niveau d'utilisation, qui est notre troisième variable. Nous nous limiterons à quatre. L'utilisation instrumentale, c'est-à-dire l'utilisation immédiate de l'avis pour influencer les politiques actuelles. L'utilisation conceptuelle, c'est-à-dire l'utilisation de l'avis pour changer la base de connaissances, les schémas de réflexion sous-jacents des décideurs, changer les approches ou la perception des causes des problèmes ou les options privilégiées pour les résoudre. L'utilisation en vue de la définition de l'agenda, c'est-à-dire l'utilisation des avis formulés pour définir l'agenda du gouvernement, en mettant en avant les problèmes importants qui devront être examinés par le gouvernement. Enfin, l'utilisation politique-stratégique, c'est-à-dire l'utilisation des avis soit pour souligner le programme du gouvernement soit pour légitimer la position du gouvernement, pour justifier ses décisions, pour repousser des décisions à plus tard, etc. Ces données sont hautement qualitatives dans la mesure où elles ont été recueillies dans le cadre d'entrevues et non sur la base de données réelles mesurables sur le niveau d'utilisation ou sur la base d'une étude longitudinale systématique effectuée sur plusieurs avis. Nous avons demandé à des acteurs bien informés quelle était leur perception du degré d'utilisation.

<i>Variable</i>	<i>Indicateur</i>	- -	-	-/+	+	++
Utilisation :	Instrumentale	Très faible	Faible	Relative	Élevée	Très élevée
	Conceptuelle	Très faible	Faible	Relative	Élevée	Très élevée
	Définition de l'agenda	Très faible	Faible	Relative	Élevée	Très élevée
	Stratégique-politique	Très faible	Faible	Relative	Élevée	Très élevée

4. Typologies

4.1. Introduction

Nous avons observé dernièrement un regain d'intérêt pour l'étude des conseils consultatifs, principalement pour les organismes consultatifs dans le secteur environnemental. Halffman (2008) notamment propose une typologie détaillée pouvant servir de base à d'autres études sur le sujet.

Les informations les plus utiles découlant de ces travaux sont la typologie générale des organismes consultatifs, que nous pouvons utiliser comme base pour la présente étude. La typologie de Halffman est axée sur le rôle des conseils. Elle est cependant restrictive dans le sens où elle ne s'intéresse qu'à la dimension du rôle des conseils sans tenir aucun compte d'éléments tels que leur structure organisationnelle, qui pourrait pourtant se révéler aussi importante pour classer les conseils. Cette typologie n'en demeure pas moins une méthode de classification très utile. Nous nous y référerons dans les descriptions détaillées des conseils ainsi que dans les études de cas.

Selon la typologie de Halffman, les rôles des conseils consultatifs peuvent être classés en différentes catégories de tâches : analyse, tâches instrumentales, médiation, représentation et réflexion. Une première étude montre que les conseils de l'éducation remplissent aussi ces rôles.

Que recouvrent ces tâches ? Il définit simplement l'« analyse » comme la tâche qui consiste à juger et à évaluer les connaissances, tandis que la deuxième tâche, la tâche dite « instrumentale », concerne la fiabilité des procédures de recherche. La « médiation » se réfère au rôle que joue le conseil dans la facilitation du débat et dans la conciliation des points de vue. La quatrième tâche, la « représentation », indique si le conseil prend ou non partie dans les débats. Enfin, la « réflexion » se réfère à la capacité du conseil d'envisager et d'élaborer des stratégies innovantes pour l'environnement politique dans lequel il opère.

Halffman décrit ces tâches dans le tableau ci-après, en précisant les activités, les questions typiques que ces tâches impliquent et les formats typiques.

<i>Tâches</i>	<i>Activités</i>	<i>Questions typiques</i>	<i>Formats typiques</i>
Analyse	Intégrer des résultats, rapports de synthèse, évaluer l'état général des connaissances, identifier un dénominateur commun et les inconnues.	Quel est l'état des connaissances ? Que savons-nous de X ?	Conseils d'éminents scientifiques.
Tâches instrumentales	Mesurer, appliquer des méthodes, des outils, mettre en œuvre, fournir des données.	Combien fait X ?	Sociétés d'ingénierie, consultants, recherche sur contrat.
Médiation	Faciliter, soutenir les négociations, interpréter les prises de position, concilier les acteurs et/ou points de vue.	Comment régler cette controverse ?	Ateliers, réunions, par exemple une évaluation technologique constructive.

Représentation	Défendre, argumenter, présenter des arguments, mettre en évidence des problèmes, prendre parti.	Pourquoi cette politique n'est-elle pas bonne ?	Scientifiques concernés ou militants, éventuellement affiliés auprès d'un acteur.
Réflexion	Interpréter, identifier les objectifs et stratégies globaux.	Que se passe-t-il ? Que faisons-nous maintenant ?	Déclarations publiques, ouvrages, public intellectuel.

Figure 12 : aperçu des tâches des experts
(Source : Halffman 2008)

Halffman définit ensuite les conseils en fonction de leurs principales tâches, de même que leur relation avec le gouvernement. Il crée ainsi une typologie des conseils consultatifs, qui peuvent être étatistes, corporatistes, néolibéraux et délibératifs.

Selon le « modèle étatique », le conseil consultatif est un organisme qui fournit directement des informations à l'Etat, sans avis ni motivation. Il n'effectue donc pas de tâches de représentation mais plutôt des tâches d'analyse. Le conseil n'est guère qu'une branche de collecte d'informations de l'Etat. Sa deuxième catégorie, le « modèle corporatiste », représente des intérêts sociaux prédéfinis et sa position est fixée dans la loi. Il effectue donc des tâches de représentation spécifiques. Appartiennent à la troisième catégorie, le « modèle néolibéral », les conseils qui traitent les connaissances comme une ressource qui ne se négocie que sur le marché. Ils sont plus concernés par les tâches instrumentales que par les tâches de réflexion. Quatrièmement, le « modèle délibératif », dans lequel les connaissances sont traitées comme une ressource collective servant au débat public. Ces conseils sont davantage concernés par les tâches de médiation et par la recherche du consensus et la réflexion générale.

Les conseils peuvent également évoluer d'un modèle à l'autre, par exemple du modèle corporatiste au modèle délibératif.

4.2. Forces antagonistes

La typologie de Halffman nous est utile dans la mesure où elle peut, après réflexion, être appliquée à cette étude. À première vue, nous pouvons, très grossièrement, situer le conseil grec dans le camp étatiste, tandis que les conseils espagnol et flamand semblent mieux illustrer le modèle corporatiste. Le conseil estonien pourrait, lui, correspondre au modèle délibératif tandis que le conseil canadien (que nous n'avons pas repris dans notre étude) pourrait être un exemple de modèle néolibéral. Le conseil canadien tire son indépendance de son système financier : les acteurs doivent le financer pour recevoir ses rapports et ses avis. Le gouvernement paie donc pour obtenir des avis.

Toutefois, cette typologie repose uniquement sur les principales tâches ainsi que sur la relation avec le gouvernement, alors que d'autres éléments jouent un rôle non négligeable, notamment la structure de la composition des membres.

Nous avons identifié plusieurs forces antagonistes entre lesquelles les conseils sont contraints de manœuvrer, et qui influencent l'ensemble de leur structure, depuis leur composition jusqu'à leur relation avec le gouvernement. Nous avons plus précisément défini cinq domaines importants pour prendre conscience des différences entre les conseils, chacun ayant un impact direct sur leur constitution.

Le premier est la composition. Nous avons établi plus haut que les experts pouvaient être soit des non-spécialistes soit des universitaires soit un mélange des deux. Cela aura un impact sur le type d'avis fourni puisque cet avis émanera soit d'un universitaire soit d'une personne ayant acquis son expertise par l'expérience, soit des deux.

Un autre élément, lui aussi lié à la composition, a son importance : les membres du conseil sont-ils ou non des « représentants » (d'une organisation) ? Cet élément aura un impact non négligeable sur le type d'avis fourni. La composition est probablement un déterminant important du rôle et des tâches du conseil. Ainsi, les conseils composés essentiellement de représentants non spécialistes effectueront souvent des tâches de représentation et de médiation.

Nous en déduisons donc le graphique ci-après.

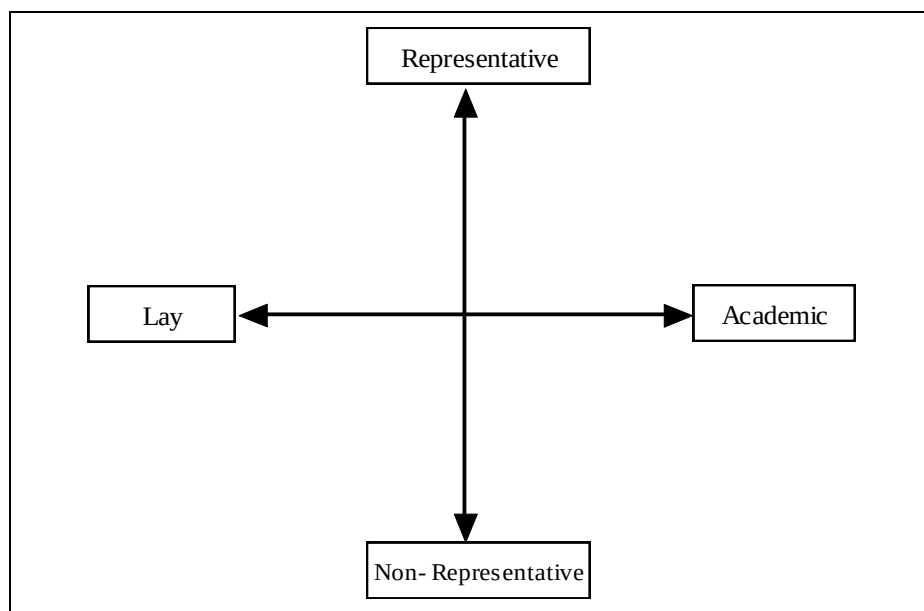


Figure 13 : composition

Généralement, les conseils situés dans la partie supérieure gauche du graphique sont ceux dont les membres sont des représentants non spécialistes tandis que ceux situés dans la partie inférieure droite sont ceux dont les membres sont des universitaires qui ne représentent aucun intérêt ou organisation. Les conseils peuvent aussi être situés dans les deux autres quadrants, et tous les types de combinaisons sont possibles.

Nous analysons aussi la dimension innovante des avis formulés par rapport à l'incrémentalisme. Certains conseils œuvrent activement au règlement des conflits entre les groupes d'intérêt dans le secteur politique, permettant ainsi une adoption plus aisée des politiques par le gouvernement. Ces avis sont souvent plus incrémentalistes qu'innovants étant donné que les différents intérêts sont pris en compte. Les avis formulés sont le fruit du compromis et du consensus. Une distinction est aussi parfois établie entre les avis « aux angles arrondis » et les avis « tranchés ». D'où la dimension suivante.

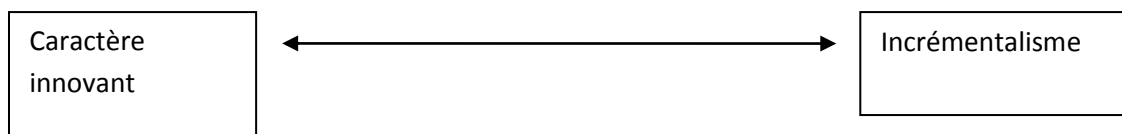


Figure 14 : caractère innovant ou incrémentalisme¹³

Nous pouvons aussi analyser la relation du conseil avec le gouvernement. Les conseils sont soumis à différentes sortes de pressions. La première dimension est une question de proximité du conseil par rapport au gouvernement. Dans ce cas, il s'agit d'un antagonisme entre l'accès au domaine politique et l'indépendance du conseil. Ainsi, certains conseils ne sont que des extensions d'un ministère ; ils ne jouissent d'aucune indépendance budgétaire à proprement parler et leur programme est arrêté par le gouvernement. D'autres, en revanche, n'ont quasiment aucun lien avec le gouvernement ni de responsabilité envers lui.

La dernière dimension identifiée est le niveau de communication avec le gouvernement, l'intensité des interactions, qui peuvent se limiter à une simple information, prendre la forme de consultations ou aller jusqu'à la participation pleine et active. Il s'agit donc de déterminer si le conseil se contente de répondre aux questions posées, s'il adresse des avis au ministre sur des domaines politiques spécifiques ou si le ministère intervient lui-même dans le conseil. Bien souvent, les deux dimensions sont liées. Par exemple, il serait logique de penser que les conseils plus proches du gouvernement affichent des niveaux de participation plus élevés. Toutefois, il est important d'identifier les conseils qui maintiennent leur indépendance tout en ayant des interactions ouvertes et intenses avec le gouvernement. Le graphique ci-après illustre ces dimensions.

