

« Internet est il soluble dans la démocratie ? : Le cas du débat national sur l'École »

Céline DESMARAIS (IREGE - Université de Savoie - celine.desmarais@univ-savoie.fr)
Hélène MICHEL (IREGE - Université de Savoie / ESC Chambéry – hemic@univ-savoie.fr)
Jean MOSCAROLA (IREGE - Université de Savoie - jean.moscarola@univ-savoie.fr)
9 rue de l'arc-en-ciel - 74942 Annecy-le-vieux -Tel : 04.50.09.24.40

« Petit exercice scolaire aussi désopilant que les antiques problèmes de robinets remplissant des baignoires : sachant que le Grand Débat sur l'Avenir de l'École organisé par Luc Ferry (et qui doit se terminer ce 17 janvier) aura vu se tenir 15 000 réunions, que chacune de ces réunions aura donné lieu à un compte rendu de 8 pages (comme il a été officiellement demandé aux rapporteurs), qu'il faut y ajouter la petite quarantaine de milliers de messages envoyés sur Internet, que le tout devrait faire dans les 150 000 pages, comment diable les 54 membres de la commission chargés d'en lire l'intégralité, puis d'en rédiger la synthèse finale en deux mois vont-ils procéder (...) ? Il fallait bien un polytechnicien pour venir à bout de ce casse-tête, et c'est Claude Thélot, le président de la commission, qui a trouvé le truc : on va passer tout ça dans l'ordinateur ! (...) Surtout que Thélot a précisé d'emblée l'importance qui sera accordée à la grande synthèse des synthèses : « Si le débat reflète correctement ce que les Français pensent, le gouvernement en tiendra compte » (« Le Monde » 16/11/03). Et comment savoir que ce débat « reflétera correctement » ce qu'ils pensent ? En s'arrangeant pour que la synthèse reflète exactement ce que le gouvernement veut que les Français pensent, évidemment ! »¹.

Le cas du grand débat sur l'école illustre doublement les questionnements autour de l'avènement potentiel d'une e-démocratie. En effet, dans ce cas précis, le numérique a été utilisé à deux niveaux : dans le processus de participation citoyenne (les citoyens ont pu s'exprimer par email et forum, les synthèses ont été mises en ligne) et dans le processus d'analyse des données ainsi récoltées (des méthodes d'analyse lexicales ont permis de traiter l'immense quantité d'informations). Cette démarche est apparue comme prometteuse : « *un débat, je le souhaite, exemplaire, par sa méthode et son ampleur, qui marquera une étape dans la modernisation de notre vie publique* »² a déclaré le Président de la République. Or ce débat inédit par son ampleur et la nature des moyens employés semble avoir accouché d'une souris : une réforme que les commentateurs estiment peu audacieuse et qui a suscité une opposition de grande ampleur. La démocratie peut elle donc bénéficier du numérique ? L'outil influence-t-il les processus de décision, l'appropriation des idées par le grand public ou, au contraire, le numérique est-il soluble dans la démocratie, ses effets potentiels étant laminés par la persistance des processus et des logiques traditionnels ? Nous nous proposons ici d'analyser le cas du débat sur l'école à travers une analyse de la littérature et une analyse de la presse destinée à rendre compte du regard porté par l'opinion publique, à travers une analyse de la presse.

Nous présenterons tout d'abord les tendances conduisant à favoriser la participation citoyenne et montrerons dans quelle mesure les TIC permettraient de favoriser cette participation. Nous précisons ensuite le positionnement du débat national sur l'école dans ces tendances. Nous analyserons le regard porté par la presse sur le grand débat et la loi sur l'école. Nous ferons

¹ *Le Canard enchaîné*, Mercredi 7 janvier 2004.

² Jacques Chirac, *Introduction générale du rapport « Les Français et leur École : le miroir du débat »*, Dunod, 2004.

enfin un retour critique prenant en compte l'influence de plusieurs facteurs circonstanciels et du temps sur ce débat public.

1. Vers une plus grande implication des citoyens dans la démocratie ?

Deux tendances s'affrontent actuellement : la tendance « traditionnelle » de la décision publique repose sur les corps constitués (syndicats, systèmes de représentations) et les experts. Or actuellement une deuxième tendance se dessine, soulignant la nécessité d'intégrer le citoyen dans la décision publique, particulièrement lorsque les controverses socio-techniques se développent.

1.1. Pour une démocratie éclairée par des experts... ?

L'approche « traditionnelle » de la démocratie représentative va recourir à la consultation des corps intermédiaires et au recours à des analyses d'experts plus qu'à la participation citoyenne au débat. Nous pouvons trouver plusieurs raisons dans la revue de littérature réalisée par Aydelotte et al. (2000): Les élus et experts pensent que les problèmes actuels sont trop complexes pour être compris par les citoyens (Fischer 1995, Mathews 1994). Les experts techniques considèrent comme irrationnel le processus de décision incrémental caractéristique de la démocratie (Sternberg, 1989). Les élus, quant à eux, envisagent les citoyens comme portant peu d'intérêt aux questions politiques (Mathews, 1994), ou comme poursuivant leur intérêt personnel plutôt que l'intérêt général (Rein, 1976). Par ailleurs, une implication plus grande des citoyens signifie une redéfinition du rôle des élus dans le processus de décision. Cette position jugée inconfortable est rejetée par de nombreux élus. Enfin, ces derniers s'opposent à la participation citoyenne car ils la considèrent comme plus coûteuse (en temps et en financement), plus compliquée et plus éprouvante émotionnellement (Ashmos et al. 2002).

1.2. ...ou pour l'intégration de l'avis des profanes dans la décision publique ?

Toutefois, des auteurs s'insurgent contre cette mise à l'écart du citoyen-profane du processus de décision (Barthe, Callon, Lascoumes, 2001). Aydelotte et al (2000) voient trois raisons majeures pour mieux prendre en compte l'avis du « simple » citoyen dans la décision publique. Tout d'abord, la confiance en l'appréciation administrative dans le processus de décision n'est pas en adéquation avec la démocratie ou le pluralisme (Reich, 1998). Ensuite, ceux qui prônent plus de débat et de participation publique affirment que les raisonnements traditionnels, scientifiques ou experts ne doivent plus être privilégiés. Il faut permettre à d'autres raisonnements d'être pris en compte dans le processus de décision (Farmer, 1995). Les citoyens-profanes auraient ainsi un rôle à jouer au côté des experts des projets publics pour les aider à explorer les états possibles du monde, et pour favoriser un apprentissage collectif (Barthe, Callon, Lascoumes, 2001). Ceci devient particulièrement pertinent lorsque la course en avant des sciences et techniques augmente l'incertitude sur le futur et nécessite une pluralité d'approches et d'opinions dans la définition des scénarios et des choix. Enfin, pour Saul (1992) les décideurs publics ont oublié l'idée originelle de l'association entre administration rationnelle et gouvernement démocratique. Alors que l'administration était pensée comme un outil au service du gouvernement, appuyant la mise en œuvre des politiques, elle est devenue la fin plutôt que le moyen. Ces considérations sont désormais prises en compte. Comme le soulignent Frederickson et Chandler (1984), les développements actuels montrent qu'une participation forte des citoyens est compatible avec une administration publique performante et est, en fait, essentielle à un gouvernement efficace.

Les décideurs publics se doivent donc d'impliquer régulièrement les citoyens sans coûts excessifs et sans perte d'efficacité, mais ne savent pas comment le faire (Thomas, 1995).

Cette tendance à l'implication des citoyens dans la décision publique est renforcée par la multiplication des thèmes pouvant faire l'objet d'un débat public. Comme Barthe, Callon et Lascoumes (2001) le soulignent, le développement des sciences et des techniques n'a pas apporté avec lui plus de certitudes. Au contraire, d'une manière qui peut paraître paradoxale, il a engendré toujours plus d'incertitudes. Les cadres existants ne permettent plus de structurer la prise de décision. Les effets inattendus se multiplient. Le savoir des spécialistes n'est plus perçu comme le seul possible. La richesse et la pertinence des savoirs élaborés par les citoyens, qualifiés de profanes, commencent à être reconnues et intégrées au débat. Les controverses socio-techniques ne représentent pas uniquement un moyen commode de faire circuler l'information, ni de simples batailles d'idées, mais également de puissants dispositifs d'exploration et d'apprentissage des mondes possibles. Premièrement, elles permettent de recenser à la fois les acteurs, les problèmes et les solutions. Elles favorisent l'enrichissement des projets et des enjeux initiaux. Elles encouragent la reformulation des problèmes et la redéfinition des objectifs poursuivis. En cela elles représentent un dispositif d'exploration. Deuxièmement, les controverses socio-techniques permettent de concevoir et d'éprouver les projets et solutions. Elles y intègrent une pluralité de points de vue. Elles fonctionnent par itérations, en passant par des négociations et des compromis successifs. En cela, la controverse enclenche un processus d'apprentissage.

En établissant une dialectique entre, d'un côté, recherche scientifique et technique et, de l'autre, reconfiguration sociale, les controverses se présentent alors comme un enrichissement de la démocratie. Nous observons alors l'évolution d'une démocratie représentative vers une démocratie dialogique, permettant la recherche d'un monde commun. Le débat public sur l'école aurait pu s'inscrire dans une telle quête d'un monde commun. Nous tâcherons d'expliquer plus loin pourquoi cela n'a pas fonctionné.

2. Le débat national sur l'école dans le contexte de la démocratie électronique

2.1. La convergence des problématiques de participation citoyenne et de performance publique

De nombreuses initiatives lancées en France (Vote électronique, carte de vie quotidienne, forums, etc.), soulignent les questionnements du gouvernement français sur la façon dont l'organisation publique peut intégrer le potentiel offert par les TIC dans ses relations avec les citoyens. Cette réflexion est fortement liée à la place attribuée au citoyen dans son interaction avec l'organisation et la décision publique. Or, ces dernières années, trois tendances fortes ont émergé, remettant en question le rôle du citoyen.

- Premièrement, comme nous venons de le voir, la recherche d'une plus grande implication des citoyens dans les processus de décision montre que les décideurs publics se doivent régulièrement d'impliquer les citoyens sans coûts excessifs et sans perte d'efficacité, mais ne savent pas comment le faire (Farmer, 1995 ; Saul, 1992 ; Aydelotte et al, 2000 ; Barthe, Callon, Lascoumes, 2001 ; Reich 1988 ; Thomas, 1995).
- Par ailleurs, la quête de la performance publique souligne que les organisations publiques cherchent, entre autres, à améliorer les services rendus au citoyen, en

réduisant les coûts et délais, et sont demandeuses d'outils (Kotler, 1993 ; Carcenac, 2001; Lamarche, 2000; Gadrey, Gallouj et Ghillebaert, 1997).

- Enfin, l'émergence d'un e-management montre que l'intégration des TIC dans les organisations permet de générer de nouvelles pratiques et services, de réduire les coûts et les délais des services rendus (Kalika et al., 2000).

Ainsi, nous pourrions chercher dans les TIC des possibilités pour générer des nouvelles pratiques citoyennes ou rendre les pratiques existantes plus efficaces, ceci afin d'impliquer plus fortement les citoyens au processus de décision publique et d'améliorer les services rendus par l'organisation publique. En effet, conjointement au désaveu des procédés classiques, certains auteurs voient dans les progrès des moyens de télécommunication des perspectives pour une citoyenneté électronique s'exerçant à travers des sondages délibératifs et des votes à distances (Constant, 2001). Ces outils semblent particulièrement appropriés pour des « citoyens-consommateurs » habitués progressivement à la qualité de service offerte par les TIC et devenus plus exigeants et plus critiques à l'égard des organisations publiques (Carcenac, 2001, Berman, 1997).