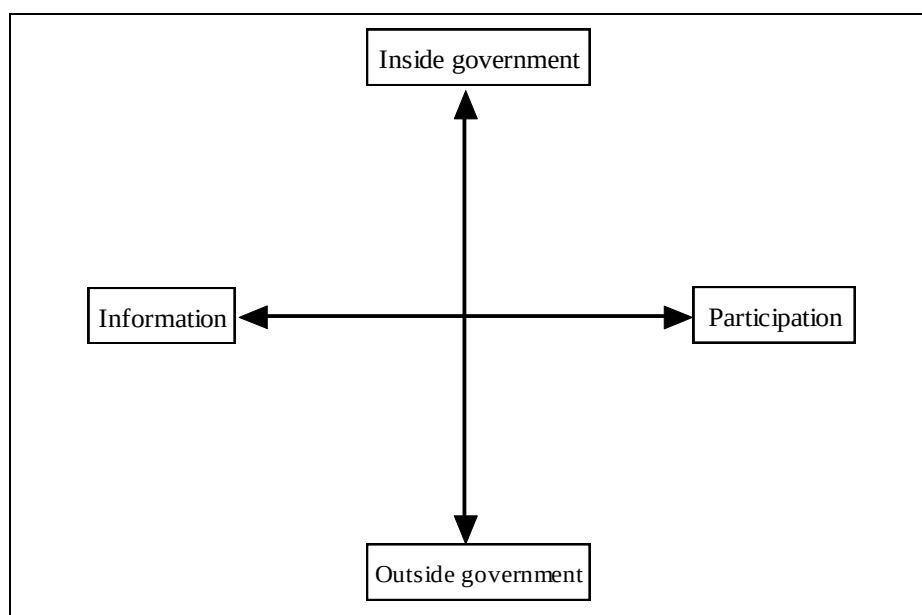


Figure 15 : interactions avec le gouvernement

Après avoir situé nos cas par rapport aux différentes dimensions, nous pouvons à présent commencer à comparer les conseils de l'éducation et à définir leurs principales différences et similitudes, et préciser leur position dans la typologie de Halffman.

7. Comparaison des résultats et recommandations

7.1. Introduction

Dans cette conclusion, nous reviendrons d'abord brièvement sur les questions posées dans cette étude. Nous présenterons ensuite nos principales conclusions sous forme d'un tableau comparatif. Enfin, nous tenterons de répondre aux questions de l'étude, que nous diviserons en deux parties distinctes. La première série, qui contient les questions descriptives, a nécessité une documentation d'information générale sur les caractéristiques communes des conseils de l'éducation. La deuxième série, plus exploratoire, était axée sur le développement d'idées et d'hypothèses sur les variables pertinentes pour le succès d'un conseil en particulier.

La dernière partie des conclusions comporte des recommandations politiques, que nous diviserons en dimension méso et dimension micro¹⁴. Ces conclusions sont fondées sur les résultats de notre étude empirique, ainsi que sur les cadres théoriques qui ont guidé nos recherches. Nos méso-recommandations se rapportent aux décisions et aux contextes institutionnels et politiques, et s'adressent donc aux acteurs politiques qui sont responsables de l'organisation et de l'utilisation des organisations consultatives (essentiellement les éléments *d'input* et *d'output*). Les micro-recommandations seront utiles aux conseils de l'éducation eux-mêmes en tant qu'organisations ; elles proposent des pistes et des mécanismes pour accroître leur légitimité par les inputs, ainsi que par le processus (*throughput*) et les résultats (*output*).

7.2. Questions de l'étude

Durant la première phase, plus descriptive, nous avons tenté de définir les différents aspects des divers conseils que nous avons étudiés en Europe. Cette tâche s'est révélée très ardue en raison de la grande diversité des conseils, qui a rendu difficile l'identification des caractéristiques principales propres à chacun. Trouver des caractéristiques communes que nous pouvons identifier et comparer s'est avéré particulièrement difficile, certains conseils étant plus axés que d'autres sur un aspect spécifique (par exemple, leur représentativité). Nous avons également rencontré des difficultés du fait des différences d'interprétation qui existent entre les conseils. Ainsi, nous n'avons pu identifier aucune mesure objective de la « représentativité ». Cette situation est rendue plus difficile encore par le fait que des termes tels que représentatif, inclusif, impact sur les politiques, indépendance, etc. peuvent être interprétés différemment selon le contexte national. L'exemple le plus flagrant est le cas de la Grèce, où l'interprétation de l'inclusion démocratique était associée à des connotations très différentes en regard des autres pays européens.

Bien qu'il ait été quasiment impossible d'identifier clairement des « modèles de conseil de l'éducation » individuels en Europe, nous avons pu dégager les tendances des conseils par rapport à certaines catégories, et classer ces tendances par groupes de pays. Par exemple, nous avons mis en évidence une tendance commune à créer des conseils durant les périodes d'instabilité politique ou de changement radical, notamment lors d'une révolution démocratique. Si cela ne concerne pas la création de tous les conseils, force est de constater qu'un grand nombre d'entre eux ont effectivement été mis sur pied à la suite de changements dramatiques de ce type. D'autres, comme

¹⁴ Une dimension macro concerne l'environnement constitutionnel, politique et culturel au sens large dans lequel les conseils de l'éducation sont ancrés. Changer les caractéristiques de cet environnement ne relève ni des décideurs dans le domaine de l'éducation ni des conseils.

les conseils flamand et néerlandais, ont depuis toujours une place spécifique dans la composition consociationaliste de leurs systèmes politiques respectifs. Toutefois, des changements constitutionnels ultérieurs ont mis à mal le système consociationaliste lui-même, comme ce fut par exemple le cas aux Pays-Bas, où les conseils autrefois composés de représentants sont aujourd'hui constitués d'experts, et en Flandre, qui a vainement tenté au début du siècle de restructurer les conseils consultatifs stratégiques en les focalisant davantage sur l'expertise.

Notre étude a été guidée par les questions ci-après : (187)

1. Quels sont les différents types de conseils de l'éducation dans une perspective de comparaison internationale ? (descriptive). Nous avons traité les questions suivantes :
 - a. Comment les conseils de l'éducation sont-ils organisés et institutionnalisés (composition, organisation interne, statut juridique, statut social, niveau de pouvoir discrétionnaire (autonomie), financement, institutionnalisation,...) ?*
 - b. Qu'est-ce qui explique les différents modes d'institutionnalisation ?*
 - c. Quels types de conseils de l'éducation pouvons-nous identifier ? Comment le processus d'avis est-il organisé par rapport au processus d'élaboration des politiques ?*
 - d. Quel est l'impact des conseils de l'éducation sur le processus d'élaboration des politiques ?*
 - e. Quel est l'impact des développements sociétaux actuels sur l'organisation, l'institutionnalisation et l'impact sur les politiques des conseils de l'éducation ?*
2. Quelle est l'influence de différents aspects des arrangements institutionnels sur les résultats ? (exploratoire/explicatif). Nous avons traité les questions ci-après :
 - a. Quel est l'impact du statut juridique sur les résultats ?*
 - b. Quel est l'impact de la composition sur les résultats ?*
 - c. Quel est l'impact du processus de conception et de la gestion sur les résultats ?*

7.3. Tableau comparatif

Dans le présent chapitre, nous présentons les principales conclusions de l'étude sous forme de tableau comparatif.

Input :

Variable	Indicateur	Conseil espagnol		Conseil néerlandais		Conseil portugais		Conseil estonien		Conseil grec		Conseil flamand	
Soutien administratif :	<i>niveau des fonds</i>	+		+		+		-		-		+	
	<i>staff permanent</i>	18		8+12	8 employés staff académique de 12	12		1	membres bénévoles dans le staff administratif	2		26+2	26 membres du personnel + 2 personnes sur des projets temporaires
Statut juridique :	<i>reconnaissance par le gouvernement</i>	Y		Y		Y		Y	comme ONG	Y		Y	
	<i>indépendance budgétaire</i>	Y		Y		Y		Y	minime et prédéterminé e	N		Y	
	<i>obligation de consultation</i>	Y		N		N	sur les réformes majeures uniquement ; ex : réforme de 1996	N		N		Y	On specific legislation and general policy plans
	<i>obligation de rapport</i>	N		Y		N		N		N		Y	mais limitée
Statut social :	<i>statut social des membres</i>	+		+		++		- / +		+			+
	<i>statut social du président:</i>	+		+		++		- / +		++			+
Principaux :	<i>Nombre de principaux</i>	3	Gouvernement Parlement Organisations membres	2	Gouvernement Parlement	3	Gouvernement Parlement Organisations membres	1	Généralement organisations membres	1-2	Gouvernement, organisations membres	3	Gouvernement Parlement Organisations membres

Membres	<i>Ouverture (règles limitatives)</i>	-	Fermé, conditions d'admission spécifiques	-	Fermé, conditions d'admission spécifiques	-	Fermé, conditions d'admission spécifiques	+	Ouvert, pas de conditions d'admission	- / +	Intermédiaire . Les conditions d'admission dépendent de la section du conseil	-	Fermé, conditions d'admission spécifiques
	<i>Diversité</i>	++	Très grande diversité. Membres issus de plus de deux groupes au sein de trois communautés (experts/société/administration)	-	Diversité limitée. Membres issus de plus de deux groupes au sein d'une seule et même communauté (experts)	++	Très grande diversité. Membres issus de plus de deux groupes au sein de trois communautés (experts/société/administration)	+	Très grande diversité. Membres issus de plus de deux groupes au sein de trois communautés (experts/société/administration)	+	Très grande diversité. Membres issus de plus de deux groupes au sein de trois communautés (experts/société/administration)	+	Grande diversité. Membres issus de plus de deux groupes au sein de deux communautés (experts/société/administration)
	<i>Représentants de groupes</i>	Y	Mais quelques experts	N		Y	Mais quelques experts	N	Mais quelques représentants	Y	Mais des experts dans les commissions ad-hoc	Y	
Rôle (Portée):	<i>Portée</i>	B	Mélange de court et long termes	LT	Essentiellement long terme	B	Mélange de court terme et long terme	L T	Très long terme	S T	Essentiellement court terme	B	Mélange de court terme et long terme
	<i>Droit d'initiative</i>	Y	Parfois utilisé, par ex. ateliers	Y	Utilisé régulièrement	Y	Utilisé régulièrement	Y	Utilisé régulièrement	N		y	Utilisé régulièrement (environ 1/3 des avis)
Pouvoir discrétionnaire :	<i>Règlement, flexibilité</i>	- / +	Moyen, relative marge de manœuvre	- / +	Moyen, relative marge de manœuvre	- / +	Moyen, relative marge de manœuvre	+	Pas de règlement, liberté totale	- / +	Moyen, relative marge de manœuvre, (plus grande pour les commissions ad hoc)	- / +	Moyen, relative marge de manœuvre

Throughput :

Variable	Indicateur	Conseil espagnol		Conseil néerlandais		Conseil portugais		Conseil estonien		Conseil grec		Conseil flamand	
Prise de décision :	<i>Officiellement fondée sur le consensus</i>	N	Le vote majoritaire est la méthode officielle, et est souvent utilisé	N	Le vote majoritaire est la méthode officielle, mais n'est jamais utilisé	Y		N		N		N	Le vote majoritaire est la méthode officielle, et est souvent utilisé
	<i>Recherche du consensus</i>	Y		Y		Y		Y		Y		Y	
	<i>Mécanisme officiel d'intégration des opinions minoritaires</i>	Y		N		Y		N		N		Y	
Interactions	<i>Interactions internes</i>		Peu d'interactions lors des sessions plénières du conseil ; interactions fréquentes dans d'autres organes ; interactions informelles entre les sessions		Interactions fréquentes ; quelques interactions informelles entre les sessions		Variable - dépend de la phase du processus et du rapporteur		Interactions fréquentes		Interactions fréquentes au sein du conseil à proprement parler, interactions limitées entre les sessions ; interactions fréquentes au sein des commissions ad hoc		Interactions fréquentes ; quelques interactions informelles entre les sessions