Il s'agit toutefois de pondérer cet enthousiasme. Deux grands discours relatifs à l'apport des TIC au management de la relation au citoyen peuvent ainsi être identifiés: La première approche tend à présenter les TIC comme prétexte à questionner des pratiques existantes. Comme le souligne Segal (1985), la technique est grande pourvoyeuse d'utopies, et nous pouvons nous demander si la e-administration, le e-gouvernement ou la e-gouvernance ne sont pas autre chose qu'une actualisation par l'électronique de procédés anciens. Effectivement les réflexions sur la crise des structures démocratiques, la légitimation de l'action publique ou le management de la citoyenneté préexistent à l'apparition des TIC. Dans ce cas là, le développement des TIC serait un prétexte à questionner des pratiques existantes. La réflexion sur les TIC pourrait alors éventuellement mener à des prophéties auto-réalisatrices. D'autres auteurs s'attachent à faire reconnaître le potentiel réel offert par les TIC. Ainsi, comme le suggère Masuda (1980), les difficultés techniques qui ont rendu impossible jusqu'à aujourd'hui la participation d'un grand nombre de citoyens à la décision publique ont maintenant été résolues. Ainsi, pour Chambat (2003), Internet n'est plus un phénomène de mode mais un phénomène de masse.

Le cas du débat sur l'école renvoie à ce questionnement sur le potentiel des TIC dans la démocratie. Les TIC vont-elles modifier la pratique démocratique ou vont-elles, au contraire, se dissoudre dans l'existant ?

2.2. Processus du Débat national sur l'école

Le Grand débat sur l'école s'est tenu en France entre décembre 2003 et janvier 2004. Il s'est inscrit dans la préparation d'une loi sur l'école : « *l'objectif du débat national sur l'avenir de l'école est d'inciter la nation à s'exprimer sur son école et, par là, aboutir à un diagnostic partagé et une refondation de notre système éducatif*³ ». Le processus s'est achevé par le vote de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005 souvent désignée par le terme « loi Fillon ».

³ Site du débat national : www.debatnational.education.fr

Le grand débat a été animé par une commission, présidée par Claude Thélot et composée d'une quarantaine de membres (personnalités du monde des sciences et de la culture, de jeunes, de parents d'élèves, d'employeurs et d'acteurs de terrain : un professeur d'histoire-géographie, une directrice d'école, etc.). Le processus initié peut être découpé en trois étapes fondamentales : le débat, les synthèses et enfin la loi.

Tableau 1 : Les trois étapes du processus

1. Débat	Septembre 2003 à novembre 2003 : préparation (installation de la commission et réunions). Décembre 2003 à Janvier 2004 : débat.
2. Synthèses	Février 2004 à septembre 2004 : rapports (publication du miroir du débat le 6/04/04 et du remise du rapport de la commission au premier ministre le 12/10/04). Octobre 2004 à décembre 2004 : réactions (période suivant la sortie des rapports et précédant le projet de loi).
3. Loi	Janvier 2005 à février 2005 : manifestations (manifestations précédant la publication du projet de loi) Février 2005 à août 2005 : loi (procédure d'instruction et de vote de la loi).

La question que pose un débat d'une telle ampleur est celle des glissements susceptibles d'exister aux étapes clé du processus de délibération et de décision. Et notamment, deux étapes favorisent les glissements : le passage du débat aux synthèses et le passage des synthèses à la loi. Les accusations de manipulation ou d'incapacité à exploiter le foisonnement d'idées du débat sont légion : « *Ce devait être un « rendez-vous » de la nation avec son école (François Fillon), un « vrai exercice de démocratie directe » (Jean-Pierre Raffarin), l'occasion de « tracer un nouveau chemin » pour l'éducation (Jacques Chirac) - et un moyen de réconcilier la droite avec le monde éducatif. Le « grand débat » sur l'école était chargé de toutes les promesses par le gouvernement Raffarin, il se termine dans la confusion et un débat parlementaire rabougri : face au risque d'un conflit social durable avec les lycéens et les enseignants, le gouvernement a déclaré l'urgence afin d'écourter l'examen du projet de loi d'orientation « pour l'avenir de l'école »⁴.*

Les glissements de sens entre chacune des trois étapes recensées ont été nombreux. Cependant, ils n'ont pas la même signification : les glissements de sens entre les synthèses et la rédaction du projet de loi font partie des processus classiques de ce genre d'exercice. En revanche, les glissement entre le débat et les synthèses posent de nouvelles questions eu égard à l'ampleur du débat et les technologies employées tant pour le débat que pour son analyse.

⁴ Le Monde, 18-02-05, Luc Bronner

3. Les deux niveaux d'analyse du Débat national sur l'école

Deux niveaux de lecture émergent: d'un côté, le numérique peut être envisagé comme un outil de participation citoyenne. D'un autre côté, le numérique peut être envisagé comme la modalité d'analyse des contributions des citoyens.

3.1. L'utilisation du numérique comme un outil de la participation citoyenne

Nous distinguerons trois types d'utilisation des TIC, trois gammes d'outils, correspondant chacune à un mode de gouvernement des citoyens (Michel, 2004) :

- La première gamme d'outils a pour objectif de favoriser la transparence, faciliter les démarches et de personnaliser les services. C'est le cas des téléprocédures, guichets uniques personnalisés, systèmes de télépaiement, suivis de dossier... Dans le cadre d'un gouvernement pour le peuple, ces outils sont privilégiés par des citoyens-consommateurs, cherchant des services plus performants. Il s'agit alors d'une démarche d'administration électronique.
- Le deuxième type d'outils a pour objectif de consulter le citoyen-sujet, afin de favoriser l'acceptation d'une politique. Dans le cadre d'un gouvernement du peuple, l'outil le plus représentatif est alors le vote électronique, permettant de consulter le citoyen sur des sujets et selon des modalités prédéfinis. Ceci correspond à une démarche de gouvernement électronique.
- Enfin le dernier type d'outils a pour objectif de favoriser la participation des citoyens-acteurs. Dans le cadre d'un gouvernement par le peuple, il permet de faire émerger des idées, de les argumenter, les débattre et d'en faire des propositions construites. Il s'agit alors d'une démarche de gouvernance électronique.

Le cas du débat national sur l'école s'intègre dans cette démarche de gouvernance électronique en favorisant l'expression des citoyens et l'élaboration de propositions. Le site Internet (www.debatnational.education.fr) a reçu 400.000 visites. 15.000 internautes se sont effectivement exprimés. Les organisateurs ont reçus 10.000 courriels exprimant des réflexions, des points de vue et propositions sur l'école, des témoignages et récits d'expériences personnelles, des demandes d'explication sur le sens et l'organisation du débat et des interpellations sur des cas ou problèmes personnels. Par ailleurs, 5.000 internautes ont participé aux discussions sur les forums sur les 18 thèmes proposés pour débattre. Pour Thélot (2005, p.55), « *le site Internet a été durant tous ces mois le cœur du grand débat national* ».

L'élargissement de la participation est permis grâce à la puissance de synthèse des outils numériques. Ceux-ci libèrent la participation du citoyen des contraintes physiques qui limitaient les débats nationaux traditionnels. Ils sont sensés autoriser une transposition sur de larges échelles de l'interactivité avec le citoyen, interactivité que les moyens traditionnels cantonnent au niveau local. Le rêve de la place publique athénienne globalisée, une forme de Village Global cher à Mac Luhan, semble désormais à portée de main. Mais alors le problème qui se pose est celui de l'utilisation qui est faite de la masse formidable et volontairement peu canalisée des informations, propos et points de vue ainsi récoltés. Les méthodes traditionnelles de traitement et de communication des informations et des idées ne paraissent pas à même de permettre une restitution objective exhaustive et créative des

réflexions et controverses ainsi suscitées. Le numérique est alors à nouveau la solution de cet apparent paradoxe.

3.2. Le numérique comme modalité d'analyse : de la synthèse créative à la technocratie ?

La méthode d'examen des débats par la commission Thélot ayant débouché sur la rédaction de l'ouvrage « Le miroir du débat » a croisé des méthodes traditionnelles d'analyse et des méthodes d'analyse textuelle pour rendre compte des 13.000 synthèses et des débats sur Internet.

Les 13.000 synthèses de réunions ont été élaborées par les organisateurs de ces réunions. Elles ont fait l'objet de deux démarches complémentaires de lecture et d'analyse : vingt-sept lecteurs-rédacteurs choisis pour leur compétence et leur indépendance ont pris connaissance des développements, soit de manière approfondie, soit de manière cursive, afin d'en dégager le sens. Cette lecture en profondeur a été complétée par une analyse informatisée de l'ensemble du corpus conduite, de manière indépendante et parallèle. Quelques centaines de phrases représentatives ont été publiées de manière brute dans le miroir du débat. L'ensemble des écrits émis sur le site Internet (courriels et forums) a été lu et analysé par un institut d'études sociologiques et d'analyse de discours qui associe à son travail de lecture l'utilisation d'un logiciel de traitement textuel afin de pondérer l'analyse qualitative par des éléments d'information statistique. La masse formidable d'information recueillies nécessitait en effet d'innover afin de parvenir à un traitement qui permette à la fois de respecter la diversité des points de vue, de ne pas laminer les idées émergentes dans les catégories de pensée existantes et de respecter une nécessaire objectivité dans la restitution des débats.

L'analyse d'un tel ensemble de données peut se réaliser selon trois catégories de méthodes :

- **L'analyse de contenu**

L'analyse de contenu (Belerson, 1954) est une approche rigoureuse et méthodique fondée sur l'explicitation des règles de lecture, d'interprétation et de codage. Elle repose sur l'élaboration d'un cadre de référence auquel on confronte le contenu du texte. Ce cadre peut être établi à priori et se fonder sur des modèles généraux indépendants du corpus particulier ou au contraire être progressivement construit en cours de lecture et d'analyse. Elle porte sur l'analyse des éléments de la grille de référence : fréquence d'apparition, variation selon les locuteurs, selon les contextes, interdépendance entre les éléments du modèle. Cette méthode n'a pas été retenue dans le cadre du grand débat pour des raisons de faisabilité (très coûteuse en temps pour de grands corpus) mais aussi pour des raisons culturelles.

- **La citation**

L'approche traditionnelle de l'analyse des contributions aux grands débats publics peut être rattachée à la tradition du commentaire : elle consiste à développer un commentaire par lequel le critique fait part des impressions, interprétations, réflexions que lui suggère sa lecture. Sur le mode du résumé et de la citation, il renvoie au texte pour illustrer son propos et gagner ainsi l'adhésion. Tout son art consiste à développer une argumentation en se référant aux idées admises ou débattues sur le sujet et à en proposer de nouvelles. Dans cette démarche, les extraits du texte sont utilisés comme illustrations ou preuves du commentaire. La qualité de l'analyse repose entièrement sur le crédit accordé à l'expert quant à sa compréhension et son

intelligence du corpus, à la confiance faite dans ses choix de citations et dans son habileté à écrire et argumenter. Le courant de l'analyse sémiologique (Barthes, Floch, 1988) s'apparente à cette très longue tradition du commentaire.