	<i>Communautés impliquées</i>	3	Participation de toutes les communautés	1	Participation d'experts universitaires (consultation de la société)	3	Participation de toutes les communautés	3	Participation de toutes les communautés	3	Participation de toutes les communautés	1	Participation de la société (consultation d'experts universitaires)
	<i>Directionnalité Interactions avec les experts (1 ou 2 sens)</i>	2	Experts présents en tant que mandataires du gouvernement ; consultés durant les séminaires	2	Les experts sont présents au sein du conseil et sont consultés via le pool d'experts	2	Des experts sont présents au sein du conseil, et sont consultés	2	Des experts sont présents au sein du conseil, et sont consultés	2	Des experts sont présents au sein du conseil et des commissions ad hoc	1	Des experts sont consultés de façon ponctuelle
	<i>Directionnalité Interactions avec la société (1 ou 2 sens)</i>	2	Présence de la société au sein du conseil	1	Consultation de la société	2	Présence de la société au sein du conseil	2	Présence de la société au sein du conseil	1 - 2	Présence de la société au sein du conseil mais pas dans les commissions ad hoc	2	Présence de la société au sein du conseil
	<i>Directionnalité interactions avec le gouvernement (1 ou 2 sens)</i>	2	Présence du gouvernement au sein du conseil	1 - 2	Le gouvernement n'est pas présent au conseil. Pour le programme et la diffusion, les interactions sont généralement à double sens, interactions limitées en phase de formulation des avis	2	Présence du gouvernement au conseil	1 - 2	Tout le monde peut participer, mais le gouvernement moins souvent que la plupart des autres acteurs.	2	Présence du gouvernement au conseil	1 - 2	Le gouvernement n'est pas présent au conseil. Pour le programme, les interactions se font généralement dans les deux sens, interactions limitées en phase de formulation des avis

Output :

Variable	Indicateur	Conseil espagnol		Conseil néerlandais		Conseil portugais		Conseil estonien		Conseil grec		Conseil flamand	
Diffusion :	<i>Au gouverne- ment</i>	Y		Y		Y		Y		Y		Y	
	<i>Aux médias</i>	Y		Y		Y		Y		Y / N	Le gouvernement fait office de garde-fou de la diffusion	Y	
	<i>Au Parlement</i>	Y		Y		Y		N	Les députés peuvent faire partie de la liste d'envoi par courrier électronique	N	Le gouvernement fait office de garde-fou de la diffusion	Y	
	<i>Personnalisati- on des avis</i>	Y / N	Relatif ciblage des avis	Y	Une grande attention est accordée au ciblage des avis	Y / N	Relatif ciblage des avis	N	Pas de réelle personnalisation des avis	Y / N	Variable – dépend de la section du conseil et du type de produit	Y / N	Relatif ciblage des avis
	<i>Publication sur Internet</i>	Y / N	Publication du rapport ; publication des références des avis	Y		Y		Y		N		Y	
Qualité :	<i>Caractère innovant</i>	- / +	Dépend de l'avis	+		- / +	Dépend de l'avis	+		-	Sauf parfois les commissions ad hoc	- +	Dépend de l'avis
	<i>Non-Dilution</i>	-		+		- -		+		-	Sauf parfois les commissions ad hoc	-	

	<i>Fondé sur des données probantes</i>	- / +	Rapport largement fondé sur des données probantes ; les avis dans une moindre mesure	+ / -	Élevé	- / +	Dépend du rapporteur et de la disponibilité de financement de la recherche	- / +	Dépend des membres ; arguments généralement étayés par des données probantes	- / +		+ / -	(Assez) largement fondé sur des données probantes
Utilisation	<i>Instrumentale</i>	+ / -		+ / -		- / +		- / +		+ / -		+ / -	
	<i>Conceptuelle</i>	- / +		+ / -		- / +		- / +		- / +		- / +	
	<i>Définition de l'agenda</i>	- / +		+ / -		- / +		+/-		- / +		- / +	
	<i>stratégique / politique</i>	- / +	+	- / +		- / +		- / +		+ / -		- / +	

7.4. Organisation et institutionnalisation des conseils de l'éducation

Dans ce chapitre, nous discuterons de l'organisation et de l'institutionnalisation des conseils : le niveau de soutien administratif (notamment en termes de personnel et de budget), des statuts juridique et social ; du nombre de principaux, de la composition des conseils, de leur rôle et de leur pouvoir discrétionnaire (autonomie).

7.4.1. Soutien administratif

Le niveau de soutien administratif varie considérablement entre les différents pays d'Europe. Cette catégorie recouvre aussi bien le niveau de ressources disponibles que le nombre d'administrateurs des conseils. De manière générale, le niveau de ressources dont disposent les conseils est plus élevé en Europe occidentale qu'en Europe orientale. Rien d'étonnant à cela puisqu'il est généralement admis que les pays plus riches peuvent fournir davantage de ressources budgétaires que les pays plus pauvres. Par ailleurs, le financement des conseils plus anciens semble plus important. Il est néanmoins intéressant de relever cette dichotomie, car elle est particulièrement pertinente dans le cas des organisations supranationales puisque les organismes d'Europe orientale font davantage appels aux bénévoles et aux réseaux personnels que les organismes d'Europe occidentale mieux établis.

L'administration représente aussi le personnel permanent qui administre les conseils. Ici encore, nous constatons que les conseils dotés de budgets plus importants en Europe occidentale ont tendance à avoir davantage de personnel permanent, lequel assure souvent le travail frontière reliant les experts, le gouvernement et la société civile. Nous avons constaté que, dans les conseils qui ne peuvent pas se permettre d'avoir autant d'employés, comme dans le cas de l'Estonie, il n'est pas rare que des membres bénévoles assurent une grande partie du travail administratif. Nous observons également, ce qui n'est pas étonnant pour des ONG, un certain degré de bureaucratisation car la rotation des bénévoles les plus actifs n'est pas aussi importante qu'escompté et ils acquièrent de l'expertise au fil du temps. Dans ces cas, il semble aussi que le rôle du président dans le travail frontière entre le gouvernement et le conseil soit particulièrement important. Sans surprise, nous avons encore constaté que, dans les organismes d'experts tels que le conseil néerlandais, la proportion d'employés par rapport aux membres était plus élevée que dans les organismes représentatifs. Notre étude a aussi révélé que, dans plusieurs grands organismes représentatifs, de nombreux employés contribuent au processus consultatif et y jouent même parfois un rôle central. Les organisations qui participent activement au processus d'élaboration des politiques et qui disposent de fonds suffisants semblent pouvoir développer l'expertise et la mémoire institutionnelle de leur personnel, un élément crucial pour accroître les compétences de travailleurs de frontière hautement qualifiés.

7.4.2. Statut juridique

La reconnaissance légale des conseils de l'éducation étudiés était généralement élevée, tous les conseils trouvant leur fondement dans la législation. Le statut juridique du conseil flamand est le mieux reconnu puisque le gouvernement est tenu de le consulter sur des sujets spécifiques et de justifier (dans une certaine mesure) le fait d'avoir ou non suivi ses avis. Toutefois, l'efficacité de ces obligations légales en termes de consultation ne doit pas être surestimée car, comme le montre notre étude, le gouvernement recourt parfois à des mécanismes d'adaptation pour contourner ce qui semble pourtant être une obligation très claire de consulter le conseil. Par ailleurs, bien que le conseil espagnol ne bénéficie d'aucune obligation de feedback sur les avis formulés, sa composition et son organisation offrent de nombreuses possibilités d'interactions avec les représentants du gouvernement, qui permettent un feedback direct du gouvernement sur les avis. Il est intéressant de noter que le conseil espagnol combine une obligation de consultation de la part du gouvernement et

l'absence d'obligation de feedback, tandis que le conseil néerlandais se trouve dans la situation inverse. Aux Pays-Bas, le gouvernement peut choisir ou non de solliciter un avis mais, s'il le fait, il doit ensuite justifier devant le conseil sa décision de suivre ou de ne pas suivre cet avis. Dans le système espagnol, la consultation est considérée comme un élément crucial du processus d'élaboration des politiques mais aussi et surtout comme une étape de la procédure qui doit être suivie. Nous pouvons définir ces différentes perspectives comme une approche procédurale et argumentative. Il convient également de faire remarquer que, parfois, les obligations légales de consultation ne s'appliquent qu'aux questions opérationnelles, comme dans le cas du conseil grec.

Concernant le statut juridique en général, nous estimons que le conseil estonien se trouve dans une position fragile. Du fait de son statut d'ONG et de sa participation aléatoire aux processus d'élaboration des politiques du gouvernement, il est facile pour celui-ci d'éviter de le consulter.

7.4.3. Statut social

Le statut social nous a posé problème dans le sens où il est difficile à quantifier. Les informations que nous avons recueillies ont été obtenues par le biais d'entretiens approfondis avec des responsables du gouvernement et des membres des conseils et sont, en tant que telles, difficiles à mesurer avec précision. Nous avons toutefois constaté, de manière générale, que presque tous les conseils jouissaient d'une bonne position sociale et qu'ils étaient bien connus, du moins dans leur secteur. Ces organisations ont souvent un certain poids social et le président ou les membres sont sollicités lorsque des sujets spécifiques sont abordés dans des domaines sociaux ou politiques.

Dans certains conseils, comme dans le conseil flamand, il y a un mélange intéressant de statuts moyens et élevés des membres. Cela traduit une volonté d'être (plus) représentatif du secteur de l'éducation, voire de la société dans son ensemble. Certains conseils s'efforcent de plus en plus d'être inclusifs afin de garantir leur légitimité par les inputs/les membres, et deviennent ainsi très grands. Or, lorsqu'un conseil prend trop d'ampleur, cela peut, dans une certaine mesure, nuire à son statut social.

Le conseil portugais est celui qui semble jouir du statut social le plus élevé. Ses membres sont des personnes très en vue au sein de leurs organisations de référence ou dans le secteur de l'éducation, et il a été présidé par un ancien ministre de l'éducation.

En outre, il convient de faire remarquer que les critères dont dépend le statut diffèrent en fonction du système politique et de la culture du pays. Ainsi, il semble que le système néerlandais accorde un statut plus élevé aux experts que d'autres systèmes, comme le système flamand.

7.4.4. Principaux

S'agissant des principaux, nous avons clairement dégagé une tendance à avoir plusieurs principaux. Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre théorique, le nombre de principaux est généralement élevé dans les organisations frontalières. Elles sont responsables devant plusieurs sphères différentes et elles servent des patrons différents. Pour qu'une organisation de ce type soit efficace, il est primordial qu'il y ait des principaux des différents côtés de la frontière, chacun se procurant les ressources nécessaires auprès de l'organisation frontalière. Pour une organisation frontalière, la « dépendance importe autant que l'indépendance » (Guston, 2000) car elle ne trouve pas sa stabilité en s'isolant mais bien en étant responsable et réceptive vis-à-vis de différentes autorités extérieures.

Dans notre étude, nous avons constaté que le nombre de principaux se situait dans une fourchette allant de 1, dans le cas de l'Estonie, à 3, pour la Flandre, l'Espagne et le Portugal. Dans ces trois derniers cas, les principaux ne sont pas seulement des membres (ou les organisations des membres pour être plus précis) mais aussi le gouvernement et le parlement. Aux Pays-Bas, les membres n'étant pas des représentants (de groupes), le conseil compte un principal de moins. En Grèce, le nombre de principaux est plus élevé car il existe des organismes d'experts et des organismes sociétaux, et le conseil est également responsable devant le ministre de l'éducation. Ces différents principaux sont toutefois dissociés dans une certaine mesure car les interactions entre leurs agents ne semblent pas être d'une grande intensité dans le cadre de la formulation des avis. Nous pouvons dès lors émettre des doutes quant à la nature d'organisation frontière du conseil grec, et du conseil estonien d'ailleurs mais pour des raisons différentes.

7.4.5. Composition

Pour ce qui concerne les conditions d'admission/règles limitatives, tous les conseils à l'exception du conseil estonien ont mis en place des règles spécifiques et ne sont pas ouverts à tous. En Estonie, le conseil est ouvert à tous, dans une certaine mesure. Dans les autres conseils, les règles spécifiant le type de personnes qui peuvent être admises au sein du conseil diffèrent. De manière générale, nous pouvons établir une distinction entre la logique de l'expertise et la logique de la représentation. Toutefois, la majorité des conseils sont, d'une certaine manière, hybrides et intègrent les deux logiques.

Nous observons une prédominance des conseils comptant des membres nombreux et très diversifiés et ayant une structure représentative. Ceci s'explique peut-être par le fait que ces organismes sont mieux ancrés dans la société et qu'il est donc plus difficile pour le gouvernement de les affaiblir sans mettre en péril les groupes d'intérêt centraux. Une autre explication est possible : notre étude semble montrer que les environnements politiques traditionnellement corporatistes sont les plus propices au développement et à l'existence d'un conseil d'éducation permanent. Ces conseils étant pressés d'accroître leur inclusivité et leur diversité, ils acceptent souvent de nouveaux membres dans le seul but de renforcer leur légitimité par les inputs.

S'il est vrai que les conseils d'experts semblent minoritaires, les informations recueillies lors des différents entretiens indiquent que les gouvernements choisissent souvent de faire appel à des organismes d'experts, bien que ceux-ci soient ad hoc par nature et qu'ils soient créés lorsque surgissent des problèmes spécifiques. Les organismes d'experts plus permanents sont aussi plus rares, bien qu'il en existe, comme en atteste le conseil néerlandais.