Dans le cas du grand débat, la citation a été une méthode largement utilisée. Cependant toute la question est de savoir comment construire la base sur laquelle construire les citations. En effet, la réponse classique consiste en la création d'un échantillon selon des méthodes probabilistes qui en assurent la représentativité. Mais la commission Thélot avait la volonté de ne pas entrer dans un processus de représentativité qui aurait débouché sur la seule valorisation des points de vue majoritaires ou dominants. Le désir de rendre compte des points de vue exprimés dans toute leur complexité a conduit à l'adoption d'une autre stratégie pour extraire les citations. Au sein des 13 000 comptes rendus d'entretiens, des catégories d'établissement ont été définies, puis les synthèses les plus significatives des spécificités de chaque catégorie ont été sélectionnées pour faire l'objet de citations, afin de permettre une restitution de la variété. Le titre de l'ouvrage « miroir du débat » reflète cette volonté de refléter la complexité des points de vue exprimés.

- **L'analyse lexicale assistée par ordinateur**

L'analyse lexicale assistée par ordinateur entend compléter les analyses réalisées selon la tradition du commentaire en apportant deux éléments complémentaires de légitimation : la validité statistique qui permet à la fois de « peser » les idées présentées et de restituer leur irréductible richesse et complexité à travers le recours brut au verbatim.

L'analyse lexicale se base sur l'analyse de la fréquence des éléments (mots ou formes graphiques) présents dans le texte et considérés comme indicateurs des actes de langage (Austin, 1970 ; Searle, 1972) ou comme trace des modèles cognitifs (Johnson-Laird, 1994). Il s'agit alors de dresser la statistique des décisions de langue (Muller, 1993) pour remonter aux facteurs susceptibles de les expliquer ou tracer la cartographie des associations lexicales (Benzecri, 1981) en révélant ainsi les réseaux sémantiques ou modèles mentaux dont le texte porte la trace.

Dans le cas de très grands corpus, la statistique permet de tirer parti de la redondance de la langue pour réduire considérablement l'effort de la lecture ou orienter le retour au texte, à partir d'entrées lexicales que seule la statistique est en mesure de révéler à la curiosité du chercheur. Elle permet de dépasser le seul sens et les cadres de référence de ceux qui l'interprètent pour laisser la place à une approche davantage heuristique dans l'esprit recherché par les promoteurs du grand débat.

Cette méthode a été retenue dans le cadre du grand débat car elle permettait d'assurer que l'engagement de tout lire et de rendre compte de tout était tenu. Le lexical a un autre intérêt car il apporte un autre type de légitimité scientifique à l'analyse, à travers la prise en compte des occurrences des termes employés. Cependant, le processus laisse entier le problème de l'interprétation. C'est la raison pour laquelle sa légitimité sociale laisse à désirer. Il rend possible la suspicion d'interprétations illégitimes et technocratiques, telle qu'elle apparaît très nettement dans l'article du canard enchaîné cité ci-dessus. C'est sans doute la raison pour laquelle les analyses lexicales réalisées des synthèses des débats n'ont pas été publiées dans l'ouvrage le « miroir du débat ».

4. Apports de l'analyse de la presse.

Les éléments qui composent le débat (utilisation du numérique, participation, processus du grand débat) peuvent être appréhendés à travers la représentation qu'en donnent les articles de presse. Ceux-ci permettent de caractériser une représentation du processus de grand débat et de ses prolongements législatifs tels qu'ils ont été appréhendés par l'opinion publique.

4.1. Méthodologie

Pour cela, nous avons étudié deux années d'articles (de septembre 2003 à septembre 2005) dans deux grands quotidiens français : Le Monde et Le Figaro. Nous avons retenu tous les articles se référant à la Commission et au rapport Thélot. L'analyse lexicale a porté sur 198 articles (108 du Monde et 90 du Figaro) soit un corpus de 153 249 formes graphiques que nous avons analysé par les méthodes de la statistique lexicale en produisant les lexiques et en suivant leur évolution selon les grandes périodes du débat :

39 articles concernent la préparation du débat, 20 le débat lui-même, 40 les rapports issus du débat, 77 les réactions, 15 les manifestations et 7 la loi.

4.2. Le recours aux nouvelles technologies a un écho assez faible dans la presse.

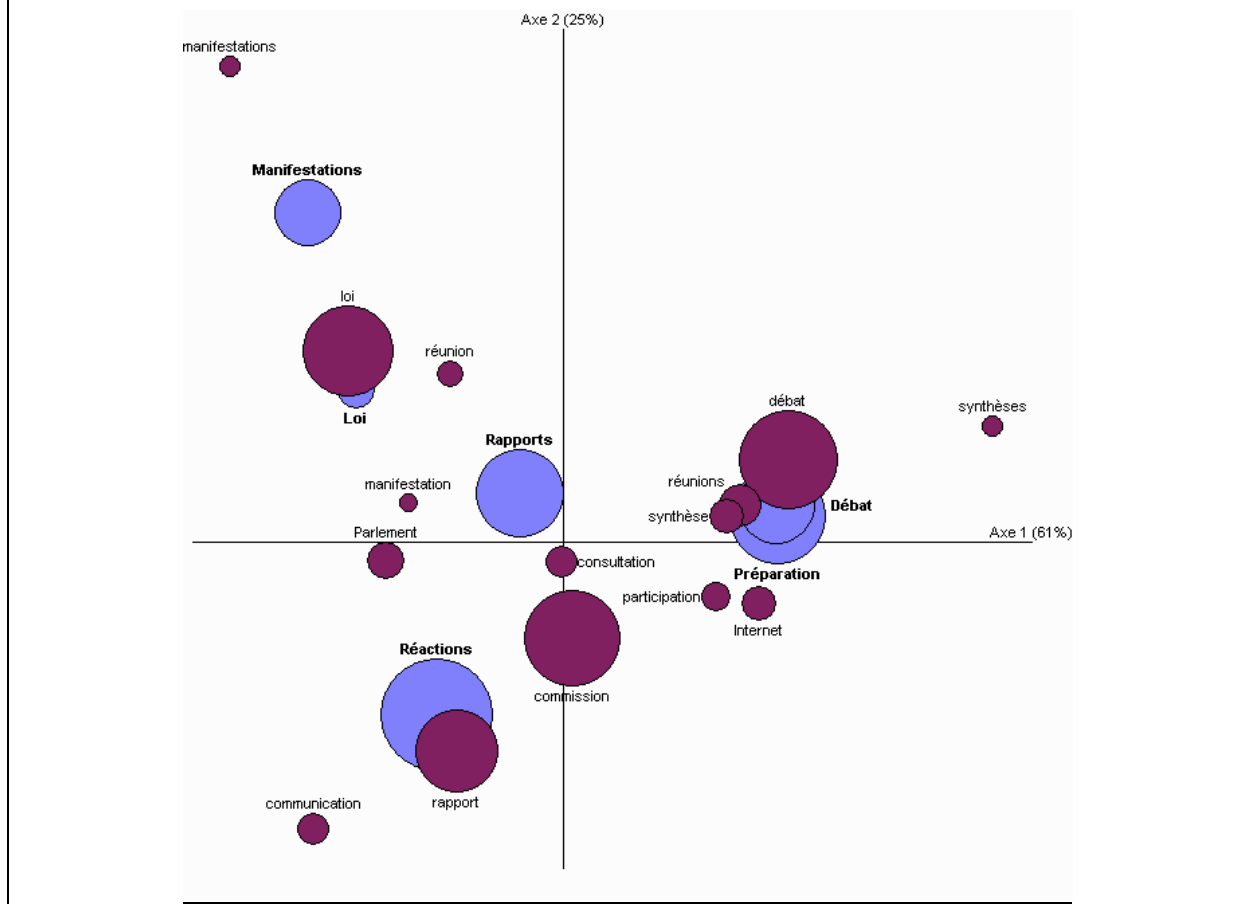
Au final, malgré l'effet d'annonce lié à l'utilisation massive d'outils numériques, il est frappant de constater que les canaux traditionnels d'information demeurent centraux dans l'organisation et les représentations du grand débat.