Au cours de notre étude, il est apparu que la frontière entre la représentation de groupes ou d'intérêts et l'expertise était beaucoup plus floue qu'il n'y paraissait à première vue. Dans les organismes représentatifs, il existe généralement des mécanismes qui permettent d'intégrer des experts dans le processus consultatif, bien que les caractéristiques de ces mécanismes varient fortement suivant les pays. Au Portugal, les experts universitaires sont intégrés de façon plus permanente dans le conseil par le biais de la cooptation, tandis que, dans le conseil flamand, les experts sont consultés sur une base ad hoc. De leur côté, les organismes d'experts sont dotés de mécanismes de compensation similaires qui permettent d'intégrer davantage d'intérêts ou du moins des perspectives plus diversifiées au sein du conseil. Cela apparaît clairement aux Pays-Bas, où la composition du conseil d'experts doit être représentative de l'ensemble de la société (y compris en termes de genre et de minorités de manière à couvrir plus largement l'approche de représentativité). Nous observons le même phénomène, bien qu'avec une interprétation politique plus restrictive, dans la composition des commissions d'experts ad hoc en Grèce, qui cherchent à inclure un large éventail de tendances politiques. Nous constatons également que, aux Pays-Bas, le conseil essentiellement composé d'experts consulte parfois des groupes d'intérêt, de façon ponctuelle.

En conclusion, tous les conseils combinent la représentativité et l'expertise, et nous n'avons pas trouvé d'exemple de conseil qui soit purement composé d'experts ou purement représentatif.

7.4.6. Rôle

Les rôles des conseils sont divers : formuler des avis, servir de plateforme d'interaction entre les différents acteurs du secteur de l'éducation, stimuler l'apprentissage social et favoriser la réduction des conflits, etc. Si nous nous concentrons sur le rôle consultatif, nous constatons que tous ces conseils, dans une certaine mesure, formulent différents types d'avis : avis instrumentaux ou plus conceptuels, détermination de l'agenda, etc. Le conseil néerlandais s'inscrit dans une approche plus conceptuelle et davantage axée sur la définition de l'agenda politique, bien qu'il formule aussi des avis instrumentaux sur des sujets opérationnels (par exemple, des avis sur une législation ou sur des dérogations à une réglementation). En revanche, le conseil grec est davantage tourné vers les avis instrumentaux, souvent sur des aspects opérationnels de la politique du gouvernement. La plupart des conseils semblent assumer plusieurs rôles. Dans certains cas, ces rôles sont précisés en détail dans la législation, et souvent la législation elle-même encourage la diversité des rôles et des types d'avis, en différents points du cycle politique.

Dans la même optique, nous observons une distinction entre les visées à court terme et à long terme. Encore une fois, il s'agit d'un sujet difficile à cerner mais, dans ce cas précis, nous pouvons au moins identifier les deux extrémités de l'échelle. Le conseil estonien fournit presque exclusivement des avis basés sur le long terme, tandis que la Grèce adopte l'approche inverse et se concentre sur les avis instrumentaux à court terme qui sont utiles au gouvernement en place. Les autres conseils formulent des avis à court terme et à long terme.

Intéressons-nous à présent au droit d'initiative, qui peut être considéré comme un indicateur du niveau de pouvoir discrétionnaire (autonomie) dont jouit un conseil mais qui peut aussi être mis en rapport avec le rôle de définition de l'agenda et le rôle conceptuel. De manière générale, nous avons constaté que presque tous les conseils jouissaient du droit d'initiative, qu'ils utilisent régulièrement. Dans le cas du conseil flamand, par exemple, un tiers de tous les avis qu'il émet le sont de sa propre initiative.

7.4.7. Pouvoir discrétionnaire (ou autonomie)

Pour ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire (ou autonomie), le conseil estonien est la structure la plus fondamentalement autonome en Europe, n'étant régie par quasiment aucune règle et permettant donc une adaptabilité et une flexibilité complètes. D'autres conseils opèrent dans un cadre juridique plus strict, qui laisse peu de place à la flexibilité.

Dans le cadre de l'étude, nous avons en effet constaté que, souvent, les conseils sont régis par de nombreuses règles qui définissent sa composition, la nature des sujets sur lesquels il peut être consulté, le moment la façon dont les avis sont élaborés et transmis. Il semble néanmoins qu'il existe une certaine liberté d'adapter les avis à l'environnement contextuel, du moins dans une certaine mesure, par exemple en consultant d'autres personnes, en formulant des avis d'initiative, en choisissant le moment où cet avis est formulé, etc. Ce genre de flexibilité permet au conseil d'exploiter au mieux les ouvertures politiques et de produire un travail frontière efficace. Ainsi, en Espagne, les délais normalement très stricts peuvent être prolongés de manière à accorder aux membres le temps nécessaire pour participer et soumettre leurs avis et amendements.

Tous les conseils que nous avons étudiés en profondeur, à l'exception du conseil grec, disposent également d'un droit d'initiative, dont ils usent (assez) régulièrement. Il semble que ce droit

d'initiative soit un élément d'autonomie important en ce sens qu'il permet à un conseil de définir son propre programme. Bien que les conseils soient habituellement très respectueux de l'agenda du gouvernement, ils apprécient aussi de pouvoir prendre leurs propres initiatives afin d'exploiter au mieux l'expertise et l'expérience de leurs membres et de porter de nouveaux points à l'attention du gouvernement. La définition du programme de la majorité des conseils est spécifique dans la mesure où il faut trouver un équilibre entre les intérêts du gouvernement et ceux des membres du conseil.

7.4.8. Différents modes d'institutionnalisation

Venons-en à présent à la deuxième partie de la question 1a de l'étude. Si nous examinons les éléments qui expliquent les différents modes d'institutionnalisation des conseils, nous trouvons des thèmes communs. Par exemple, nous constatons que les conseils de l'éducation sont fortement empreints de la structure politique et sociale des différents pays. Les exemples les plus parlants à cet égard sont la Grèce et l'Estonie. En Grèce, la loi interdit au conseil d'avoir un budget indépendant, et celui-ci se conforme au principe selon lequel empiéter sur le pouvoir de définition de l'agenda de l'administration revient à affaiblir la démocratie. En Estonie, le conseil est considéré comme un éducateur social, qui recourt abondamment à la technologie et au travail en réseau. Tous les conseils sont donc un produit du système au sein duquel ils se sont développés. Bien que nous sachions cela depuis le début, il est intéressant de noter que, de ce fait, les organismes ne sont pas seulement uniques, ils fonctionnent aussi de façon très différente et interprètent différemment des concepts identiques.

Nous ne devons pas oublier non plus que, dans tous ces pays, il existe différents systèmes consultatifs et, bien que l'on puisse distinguer un type prédominant qui reflète la culture et le système politiques, d'autres types d'avis et de consultations sont également utilisés et se disputent l'accès au processus décisionnel.

Nous avons également constaté que les conseils étaient souvent créés durant des périodes d'instabilité politique, voire de crise. Nous pouvons en déduire que les circonstances les plus propices à la création d'un conseil de l'éducation sont celles dans lesquelles une réforme majeure du système éducatif est nécessaire. Cela peut s'expliquer par le fait que l'administration en place à ce moment ressent davantage le besoin de s'appuyer sur un organisme de ce type pour faire passer des lois et entreprendre des réformes.

Enfin, nous avons observé que les conseils s'adaptaient aux changements de l'environnement politique. Ainsi, le conseil espagnol s'est adapté à la régionalisation des compétences en matière d'éducation en intégrant des représentants des conseils de l'éducation dans les Communautés autonomes. Aux Pays-Bas, le conseil, pourtant représentatif depuis longtemps, s'est mué en organisme d'experts face aux pressions en faveur d'une restauration de la primauté de la politique et de la réduction des coûts.

7.5. Types de conseils de l'éducation

La deuxième question posée avait pour objectif d'établir une typologie des différents conseils de l'éducation. Or, l'un des premiers constats auxquels nous a amenés cette étude est que chaque conseil est unique. Bien que, en surface, de nombreux conseils semblent similaires au niveau de la composition et du rôle, en réalité, il n'existe pas deux conseils identiques. Il est dès lors difficile d'établir une typologie générale sans sacrifier une certaine exhaustivité.

L'un des éléments qui nous ont permis d'identifier les différents conseils de l'éducation est la typologie de Halffman (2008). Nous pouvons dire que, à l'origine, les conseils néerlandais, flamand, espagnol et portugais présentaient tous des caractéristiques corporatistes. À leur création, les conseils flamand, espagnol et portugais comptaient un nombre de membres plus restreint et des monopoles représentatifs puissants. Au fil du temps, ils sont devenus plus inclusifs et couvrent désormais un large éventail d'intérêts et d'expertises, surtout dans le cas du conseil portugais puisqu'il comprend également des experts du milieu universitaire. Le conseil néerlandais a évolué d'un modèle corporatiste vers un modèle plus étatiste, dans lequel des experts non spécialistes et universitaires émettent essentiellement des avis stratégiques à long terme. Les organisations d'intérêt néerlandaises sont parfois consultées lors de la formulation des avis, ou sollicitent le conseil de leur propre initiative. Mais nous sommes loin de l'ancienne tradition corporatiste compte tenu du caractère ponctuel et fragmenté des consultations. Tous ces conseils, du moins dans une certaine mesure, jouent aussi un rôle délibératif dans le sens où ils sont supposés stimuler le débat et la réflexion. Le conseil grec peut être qualifié d'étatiste car le gouvernement exerce un contrôle relativement étroit et le conseil n'effectue aucune tâche de représentation ou d'analyse. Le conseil estonien, quant à lui, illustre parfaitement le modèle délibératif, il est ouvert à tous et met l'accent sur la délibération et le débat.

Pour notre propre classification, nous n'utilisons pas de typologie ; nous définissons la position des conseils par rapport aux différentes dimensions identifiées. La première dimension distingue la représentation (des groupes) de la non-représentation ; la seconde établit une distinction entre l'expertise des non-spécialistes et l'expertise des universitaires.

Dans le premier quadrant, nous situons les conseils flamand, espagnol et portugais. Le conseil flamand est presque exclusivement composé de représentants (à l'exception de deux experts non spécialistes) tandis que, dans les conseils portugais et espagnol, près de 10 % des membres ne sont pas des représentants de groupes. Ils diffèrent toutefois au niveau du nombre d'experts universitaires. Le conseil portugais compte un plus grand nombre d'universitaires.

Dans le deuxième quadrant, nous trouvons le conseil grec car les experts universitaires prédominent dans les commissions ad hoc tandis que les représentants de groupes sont majoritaires dans le conseil à proprement parler.

Enfin, nous plaçons les conseils néerlandais et estonien dans les quadrants inférieurs car, à l'examen des deux cas, il n'y a pas (ou peu) de place pour la représentation de groupes. Toutefois, indépendamment de leur positionnement, il ressort très clairement que ces conseils sont en réalité très différents. Tous deux sont composés d'experts non-spécialistes et d'experts universitaires, mais dans des proportions différentes. Le conseil néerlandais s'appuie davantage sur l'expertise d'universitaires tandis que les experts non spécialistes sont plus nombreux au sein du conseil estonien.

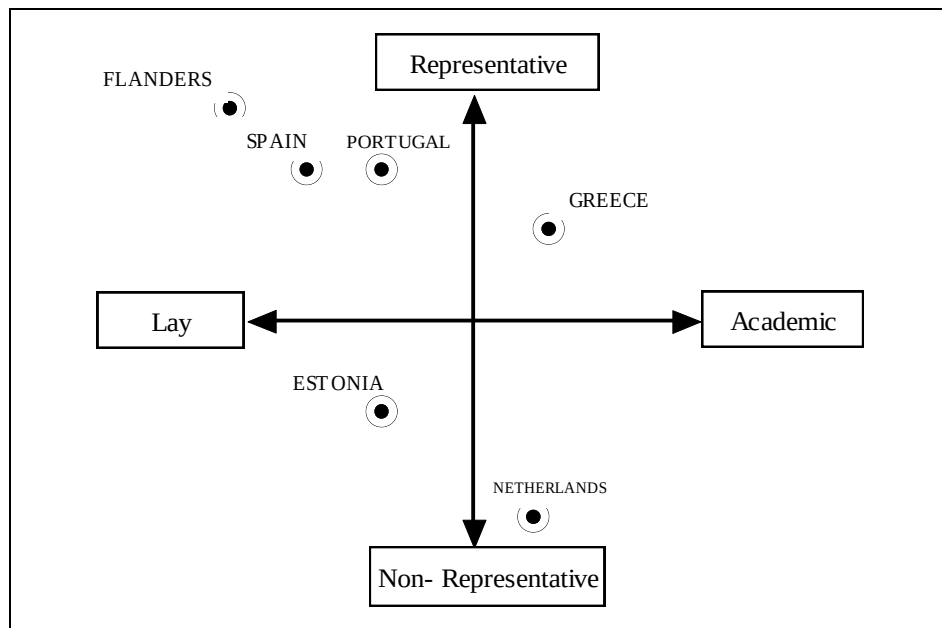


Figure 51 : composition – tableau comparatif

La distinction entre le caractère innovant et l'incrémentalisme a été traitée dans les études de cas en profondeur mais il semble que cette position soit contestable¹⁵. Par ailleurs, l'étude indique que le niveau d'innovation dépend largement d'avis spécifiques. C'est pourquoi nous avons choisi de ne pas dresser ici de profil global. Il semble néanmoins que des éléments tels que la composition des conseils et les mécanismes de prise de décision exercent une influence sur le niveau d'innovation des avis formulés. La recherche du consensus dans les conseils à forte composante représentative peut en effet être un frein à l'innovation.

Pour ce qui concerne le contrôle de l'État et le degré d'interaction avec le gouvernement, nous situons les conseils grec et espagnol dans le deuxième quadrant. Tous deux affichent un haut degré d'interaction avec le gouvernement dans le cadre du processus d'avis (étant donné que, dans les deux cas, des représentants du gouvernement sont membres du conseil et participent activement aux discussions). En revanche, ils se distinguent au niveau du degré d'indépendance. Les représentants du gouvernement participent pleinement au conseil espagnol puisque, en leur qualité de membres de plein droit, ils participent aux discussions et aux votes. Nous le situons néanmoins au milieu de l'axe intérieur-extérieur du gouvernement car tout en entretenant des liens étroits avec celui-ci, il conserve une grande indépendance.

Le conseil portugais peut être placé dans le troisième quadrant car, s'il garde une certaine distance par rapport au gouvernement, les interactions avec celui-ci sont relativement intenses au sein du conseil.

Les autres conseils se situent tous dans le quatrième quadrant car ils gardent une (certaine) distance par rapport au gouvernement et jouissent d'une (relativement) grande indépendance, tout en ayant une interaction directe limitée avec les représentants du gouvernement lors de l'élaboration des

¹⁵ Cela est apparu clairement lors des discussions en atelier avec les membres des conseils de l'éducation des différents pays européens, lors de la conférence annuelle d'EUNEC qui s'est tenue à Budapest le 13 octobre 2009.

avis. Toutefois, compte tenu de la politique d'ouverture du conseil estonien, les responsables du gouvernement ont la possibilité de participer activement aux débats.

Dans le conseil flamand, les responsables du gouvernement sont invités et sont parfois présents mais uniquement en qualité d'observateurs ou dans le but d'expliquer certains points de vue du gouvernement sur un problème politique spécifique, pas pour en débattre. En revanche, les responsables du gouvernement ne sont pas présents du tout au sein du conseil néerlandais mais celui-ci se situe un peu plus haut sur l'axe intérieur-extérieur du gouvernement, notamment parce que le gouvernement participe plus activement à la définition du programme du conseil.

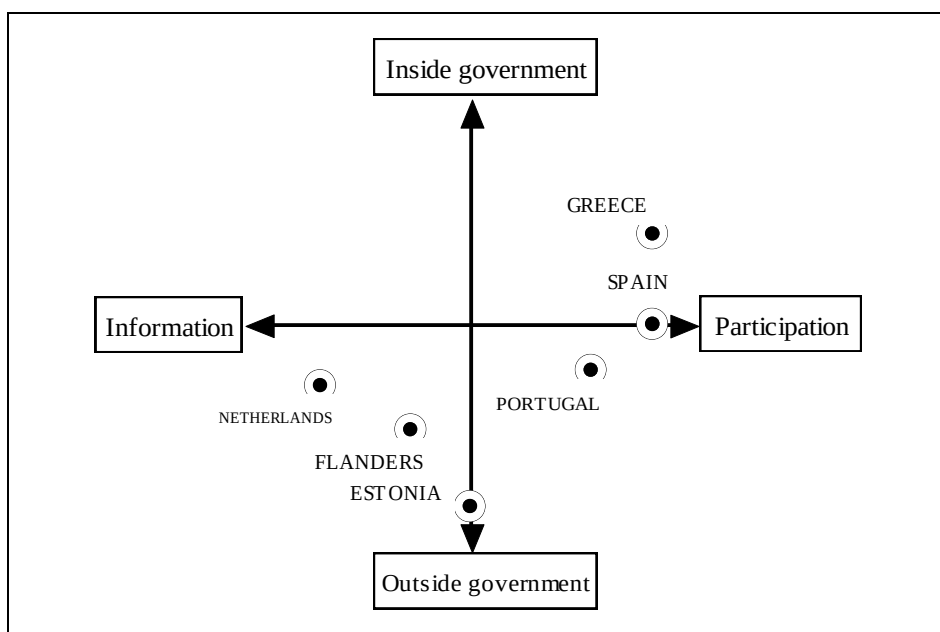


Figure 52 : interactions avec le gouvernement - tableau comparatif

7.6. Organisation du processus consultatif

Concernant la question 1c, nous nous sommes efforcés de développer quelques aspects du processus consultatif. Dans les études de cas en profondeur, d'une part, nous avons décrit de façon détaillée les différentes étapes de ce processus. D'autre part, nous avons recueilli des données, par exemple, sur les mécanismes décisionnels utilisés et le nombre de communautés (gouvernement, experts, société) impliquées dans le processus, ainsi que sur l'intensité des interactions entre ces différentes communautés.

Quant à l'organisation du processus consultatif, bien que de nombreux conseils utilisent la même terminologie ou la même structure générale, l'interprétation précise des principaux concepts et l'utilisation de ces structures sont très spécifiques à chaque cas. Tout au long de notre étude, nous avons dressé des constats, sur lesquels nous allons à présent revenir plus longuement.

Nous avons observé que la définition du programme était généralement le fruit de discussions, mais les acteurs participant à ces discussions et les tendances générales en termes d'influence varient considérablement selon les cas. Les conseils les plus ouverts permettent habituellement des discussions générales entre le président du conseil, les membres, le ministre de l'éducation et le parlement. Bien que, d'un point de vue formel, le programme soit parfois simplement défini par le

gouvernement, tel est rarement le cas dans la réalité, et les canaux officiels sont courants à ce stade du processus.

Nous avons néanmoins identifié une caractéristique commune dans le fait que le président est un acteur clé de ces discussions, qui communique souvent et séparément avec les membres et le ministre de l'éducation et harmonise les points de vue pour dégager un programme commun. La position du président en tant qu'acteur du travail frontalière est donc cruciale pour le fonctionnement du conseil. De même, l'administrateur central joue un rôle important dans la définition du programme du conseil en facilitant les communications entre les différents intérêts en présence à ce stade.

C'est généralement aux membres du staff qu'il revient de cibler les avis, bien que cela varie considérablement entre les conseils. Quelques-unes des personnes interrogées ont indiqué que les avis étaient adaptés en fonction du destinataire, mais la majorité ne considérait pas « le fait d'adapter le style de diffusion » comme un ciblage des avis. Il semblerait donc que, généralement, lorsque ciblage il y a, celui-ci ne soit motivé par aucun calcul stratégique. La plupart du temps, le travail frontalière est ici exécuté par le staff qui adapte les avis à la communauté à laquelle ils sont destinés.

Bien que nous ayons observé de nombreuses différences entre les conseils dans la façon de traiter les avis, au niveau interne, nous avons souvent constaté que les procédures étaient très standardisées. Les conseils plus anciens semblent avoir standardisé le processus consultatif sur la base de ce qu'ils considèrent comme la solution optimale compte tenu de leurs contraintes juridiques et financières. Quelques-uns ont aussi à leur disposition des solutions alternatives, souvent dans le but soit d'« accélérer » un avis soit, dans certains cas, de permettre différents types d'avis. Rares sont les conseils recourant à des « solutions totalement flexibles ». Il s'agit essentiellement de conseils plus récents, qui n'ont pas encore standardisé le processus. En revanche, le conseil portugais, qui existe depuis longtemps, expérimente d'autres voies consultatives afin de trouver un processus ou une procédure mieux adaptés à l'environnement sociétal du moment. D'autres conseils plus anciens tels que le conseil flamand et le conseil néerlandais explorent des approches alternatives, parallèles à l'« approche standard ».

L'une des principales difficultés auxquelles nous avons été confrontés dans cette étude est la multitude de mécanismes cachés utilisés par la plupart des conseils. Bien que la majorité des conseils soient régis par des structures, des mécanismes et des processus très stricts définis par la loi, ils recourent souvent à d'autres mécanismes, moins formels. Ces liens informels sont souvent au moins aussi importants, voire plus importants encore, que les mécanismes officiels, mais sont souvent négligés. Le conseil grec en est un bon exemple dans le sens où les mécanismes formels, qui limitent les possibilités de mettre des points à l'agenda, sont apparemment compensés par des contacts directs entre les principaux groupes membres et le ministre de l'éducation. Il est donc difficile de déterminer si cela a une influence sur le programme du conseil ou de mesurer cette influence car les informations relatives à ces mécanismes sont, par essence, très lacunaires.

Nous pouvons également nous pencher sur quelques concepts spécifiques que nous avons analysés en rapport avec la phase de *throughput (processus)*. Nous nous attarderons plus particulièrement sur les systèmes décisionnels et sur l'intensité des interactions. Pour ce qui concerne la prise de décision, nous avons expliqué si, d'un point de vue légal, les décisions relatives aux avis des conseils de l'éducation devaient être prises par voie de consensus ou par une autre voie. Nous avons également tenté de déterminer s'il existait une règle informelle prévoyant la « recherche du consensus » et s'il existait un mécanisme officiel permettant d'intégrer les opinions minoritaires dans ces avis. Les résultats montrent clairement que tous les conseils recherchent le consensus (que l'on peut ici entendre dans le sens d'unanimité) mais qu'ils n'ont pas tous officialisé cette règle. Alors que,

officiellement, les conseils néerlandais, espagnol et flamand disposent d'un mécanisme de vote à la majorité, celui-ci n'est jamais utilisé aux Pays-Bas, alors qu'il l'est en Flandre et en Espagne. À l'évidence, la mise en place d'un mécanisme permettant d'intégrer les opinions minoritaires est une façon de sortir des débats dans lesquels il semble impossible de parvenir à un compromis ou à consensus. Néanmoins, certains estiment que les opinions minoritaires diluent ou affaiblissent l'impact des avis, et il est donc plus facile pour les décideurs de ne pas en tenir compte.

Quant à l'intensité des interactions, nous avons déterminé que la plupart des conseils s'appuyaient sur au moins 2 des 3 communautés pour formuler leurs avis, bien que le conseil néerlandais à proprement parler ne s'appuie que sur une communauté. Lorsque plusieurs communautés sont impliquées, l'intensité des interactions varie, de même que le poids des différentes communautés par rapport les unes aux autres. Dans la majorité des conseils étudiés, la société était la communauté qui avait le plus de poids. Ici encore, nous ne devons pas négliger la dimension d'indépendance, qui semble avoir beaucoup d'importance pour tous les conseils, bien que les interprétations varient. Certains pensent qu'il est important de marquer son indépendance par rapport au gouvernement, d'autres par rapport aux intérêts sociaux. Mais d'autres encore estiment qu'il est indispensable de trouver un équilibre entre les différents intérêts, en incluant tous les acteurs. Un point commun à la plupart des conseils semble toutefois se dégager : ils tentent de s'affranchir du gouvernement tout en l'intégrant et en le laissant participer au conseil. Ces conclusions sont conformes à la littérature relative aux organisations frontalières.

7.7 Les résultats des conseils de l'éducation

Au départ, la question 1d de notre étude portait sur l'impact des avis des conseils de l'éducation. Mais ce concept s'est révélé trop ambitieux et difficile à aborder dans le cadre de cette étude. Nous nous sommes donc plutôt intéressés aux différentes variables des résultats telles que la diffusion, la qualité des avis et l'utilisation de ces avis.

Pour ce qui concerne la diffusion, la plupart des conseils ont élaboré des stratégies de diffusion à grande échelle ; ils adressent des avis au gouvernement et aux médias, et les publient sur Internet. Les différences entre eux se situent au niveau de la diffusion au parlement (souvent en tant que « principal ») et des informations qui lui sont transmises concernant les avis formulés. Les conseils estonien et grec ne ciblent pas (du moins pas spécifiquement) le parlement.

L'extension de l'adaptation des avis en fonction de leur destinataire semble relativement limitée. Le conseil néerlandais est celui qui semble attacher le plus d'importance à l'adaptation de ses avis en fonction de leur destinataire mais le conseil espagnol, lui aussi, personnalise ses rapports en fonction du public auquel ils sont destinés, et utilise des résumés et des traductions.