Il suffit en effet de comparer les chiffres : si 15 000 internautes ont déposé des messages sur Internet et 400 000 visites ont été enregistrées sur le site (avec une probabilité très forte de visites multiples de la part du même internaute), en revanche, plus 1 000 000 de personnes se sont déplacées pour assister et participer aux débats organisés localement (lesquelles constituent très probablement une bonne part des internautes enregistrés).

Cet usage relativement modeste des formes de contribution numériques se retrouve dans la presse. Le terme *Internet* n'est en effet présent que 30 fois dans 19 articles différents. Le Figaro avec 10 articles sur 90 lui accorde un écho relativement plus fort que Le Monde (9 articles sur 108). A titre de comparaison *Réunion(s)* est cité 78 fois, *Débat*, *Loi* et *Rapport* sont cités respectivement 385, 381 et 281 fois, *Parlement* est cité 49 fois.

La carte ci-dessous met en évidence les termes privilégiés selon les périodes. Les termes *Internet*, *Débat*, *Réunions*, *Synthèse* caractérisent le début du processus, *Loi*, *Parlement*, *Rapport* sont les préoccupations dominantes au moment de son aboutissement. L'écho accordé à Internet est faible et passager. La presse privilégie le genre traditionnel de la commission préparatoire avec des occurrences plus fortes et plus centrales des termes *rapport*, *consultation*, *parlement*, *manifestation*. La position centrale de *Commission* indique une évocation maintenue tout au long de la période. Celle-ci se trouve à la charnière de l'innovation (par le débat) et de la tradition (par le processus législatif).

Figure n°1 La place d'Internet
(Carte d'AFC. Tableau des fréquences par période)



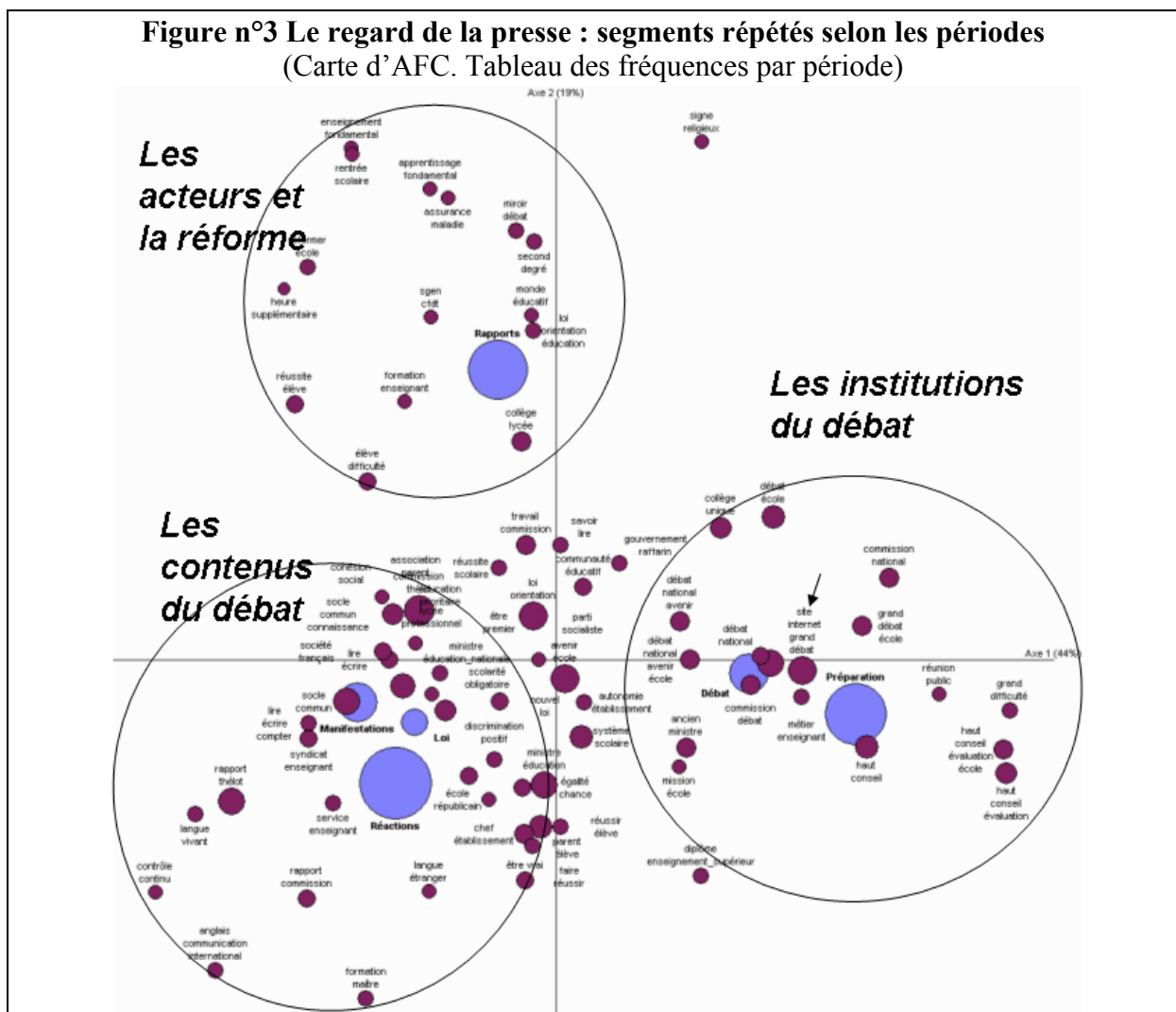
4.3. L'impact sur la Presse de l'encadrement thématique du débat est sensible mais ne reflète pas exactement les hiérarchies manifestées dans les débats.