Les médias sont souvent utilisés comme outil pour diffuser l'information aux communautés pertinentes, et parfois même directement pour faire pression sur le gouvernement pour qu'il examine un problème spécifique. En revanche, nous n'avons pas pu déterminer avec certitude le nombre de conseils qui recourent sciemment à cette stratégie ou qui se contentent de transmettre, sans plus, les avis aux médias. Certains conseils, tels que le conseil néerlandais, ont fait état de stratégies de diffusion spécifiques, qui consistent par exemple à laisser de côté les avis moins importants ou à les publier plus discrètement de manière à renforcer l'impact des avis jugés plus importants. Cela dépend également de la nature des médias dans le pays en question. La plupart des conseils ont été confrontés à des problèmes lorsque les médias utilisaient leurs avis hors contexte pour susciter la controverse plutôt que de les utiliser comme ils ont été conçus.

Qu'en est-il de la qualité des avis émis ? Comme nous l'avons indiqué précédemment, les informations relatives à ce concept sont très subjectives. Selon les différents points de vue, un avis peut être qualifié de très innovant ou non, de dilué ou non, etc. De manière générale, nous constatons que la plupart des conseils s'efforcent de formuler des avis qui contiennent au moins une composante innovante. Mais la définition exacte de ce caractère innovant semble elle-même très controversée. Pour le gouvernement, l'innovation consiste souvent dans l'ajout d'informations vues sous un jour nouveau, une approche qu'il n'a pas et n'aurait pas envisagée ou à laquelle il n'avait pas accès. Ils ont donc souvent l'impression que, à cet égard, les conseils représentatifs n'apportent pas grand-chose à leur base de connaissances. Selon d'autres, le caractère innovant consiste à formuler un avis qui propose une approche radicalement différente de celle adoptée par le gouvernement, ce qui signifie que les conseils plus larges dont les décisions sont prises par voie de consensus auraient des difficultés à formuler des avis innovants. Certains diront que l'incrémentalisme dans les avis n'est pas forcément une mauvaise chose dans la mesure où il fait contrepoids aux projets de réforme radicaux qui, souvent, ne livrent pas les résultats escomptés, ou aux propositions de politiques qui semblent efficaces sur papier mais qui se révèlent difficiles à mettre en œuvre.

Par ailleurs, il apparaît clairement qu'il existe d'importantes disparités entre les conseils au niveau de la standardisation du processus consultatif, et nous avons pu établir un lien entre la qualité du processus ou de la procédure et l'avis final qui en ressort. La standardisation de la procédure permet à tout le moins de gagner quelque peu en efficacité. D'autre part, pour certains sujets souvent complexes, il est indispensable d'utiliser un processus adapté, spécifiquement conçu pour répondre aux exigences de la situation. La standardisation peut donc être utile, de même que l'élaboration de processus alternatifs, plus ouverts. Nous avons constaté que certains conseils expérimentaient des processus et procédures alternatifs, probablement pour faire face à ce défi.

Il apparaît aussi que la plupart des conseils fondent leurs avis, du moins dans une certaine mesure, sur la recherche et sur d'autres données probantes. Ici encore, la pondération peut varier. Ainsi, dans certains cas, par exemple celui du conseil flamand, il semble que des données probantes puissent être choisies pour étayer des opinions; l'opinion a alors davantage de poids que les données elles-mêmes. Nous avons également constaté que les conseils exploitaient les meilleures informations à leur disposition lorsque les délais et les autres contraintes limitaient les possibilités de commanditer des recherches. En Espagne, nous avons observé une stratégie très intéressante, qui consiste à se procurer les informations sur les politiques auprès d'institutions officielles dans le seul but d'éviter la fragmentation de la base de connaissances sur lesquelles sont fondées les discussions.

Qu'attendent les gouvernements des avis formulés par les conseils de l'éducation ? Les gouvernements semblent souvent privilégier les avis fondés à la fois sur des opinions et sur des données probantes, et se montrent critiques à l'égard des avis qui ne présenteraient pas ces deux caractéristiques. Par exemple, les conseils plus conceptuels sont souvent critiqués parce qu'ils ne sont pas directement utiles à la réalisation des objectifs de l'administration en place ou parce qu'ils élaborent des avis simplement « inutiles ». Ces conseils sont souvent soumis à d'énormes pressions de la part du gouvernement, qui voudrait les réformer afin de les rendre plus directement utiles et plus faciles à adapter aux besoins de l'administration en place. Cela semble s'appliquer à l'exemple estonien, ainsi qu'au conseil néerlandais dans une certaine mesure. D'autre part, les conseils davantage inscrits dans une approche instrumentale sont souvent critiqués pour leur manque d'indépendance par rapport au gouvernement et, souvent, ils n'ont pas le temps d'examiner un sujet en profondeur avant de formuler leur avis. Toutefois, leur avis est directement applicable par le gouvernement, auquel ils donnent un avis spécifique sur des questions pertinentes. Bien que la majorité des conseils mélangent d'une certaine manière les deux rôles, ils tendent souvent d'un côté ou de l'autre. Rares sont ceux qui trouvent un parfait équilibre entre les deux méthodes, souvent parce qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour formuler simultanément des avis utilisant les deux méthodes.

S'il est vrai que les conseils représentatifs peuvent être critiqués pour leur manque de données probantes et théoriques pour appuyer leur avis, les conseils d'experts peuvent, eux, s'entendre dire qu'ils sont en dehors des réalités et trop théoriques. Il semble donc qu'un conseil doive trouver un équilibre entre les deux, l'expertise et une dose d'opinion, s'il veut que le gouvernement soit satisfait du résultat.

7.8. Pressions et tendances actuelles

La question 1e traite des développements actuels et de leur possible impact sur les conseils de l'éducation. Nous observons une intensification des pressions exercées sur les conseils par différentes sources, pressions qui ont probablement été exacerbées par la crise économique. Les gouvernements cherchant des moyens d'économiser de l'argent, les conseils sont de plus en plus tenus de justifier leur budget, voire même leur existence. Ce sont habituellement les organismes consultatifs qui font les frais de ces coupes dans les frais administratifs. Ils doivent donc constamment prouver leur valeur.

Mais nous avons aussi identifié d'autres types de pressions, qui sont souvent liées aux différentes approches de la légitimité des politiques. Pour ce qui concerne la légitimité par les inputs, il semble que les conseils soient de plus en plus contraints de diversifier leurs membres de manière à inclure les nouveaux groupes sociaux et d'intérêts (tous les conseils ont eu des difficultés à écarter les groupes d'intérêts qui n'avaient plus lieu d'être ; certains ont donc pris une ampleur démesurée au point d'en devenir difficiles à gérer). Les nombreux conseils créés pendant les périodes de crise, en l'absence de pouvoir, sont parfois accusés d'empiéter sur leur administration ou sur la primauté politique du parlement. Cela obligera peut-être les conseils à réagir et à se redéfinir d'une façon qui respecte la souveraineté de leurs institutions politiques.

Les conseils sont également confrontés à une intensification de la concurrence au sein de leurs secteurs dans la mesure où les gouvernements font de plus en plus appel à des organismes d'experts ad hoc spécialement créés pour examiner des questions spécifiques. Plusieurs conseils ont affirmé avoir l'impression d'être mis sur la touche par le gouvernement, qui sollicite l'avis de ces organismes plutôt que celui des conseils. Les conseils sont aussi confrontés à la nécessité de se spécialiser car le gouvernement recherche de plus en plus des avis d'experts et veut étayer ses politiques publiques par des données probantes. Pour un conseil de l'éducation, il semble difficile d'être aussi efficace pour l'ensemble des aspects de la légitimité des outputs (caractère innovant, soutien aux politiques, bases de données probantes, impact sur les politiques, etc.).

Face à ces défis, les conseils élaborent diverses stratégies, qui peuvent porter sur leur composition, sur les processus et procédures, etc. Nous avons vu certains conseils se développer afin d'être plus inclusifs, commanditer des recherches, étayer leur base de données probantes et accroître les consultations. Certains conseils réorientent leurs domaines de compétence afin de tenter de fournir à l'administration en place des avis plus « utiles ». Nous avons par ailleurs observé un renforcement de la coordination avec les acteurs du gouvernement afin de pouvoir mieux adapter les avis aux besoins de l'administration en place tout en conservant une indépendance suffisante.

Ces premières questions étaient de nature plus descriptive ; la question suivante nous amène à examiner les éléments susceptibles de jouer un rôle important dans la qualité des avis formulés.

7.9. Influence des arrangements organisationnels sur les résultats

Nous avons étudié l'impact des arrangements institutionnels sur les résultats des avis émis par les conseils, et en particulier l'impact de l'implantation, de l'ampleur et de l'intensité de la participation, ainsi que de la conception et de la gestion des processus.

Cette question était probablement la plus ambitieuse puisqu'elle avait pour but d'identifier les meilleures pratiques mises en œuvre par les conseils, susceptibles d'être reproduites à l'échelle internationale. Au cours de notre étude, nous avons réussi à identifier des thèmes communs qui donnent une idée des principaux effets de variables telles que l'implantation sur l'impact des avis formulés par les conseils. Toutefois, nous avons aussi constaté, à mesure que nous progressions dans notre étude, qu'il n'existait pas une seule mais de nombreuses façons de définir ce qu'est réellement un bon résultat. Même au sein des conseils, les membres n'étaient pas d'accord sur ce que l'on peut considérer comme un avis efficace ou inefficace. Selon certains, un avis efficace est un avis qui a été repris mot pour mot dans la politique du gouvernement ; il s'agit là d'une approche très instrumentale. D'autres appréhendent la notion d'efficacité de façon plus subtile et estiment qu'un avis efficace est un avis qui a un impact sur la base de connaissances générales de la société ou sur les principaux acteurs du gouvernement ou de la société. Il existe une troisième approche, selon laquelle l'efficacité résiderait simplement dans le fait de formuler un avis de qualité, en partant du principe que le rôle du conseil consiste à fournir au gouvernement des informations probantes et des avis et non à prendre son rôle d'arbitre final dans les questions liées aux politiques nationales. En outre, il semble plausible que l'efficacité d'un avis spécifique change au fil du temps. Un avis peut par exemple être inefficace d'un point de vue instrumental à un moment donné mais se révéler très instrumental pour un autre gouvernement, et même déterminer son programme.

C'est pourquoi nous avons, au cours de cette étude, redéfini la notion d'efficacité, en nous intéressant à la qualité et à l'utilisation des avis. Nous avons également porté notre attention sur le critère de diffusion car il semble, lui aussi, jouer un rôle important.

Ceci dit, au cours de notre étude, nous avons commencé à dégager certaines tendances au niveau des caractéristiques des conseils de l'éducation qui favorisent le plus l'efficacité des avis. Si aucune de ces caractéristiques ne constitue à elle seule la solution miracle pour garantir l'efficacité des avis émis, ensemble, elles peuvent permettre aux conseils de renforcer l'impact de leurs avis.

Penchons-nous d'abord sur l'« enchâssement » dans le processus d'élaboration des politiques. Nous constatons qu'il existe une très grande variété de niveaux et de méthodes d'intégration, et aucun exemple ne permet d'illustrer l'impact d'un aspect spécifique de l'intégration sur l'efficacité d'un conseil. Il s'agit probablement du meilleur exemple d'adaptation des structures à la forme puisque, les structures gouvernementales et les traditions politiques et sociales variant selon les pays, les conseils de chaque pays doivent s'intégrer d'une manière spécifique pour obtenir des résultats similaires. Mais la réalité est bien entendu plus complexe puisque chaque conseil vise des objectifs légèrement différents. Néanmoins, les statuts juridique et social comme facteurs d'implantation semblent jouer un rôle majeur dans l'efficacité d'un conseil.

Pour ce qui concerne l'impact de l'ampleur et de l'intensité de la participation, une tendance semble se dégager, celle à considérer que « la réussite réside dans le mélange », si l'on peut dire. La diversification est un facteur crucial. Tout d'abord, un large nombre de membres permet de couvrir plusieurs éléments de la légitimité par les inputs, tels que la représentativité et l'inclusivité, mais aussi de la légitimité par les processus et les outputs. En revanche, un conseil qui ne représenterait qu'un seul groupe ou une seule communauté pourrait être critiqué pour ses prises de décisions tendancieuses et se priver du soutien qu'il pourrait obtenir si les institutions membres étaient plus diversifiées. Pour ce qui concerne la diversification des rôles, il semble qu'un conseil n'ait d'autre

choix que de diversifier ses rôles et ses domaines de compétence s'il veut rester utile pour le gouvernement et pour ses membres. Troisièmement, la diversification des principaux joue un rôle non négligeable dans l'efficacité des avis formulés. A priori, plus le nombre de principaux d'un conseil est élevé, plus le conseil est assuré de son indépendance vis-à-vis d'un principal en particulier. En d'autres termes, comme l'indiquerait la littérature relative au travail frontière, plus le nombre de patrons dont il dépend est élevé, plus le conseil n'est indépendant. Ses nombreuses dépendances sont donc garantes de son indépendance.

Un autre élément que nous pouvons mettre en rapport avec le travail frontière susmentionné est la diffusion et l'adaptation des avis. L'échelle de diffusion peut avoir un effet positif sur l'impact des avis sur les politiques. D'après nos observations, le point le plus important semble être la présence au sein du conseil d'acteurs de travail frontière efficaces. Il peut s'agir de membres mais, le plus souvent, ce sont des membres du personnel, capables d'établir des liens entre les différentes communautés, de communiquer et d'adapter les travaux du conseil à un public spécifique et, à un niveau de base, de traduire les besoins des différents acteurs grâce à leur bonne connaissance de leurs points de vue et de leurs intérêts. Par exemple, être capables de recueillir les informations émanant des experts et de les présenter de façon accessible aux représentants de la société, tout en étant capables de préciser et de clarifier les questions vagues du gouvernement. L'efficacité des conseils de l'éducation repose souvent sur ces compétences.

Le troisième élément que nous avons étudié est le niveau de conception et de gestion des processus, c'est-à-dire la nécessité d'analyser l'environnement politique et d'élaborer un processus consultatif compatible avec cet environnement, en adaptant éventuellement les règles des processus en cours de route. Ici, le concept pertinent est le pouvoir discrétionnaire ou degré d'autonomie du conseil. Bien que plusieurs conseils disposent d'une législation spécifique qui définit les conditions d'admission, les sujets sur lesquels ils peuvent être consultés, etc. ils jouissent malgré tout d'un large degré d'autonomie. Il n'est pas aisé d'établir un lien entre le pouvoir discrétionnaire et la conception et la gestion des processus et l'efficacité mais il semble néanmoins que tout processus doive être équilibré. Un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, la transparence du processus consultatif et, d'autre part, la flexibilité nécessaire pour pouvoir adapter ce processus au problème dont il est question. Pour ce qui est de l'efficacité, un conseil doit aussi être capable de trouver un équilibre au niveau des délais : un conseil trop lent ne sera d'aucune utilité au gouvernement, d'un point de vue instrumental. En revanche, un conseil trop rapide ne pourra pas identifier toutes les implications d'un problème.

Pour en revenir à la deuxième question, dans le cadre de laquelle nous avons étudié les facteurs de réussite des conseils de l'éducation, nous tenons à ajouter que, tout au long de notre étude, nous avons constaté que les conseils étaient liés à leur environnement national en termes de structure et de fonctionnement. Leur réussite peut donc être considérée comme dépendante de l'environnement dans lequel ils opèrent. Le conseil estonien est un bon exemple de l'exploitation de l'innovation technologique et du bénévolat pour produire des avis. Mais si ce modèle devait être appliqué en Grèce ou au Portugal, il n'aurait probablement aucun impact sur les processus d'élaboration des politiques. De la même manière, le recours à des commissions d'experts ad hoc à l'image de ce qui se fait en Grèce ne serait certainement pas considéré comme efficace dans des pays tels que la Belgique ou l'Espagne, où l'efficacité dépend de la participation. Cela ne signifie pas que les conseils de l'éducation ne peuvent pas tirer parti des expériences des autres, mais simplement qu'il n'existe pas « une structure ou un processus universel ».

7.10. L'approche de la triple légitimité ?

Revenons brièvement sur le concept général de légitimité qui a guidé notre étude. Ce concept est une façon très intéressante d'appréhender la diversité des conseils de l'éducation. L'étendue de ce concept nous a permis de comprendre les différentes approches des différents rôles que jouent et devraient jouer les conseils de l'éducation en tant qu'organismes consultatifs. Nous avons découvert que de nombreux conseils se concentrent sur différents aspects de la légitimité lorsqu'ils formulent leurs avis. Les conseils représentatifs, par exemple, attachent davantage d'importance à la légitimité par les inputs et, dans une certaine mesure, à la légitimité par le *throughput*. En d'autres termes, ces conseils s'efforçaient d'atteindre la légitimité en définissant des conditions d'admission spécifiques de manière à constituer un organisme représentatif des intérêts du secteur de l'éducation. À mesure qu'ils se sont développés, ils ont élargi leurs perspectives et sont devenus plus inclusifs, tout en conservant la représentativité comme principe directeur. Les conseils d'experts, en revanche, étaient davantage axés sur la légitimité par les outputs, c'est-à-dire sur le maintien d'un niveau élevé d'innovation dans leurs avis, et étaient moins préoccupés par le caractère démocratique des inputs dans les avis qu'ils produisent.

Tous les conseils, dans une certaine mesure, avaient pour but de renforcer les différents aspects de la légitimité (*input*, *throughput* et *output*). La façon dont les conseils d'experts et les conseils représentatifs consultent « l'autre » communauté en est un bon exemple. Il est toutefois difficile pour les conseils, quels qu'ils soient, d'assurer un niveau élevé de légitimité dans tous les domaines. Ainsi, il est difficile de trouver un équilibre entre des niveaux très élevés d'inclusion et des avis innovants. Le processus consultatif peut difficilement permettre des interactions intenses si le groupe de personnes impliquées est trop grand. Cela ne signifie pas pour autant qu'il est impossible de parvenir à un équilibre entre les deux, mais c'est en tendant vers cet équilibre que les conseils peuvent formuler des avis efficaces.

7.11. Recommandations politiques

7.11.3. Introduction

Nos recommandations sont fondées sur les résultats empiriques de notre étude ainsi que sur les cadres théoriques qui ont guidé nos recherches. Les méso-recommandations se rapportent aux décisions et aux contextes institutionnels et politiques. Elles sont donc destinées aux acteurs responsables de l'organisation et de l'utilisation des organisations consultatives, lorsqu'ils souhaitent renforcer les légitimités par l'*input*, par le *throughput* et par l'*output* de leurs conseils consultatifs et, par-là même, de leurs décisions politiques. Les micro-recommandations seront utiles aux conseils éducatifs eux-mêmes en tant qu'organisations, et proposent des pistes et des mécanismes pour renforcer leurs légitimités autant par l'*input*, par le *throughput* (*processus*) que par l'*output*.

7.11.2. Méso-recommandations

Pour accroître la légitimité par les inputs, renforcer la légitimité par le *throughput* et stimuler la légitimité par les outputs, les acteurs gouvernementaux peuvent :

- Doter les conseils de l'éducation, en tant qu'organisation, de fonds et de moyens suffisants ou en doter les membres. Cela favorise l'indépendance et la continuité, de même que l'instauration d'un environnement politique stable au sein duquel des avis politiques peuvent être élaborés et la mémoire politique se développer.

- Accorder au conseil consultatif un statut juridique. Cela évite à ces conseils de rester en dormance ou d'être supprimés.
- Fixer juridiquement les rôles des organismes consultatifs. Cela permet de reconnaître la diversité des rôles qu'ils peuvent jouer, pour autant que cela soit compatible avec l'environnement politique. Le gouvernement peut demander au conseil, en complément de ses fonctions opérationnelles instrumentales, de remplir des rôles stratégiques à plus long terme tels que la conceptualisation ou l'élaboration de l'agenda.
- Définir juridiquement les moments où les conseils ont accès aux différents stades du cycle politique, ce afin d'éviter qu'ils ne soient écartés du processus politique. Parallèlement, cela permet aux conseils consultatifs de planifier efficacement leurs différents produits consultatifs.
- Renforcer leur engagement en tant que principal en affectant des fonctionnaires de premier plan à l'organisation du conseil ; ou en plaçant des représentants du gouvernement au conseil soit en qualité d'observateurs, d'informateurs ou d'avocats, soit en qualité de partenaires au débat.
- Permettre l'inclusion de différentes communautés ; sinon par l'adhésion, la représentation et la cooptation, par des mécanismes de consultation d'experts et de groupes d'intérêts de la société civile. Cela peut contribuer à l'élargissement de la base de connaissances du processus décisionnel ainsi qu'à la combinaison de données, de recherches et d'analyses pour pouvoir formuler des avis éclairés.
- Augmenter le nombre de principaux, par exemple en intégrant le parlement parmi les clients des avis du conseil.
- Combiner les garanties juridiques et l'octroi de marge de manœuvre suffisante. Cela permettra au conseil d'adapter, dans une certaine mesure, ses avis en fonction de l'environnement contextuel, de consulter d'autres experts ou parties prenantes, de formuler des avis de sa propre initiative, de planifier ses avis dans le temps, etc. L'autonomie et la flexibilité permettent au conseil d'exploiter les ouvertures politiques de façon optimale et d'accomplir efficacement le travail frontalière.
- Investir dans le benchmarking (l'analyse comparative), le suivi, l'évaluation et la recherche afin de contribuer au développement des bases de connaissances dont les conseils peuvent s'inspirer.

7.11.3. Micro-recommandations

Les membres, les administrateurs et les responsables des conseils de l'éducation peuvent envisager de renforcer les légitimités par l'*input*, le *throughput* et l'*output* en utilisant pleinement leur pouvoir discrétionnaire. Ils peuvent :

- Adopter des stratégies et des outils permettant de combiner la participation de la société civile et l'expertise, en complément de ce qui est défini dans les catégories de membres. De cette manière, les conseils peuvent renforcer l'inclusion via la structure des catégories de membres, par des mécanismes de consultation tels que des équipes d'experts, des forums sur Internet ou des groupes ciblés.

- Adopter différentes approches consultatives. Parallèlement à une approche procédurale plus standardisée, avoir une procédure d'avis accéléré, etc. Ces différentes approches peuvent être assorties de règles différentes concernant les membres, les mandats, les règles de prise de décision, etc.
- Adopter des stratégies de diffusion réfléchies et diversifiées de manière à pouvoir communiquer avec les différents principaux et accroître l'utilité de leurs productions. Ils peuvent éventuellement diversifier leurs activités de publication et leurs réunions. La diffusion par écrit peut être diversifiée par la publication de newsletters, notes, briefings, rapports, articles, documents, monographies, et par l'utilisation active du site Internet. Les réunions sous forme d'ateliers et de séminaires, qu'elles soient virtuelles ou réelles, permettent des discussions et débats ouverts et peuvent contribuer à la consolidation des réseaux de conseils politiques et sociétaux.
- Personnaliser les informations et les produits en fonction des principaux et des publics auxquels ils s'adressent. Traduire les avis d'experts ou les recherches académiques en informations accessibles aux représentants de la société, ou traduire les besoins ou les points de vue des différents acteurs de la société en informations pertinentes pour les experts universitaires ; ou traduire les recherches académiques en points pratiques pour une action politique. Ce type de personnalisation est important, tant dans le processus lui-même que dans la diffusion des produits. Dans le processus, elle favorise l'intensité et la transparence des interactions entre les communautés. Elle accroît également l'utilité des produits consultatifs pour le gouvernement, les universitaires et la société civile.
- Développer, avec les membres et les principaux, différentes approches du processus consultatif. Cela permet d'éviter les frustrations et de renforcer l'engagement des membres, et cela peut aussi aider les acteurs gouvernementaux à diversifier leurs attentes par rapport à l'instrumentalité des avis. L'utilisation instrumentale à court terme est bien sûr bénéfique pour toutes les parties. Mais l'impact à plus long terme, en termes de changement de perspective sur les causes des problèmes politiques, ou les solutions des problèmes à privilégier, est autant une réussite que le fait d'avoir un impact direct et immédiat sur les politiques. Cela est également vrai pour les avis qui entraînent la mise de nouvelles problématiques au programme, soit du gouvernement en place, soit du suivant. Par ailleurs, les conseils peuvent également considérer comme une réussite du processus l'apprentissage fait par leurs membres. Les conseils de l'éducation peuvent donc se targuer non seulement de produire des avis utiles à court terme pour le processus d'élaboration des politiques en vigueur mais aussi de contribuer à la base de connaissances et à la mémoire politique utile pour des politiques futures.
- Planifier efficacement les processus et produits consultatifs dans des programmes de travail pluriannuels et annuels. Cela permet aux conseils d'optimiser les contacts avec les acteurs gouvernementaux, et d'aligner leur processus sur le cycle politique du gouvernement. Ces programmes peuvent être utilisés par les conseils pour anticiper les demandes d'avis de la part du gouvernement, mais aussi pour émettre des conseils de façon proactive sur les futurs problématiques politiques, en exerçant leur droit d'initiative. Ces programmes peuvent aussi être utilisés pour s'entretenir avec les acteurs gouvernementaux concernant des avis à court terme pour la législature en place et des avis à long terme traversant les législatures.
- Utiliser dans leurs processus et produits les meilleures informations à leur disposition : données, études et analyses, ces dernières étant une synthèse des points de vue des parties prenantes. Lorsque les moyens financiers disponibles pour commander les études souhaitées sont limités, ou lorsque les informations sont imparfaites, comme c'est souvent le cas dans le

monde réel de l'élaboration des politiques, les conseils ont intérêt à consulter leur base de connaissances antérieure ou à consulter ponctuellement des experts universitaires. Le staff peut développer la base des connaissances et les données probantes en créant des bases de données à partir d'informations recueillies dans le cadre d'activités de suivi et d'évaluations, d'études antérieures menées aux niveaux national et international, et d'enseignements à l'échelle internationale.