Le débat avait été organisé en vingt deux thèmes. Nous avons repéré les expressions les plus courantes utilisées sur le site du débat en lien avec ces thèmes et cherché leur apparition dans les articles de presse afin d'analyser le poids des différentes thématiques selon les périodes. Il en ressort que les grandes thématiques du débat ne sont pas celles qui sont le plus évoquées dans la presse. Voici les expressions les plus fréquemment reprises : *monde du travail* (cité 25 fois), *modalités de l'évaluation* (14), *élèves en grande difficulté* (14), *évaluation des élèves* (10), *école républicaine* (10). Cet ordre ne correspond pas à ce qui ressort du contenu des débats dans lesquels les thèmes les plus fréquents ont été *motiver les élèves*, *lutter contre la violence*, *adaptation à la diversité*, *les élèves en difficulté*....

Toutefois, si on examine, avec la carte ci-dessous, les évocations des thèmes selon les périodes, on retrouve la trace de l'influence du débat avec la présence de *Motiver les élèves* en début de période, ou *lutter contre la violence* en position centrale. D'autres thèmes ne sont repris que vers la fin comme *élèves en grandes difficultés*, *école républicaine* et surtout *modalité de l'évaluation*. Entre le moment du débat et la fin du processus législatif, les thématiques reflétées par la presse ont évolué, montrant que le débat n'était pas central dans les polémiques retracées. Entre la thématique proposée par la commission sur son site et le reflet qu'en donne la presse, interviennent les positions prises par les participants aux débats,

- en milieu de période, le champ des acteurs et de la réforme au moment de la remise des rapports : *lycée, collège, SGEN CFDT, heures supplémentaires, métier d'enseignant, assurance maladie, réformer l'école...*
- en fin de période, le champ des contenus au moment des réactions et de la loi : *langue vivante, anglais langue de communication, lire écrire compter, contrôle continu, rapport Thétot, socle commun...*

L'évocation d'Internet et de l'innovation se fait avec celle de l'installation de la commission mais avec un « poids linguistique » bien plus faible. Le discours sur la réforme par l'innovation technologique n'est pas relayé. Internet est dissout dans la lecture de la presse par la prégnance des formes et les contenus traditionnels du débat démocratique.



5. Analyse critique du processus

Ces résultats posent alors question sur la place du débat dans le processus législatif et sur l'importance des outils numériques tels qu'ils apparaissent des représentations de la presse. L'utilisation du numérique est-elle un facteur clé de la réussite d'un processus de participation ? Il semblerait que, au-delà de l'utilisation des TIC dans le débat, les difficultés rencontrées par la démarche générale du débat sur l'école soient liées à tout autre chose

qu'aux nouvelles technologies. Nous suggérerons deux pistes : la première renvoie au débat récurrent sur la place de l'expert et du profane dans la décision. La deuxième souligne la prépondérance du facteur temps dans la décision publique.

5.1. Le citoyen profane doit-il à nouveau s'effacer devant l'expert et les corps intermédiaires ?

La participation du citoyen est souvent considérée comme la clé du renforcement de la légitimité des décisions politiques. Mais dans le cas du grand débat sur l'école, cette approche des thématiques d'intérêt public se fait de manière orthogonale avec les processus républicains qui régissent notre fonctionnement démocratique. Notamment, la volonté de faire participer activement le citoyen « profane » va à l'encontre du recours systématique aux corps intermédiaires et aux experts : le parlement et le gouvernement n'hésitent pas à occulter les résultats d'un débat dont la légitimité potentielle remet en cause leur rôle dans le fonctionnement des institutions. Les corps intermédiaires qui sont des groupes de pression incontournables dans le jeu classique de la procédure législative (syndicats, associations de parents, d'handicapés...) retrouvent également leur rôle et n'admettent pas que celui-ci puisse être confisqué par un discours direct dont la légitimité est d'autant moins considérée comme établie qu'il est retravaillé, transformé et relayé par des circuits institutionnels.