- Élaborer des stratégies réfléchies afin de former le personnel et les dirigeants au travail frontière. Les acteurs du travail frontière sont compétents dans les domaines des communications et de l'analyse politique. Pour la communication transfrontalière, les travailleurs de frontière ont besoin de compétences journalistiques, mais aussi de pouvoir rédiger des dossiers et documents politiques dont le style et le contenu intéressent les décideurs et les acteurs de la société civile. Ils sont aussi formés à l'analyse politique et savent comment contribuer à l'analyse de problèmes et de solutions sur la base d'informations probantes, et comment procéder à des analyses et à des consultations des parties prenantes. Quant à leurs autres compétences, ils sont capables de comprendre les points de vue, les sensibilités et les contraintes des différents principaux dans l'environnement politique, et ils sont réceptifs aux comportements politiques et organisationnels. Le travail frontière n'est pas une affaire de profanes ! Les acteurs du travail frontière portent la responsabilité de la formation et de l'encadrement des nouvelles recrues.

Références

- Arnstein, S. 1969, "A ladder of citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, no. 4, pp. 216-224.
- Barber, B. 1984, *Strong democracy, participatory politics for a new age*, University of California Press, Los Angeles.
- Becker, G. 1976, *The economic approach to human behavior*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Becker, G. 1983, "A theory of competition among pressure groups for political influence", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, no. 3, pp. 371-400.
- Becker, G. & Murphy, K. 2001, *Social economics: market behavior in a social environment*, Harvard University Press, Cambridge.
- Beetham, D. & Lord, C. 1998, "Legitimacy and the European Union", in A. Weale & M. Nentwich, eds., *Political theory and the European Union, legitimacy, constitutional choice and citizenship*, Routledge/ECPR, London, pp. 15-34.
- Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K. 2004, *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Erasmus University Rotterdam and University of Tilburg.
- Boedeltje, M. 2009, *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?* Ipskamp Drukkers BV, Enschede.
- Brans, M., Jacobs, D., Martiniello, M., Rea, A., Swyngedouw, M., Adam, I., Balancier, P., Florence, E., & Van der straeten, T. 2004, *Recherche des politiques publiques: le cas de l'immigration en Belgique*, Academia Press, Gent.
- Brans, M. & Vancoppenolle, D. 2005, "Policy making reforms and civil service systems: an exploration of agendas and consequences," in *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, pp. 164-184.
- Brans, M., De Visscher, C., Vancoppenolle, D. 2006, "Administrative reform in Belgium: maintenance or modernisation?", *West European Politics*, vol. 29, no. 5, pp. 979 - 998.
- Cawson, A. 1986, *Corporatism and political theory*, Blackwell, Oxford.
- Chabal, P. 1993, "Advice-giving, time constraints and ministerial efficiency", in G. Peters & A. Barker, eds., *Advising West European governments, inquiries, expertise and public policy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, pp. 50-59.
- Chambers, S. 2003, "Deliberative democratic theory", *Annual Review of Political Science*, vol. 6, pp. 307-326.
- Collins, H. M. & Evans, R. 2007, *Rethinking expertise*, University of Chicago Press, Chicago.
- Cornips, J. 2008, *Invloed in interactie. Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*, Printpartners, Enschede.
- Dahl, R. A. 1982, *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs control*, Yale University Press, New Haven.
- de Graaf, L. 2007, *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Eburon, Delft.
- Edelenbos, J. 2000, *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.-H. 2005, "Managing stakeholder involvement in decision making. A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, pp. 417-446.
- Elmore, R. 1985, "Forward and backward mapping: reversible logic in the analysis of public policy," in T. Toonen & K. Hanf, eds., *Policy implementation in federal and unitary systems*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, pp. 33-70.
- Euridice Eurybase - Network on education systems and policies in Europe. EACEA. www.eurydice.org
- Fiorino, D. J. 1990, "Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms", *Science, Technology & Human Values*, vol. 15, no. 2, p. 226.
- Fischer, F. 1993, "Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases", *Policy Sciences*, vol. 26, no. 3, pp. 165-187.
- Florence, E., Martiniello, M., Adam, I., Balancier, P., Brans, M., Jacobs, D., Rea, A., Swyngedouw, M., & Van der straeten, T. 2005, "Social science research and public policies: the case of immigration in Belgium", *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 7, no. 1, pp. 49-67.
- Fobé, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., & Van Damme, J. 2009, *Een verbeteringsgerichte procesevaluatie van het nieuwe strategische adviesstelsel*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Forester, J. 1984, "Bounded rationality and the politics of muddling through", *Public Administration Review*, vol. 44, no. 1, pp. 23-31.

- Ginter, J., Stevick, D. 2007, "Democracy without participation does not support sustainable education in Estonia", in Pipere, A., ed., *Education and sustainable development: first steps toward changes*, BBCC/ISE annual collection of articles, Daugavpils University Publishing House: Daugavpils, pp. 124 - 138.
- Guston, D. 2000, *Between politics and science: assuring the integrity and productivity of research*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Haav, K. 2004, *The Estonian Educational Forum: main stake-holders and models of decision-making*, Vilnius, 12th Nispacee Conference.
- Halffman, W. & Hoppe, R. 2004, "Science/policy boundaries: a changing division of labour in Dutch expert policy advice," in Maase, S., & Weingart, P., eds., *Scientific expertise and political decision making*, Kluwer, Dordrecht.
- Halligan, J. 1995, "Policy advice and the public service," in Peters G., & Savoie, D. eds., *Governance in a changing environment*, Canadian Centre for Management Development, Quebec, pp. 138-169.
- Hendriks, F. 2006, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Hendriks, F. & Toonen, T. 2001, *Polder politics. The reinvention of consensus democracy in the Netherlands*, Aldershot, Ashgate.
- Hendriks, F. & Tops, P. W. 2001, *Politiek en interactief bestuur. Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*.
- Hoppe, R. & Halffman, W. 2004, "Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland: trends en ontwikkelingen", *Beleidswetenschap*, vol. 18, no. 1, pp. 31-61.
- Hoppe, R. & Peterse, A. 1998, *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, 's Gravenhage.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. 2009, *Studying public policy : policy cycles and policy subsystems*, Oxford University Press, Ontario.
- Howlett, M. & Ramesh, M. 1995, *Studying public policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Jasanoff, S. 1994, *The fifth branch : science advisers as policymakers*, Harvard University Press, Cambridge.
- Juurak, R. 2006, "Kodanik internetis [A citizen in internet]", *Elukestev kutseõpe-sillad ja tõkked*, Eesti Haridusfoorum, Tallinn, pp. 131- 156.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. 1997, "Managing networks in the public sector: findings and reflections," in Kickert W.J.M, Klijn E.-H., & Koppenjan, J., eds., *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Sage, London, pp. 166-191.
- Kingdon, J. 1995, *Agendas, alternatives and public policies*, Harper Collins, London.
- Knott, J. & Wildavsky, A. 1980, "If dissemination is the solution, what is the problem?", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 1, no. 4, pp. 537-578.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.-H. 2004, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London and New York.
- Kreuzer, M. & Pettai, V. 2003, "Patterns of political instability: affiliation patterns of politicians and voters in post-communist Estonia, Latvia and Lithuania", *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, no. 2, pp. 76-98.
- Landry, R., Amara, N., & Lamari, M. 2001, "Utilization of social science research knowledge in Canada", *Research Policy*, vol. 30, no. 2, pp. 333-349.
- Latour, B. 1987, *Science in action : how to follow scientists and engineers through society*, Open University Press, Milton Keynes.
- Leeuw, F. 1993, "Analyzing policy theories and the systematic use of knowledge for public policy," in Peters, G., & Barker, A., eds., *Advising West European governments, inquiries, expertise and public policy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, pp. 60-72.
- Lembruch, G. & Schmitter, F. 1977, *Patterns of corporatist policy-making*, Sage, London.
- Lijphart, A. 1999, *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, New Haven and London.
- Lindblom, C. & Cohen, D. 1979, *Usable Knowledge: social science and social problem solving*, Yale University Press, New Haven.
- Lindquist, E. 1990, "The Third Community, policy inquiry and social scientists," in Brooks S., & Gagnon A.-G., eds., *Social scientists, policy and the state*, Praeger Publishers, New York, pp. 21-51.
- Lindquist, E. 2001, *Discerning policy influence: framework for a strategic evaluation of IDRC-supporter research*, International Development Research Centre, Ottawa.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. 2001, "Trends in public participation: Part 1. Local government perspectives", *Public Administration*, vol. 79, no. 1, pp. 205-222.
- Mac Rae, D. & Whittington, D. 1997, *Expert advice for policy choice : analysis and discourse*, Georgetown University Press, Washington D.C.

- Majone, G. 2001, "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, no. 1, pp. 57-78.
- Mayer, I., Edelenbos, J., & Monnikhof, R. 2005, "Interactive policy development: undermining or sustaining democracy?", *Public Administration*, vol. 83, no. 1, pp. 179-199.
- OECD 2001, *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*. OECD, Paris.
- Oh, C. & Rich, R. 1996, "Explaining use of information in public policy-making", *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, vol. 9, no. 1, pp. 3-35.
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. 1994, *Rules, games and common pool resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Papadopoulos, Y. & Warin, P. 2007, "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?", *European Journal of Political Research*, vol. 46, no. 4, pp. 445-472.
- Peters, G. & Barker, A. 1993, *The politics of expert advice. Creating, using and manipulating scientific knowledge for public policy*, Pittsburg University Press, Pittsburg.
- Pollitt, C. 1994, *Making policies: if agencies are the answer, what is the question?*, Discussion paper prepared for LSE Seminar, 16th February.
- Raman, S. 2005, "Institutional perspectives on science-policy boundaries", *Science and Public Policy*, vol. 32, no. 6, pp. 418-422.
- Rosenthal, U., Ringeling, A. B., & Bovens, M. A. P. 1996, *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek* Samson, Alphen aan den Rijn.
- Ruelle, H. & Bartels, G. 1998, "Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger," in Bartels, G., Nelissen, G., & Ruelle, H., eds., *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Kluwer Bedrijfsinformatie, Utrecht, pp. 403-409.
- Saward, M. 1993, "Advice, legitimacy and nuclear safety in Britain," in Peters G., & Barker, A., eds., *The politics of Expert Advice. Creating, using and manipulating scientific knowledge for public policy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburg, pp. 73-90.
- Schmitter, F. 1997, "Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 10, no. 1, pp. 7-38.
- Schudson, M. 1999, *The good citizen: a history of American civic life*, Harvard University Press, Cambridge.
- Thomas, J. C. 1990, "Public involvement in public management: adapting and testing a borrowed theory", *Public Administration Review*, vol. 50, no. 4, pp. 435-445.
- Van Damme, J. & Brans, M. 2008a, *Interactief beleid van de Vlaamse overheid. Een internationale verkenning naar visie, beleid en praktijken.*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Van Damme, J. & Brans, M. 2008b, *Over het design en management van inspraakprocessen*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Van Damme, J. & Brans, M. 2009, *Inspraak organiseren: Een analyse van drie Vlaamse case studies*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Van de Graaf, H. & Hoppe, R. 2006, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Coutinho, Muiderberg.
- Van Waarden, F. 1992, "Dimensions and types of policy networks", *European Journal of Political Research*, vol. 21, no. 1-2, pp. 29-52.
- Various authors. European governments (<http://www.terra.es/personal2/monolith/00europa.htm> - visited 10-09-09). 2009.
- Waller, M. 1992, "Evaluating policy advice", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 51, no. 4, pp. 440-446.
- Weale, A. 2001, *Political theory and the European Union : legitimacy, constitutional choice and citizenship*, Routledge, London.
- Webber, D. 1992, "The Distribution and use of policy knowledge in the policy process," in Dunn, W., & Kelly, R., eds., *Advances in policy studies since 1950*, Transaction, New Brunswick, pp. 383-418.
- Weiss, C. 1982, "Policy research in the context of diffuse decision making", *Journal of Higher Education*, vol. 53, pp. 619-639.
- Weiss, C. 1980, "Knowledge creep and decision accretion", *Science Communication*, vol. 1, p. 381.
- Wielemans, W. & Herpinck, R. 2000, *Education councils at national and regional level in the Member States of the European Union*, EAC-2000-00490-00-00-EN-TRA-00.
- Williamson, P. 1989, *Corporatism in perspective: an introductory guide to corporatist theory*, Sage, London.