Aux glissements progressifs du sens s'ajoute alors le retour des fonctionnements démocratiques traditionnels : Internet est soluble dans la démocratie. L'attitude du ministre chargé du projet de loi s'est alors appuyé sur cette tendance. F.Fillon a annoncé assez clairement que le grand Débat ne serait qu'un élément relativement mineur dans l'élaboration de la loi : « *Le rapport (...) va naturellement peser dans l'élaboration de la loi, même si le gouvernement reste entièrement libre par rapport à ce document* » (Fillon, cité dans le Figaro, Mercredi 13 octobre 2004). C. Thélot met largement l'échec du processus au compte de cette attitude : « *Le nouveau ministre n'ayant ni voulu ni commandé le débat et le rapport et se trouve peu porté a priori à en tenir compte* » (Thélot, 2005, p.231). Deux logiques de participation différentes semblent donc à l'origine de cette différence de représentations : celle portée par l'initiateur du débat qui semble ouvrir la participation au citoyen-profane et celle portée par le décideur qui semble se rallier au recours traditionnel à l'expertise et aux corps intermédiaires.

5.2. La place du temps dans la décision

Le temps a également joué un rôle non négligeable dans les contradictions dans les processus de réflexion et de décision autour de l'Ecole :

- Le temps de la décision politique se caractérise par les échéances pratiques et l'agenda politique. C. Thélot considère que le Grand Débat était une démarche de début de mandat qui a pâti d'être mise en œuvre tardivement et surtout postérieurement aux grèves de 2003. Par ailleurs, le désir de mettre en œuvre la loi dès la rentrée 2006 a bousculé le calendrier législatif et abouti à une adoption de la loi à marche forcée.
- Ensuite, le temps du débat et de ses prolongements est celui de la réflexion et de la confrontation des points de vue. Ce temps là est un temps long et on ne peut supposer que l'ampleur du mouvement d'idées et la participation n'ait pas semé les graines des réformes futures et influencé durablement le regard porté par une multitude d'anonymes sur leur école, leur métier.

- Enfin, le temps de la consultation électronique se caractérise par l'instantanéité et l'immédiateté. Cette participation massive, immédiate et instantanée par le numérique interroge les fondements même de la démocratie. Selon Virilio (1977, 2000), la démocratie ne survivra pas à l'électronique. Il offre une piste de réflexion avec la dromologie qu'il définit comme l'étude de la vitesse et met en garde contre l'émergence d'une démocratie « permanente », qui remplacerait la démocratie « intermittente ». La démocratie intermittente se fait à travers le vote, et repose sur une délégation et des élus. Avec la démocratie permanente, l'élu perd son rôle en se retrouvant, théoriquement, sous le contrôle de tous, grâce à Internet. Les élus disparaissant, le vrai pouvoir se retrouve entre les mains des personnes maîtrisant les systèmes d'information et de communication. Pour Virilio la démocratie n'est alors plus participative, mais bien au contraire, elle devient impérative.

Conclusion

« Dans le processus qui a été effectivement conduit sur l'Ecole, l'écart entre le débat et le rapport d'une part, et le projet de loi d'autre part, a été considérable. Et l'on peut, sur la foi de ce précédent, s'interroger : est-il bien nécessaire d'engager toute cette mécanique si à son terme le projet de loi est si tenu ? » (Thélot, 2005, p.230).

Les conclusions de notre recherche rejoignent cette interrogation. Dans le cas du Débat sur l'Ecole, le numérique ne révolutionne pas la démocratie, ni en la mettant en péril, ni en lui donnant une autre dimension. Internet s'est dissout dans les processus démocratiques traditionnels. Toutefois, l'implication des citoyens et le foisonnement des idées laisse supposer des prolongements pour la démocratie, à ce jour insoupçonnés.

Bibliographie

- Ashmos D., Duchon D., McDaniel R., Huonker J. (2002), "What a mess ! Participation as a simple managerial rule to 'complexify' organizations", *Journal of Management Studies*, n°39, 2, 189-206.
- Austin J.L. (1970), *Quand dire c'est faire*, Paris.
- Aydelotte J., Miller J., Walters L.C., "Putting more Public in policy analysis", *Public Administration Review*, July/August 2000, vol 60, n°4, pp.349-359.
- Benzécri J.P. & coll. (1981), *Pratique de l'analyse de données : linguistique et lexicologie*, Paris, Dunod.
- Berelson B. V. (1954), « Content Analysis », *Handbook of Social Psychology*, G. Lindzey Ed. Readings, Addison Wesley.
- Berman M. (1997), «Dealing with cynical citizens» , *Public Administration Review*, n°57,2 ,105-112.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y.(2001), *Agir dans l'incertain, Essai sur la démocratie technique*, Editions du seuil, Paris.
- Carcenac T. (2001), *Pour une administration électronique citoyenne : méthodes et moyens*, Rapport au Premier Ministre, <http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/rapcarcenac/sommaire.htm>
- Cohen E., Henry C. (1997), *Service public, secteur public*, Paris, La Documentation française (Rapports du Conseil d'Analyse Economique).
- Farmer D. (1995), *The language of public administration : Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, Tuscaloosa, AL, The University of Alabama Press.
- Fischer F. (1995), *Evaluating Public Policy*, Chicago, Nelson Hall Publisher.
- Floch J.M. (1988), « The contribution of structural semiotics to the design of a hypermarket », *International Journal of Research in Marketing*, 4, 3, Semiotics and Marketing Communication Research, 217-232.
- Frederickson H. G. (1982), "The recovery of civism in public administration", *Public Administration Review*, vol 42 (6), pp. 501-508.
- Gadrey J, Gallouz F., Ghillebaert E, (1997), « Analyser les prestations de cohésion sociale « hors cadre » des services publics et leur coût : le cas des relations de guichet à la poste », *Politiques et Management Public*, vol 15, n°4, décembre, pp. 119-145
- Johnson-Laird P.N. (1994), *L'ordinateur et l'esprit*, Odile Jacob, Paris.
- Kalika M. (2000), « Internet et les sciences de gestion », in *Internet et nos fondamentaux*, Chevalier J.-M., Ekeland I., Frison-Roche M. -A, Kalika M., PUF, Paris.
- Kotler P. (1993), "Pour une réussite du marketing des services publics dans les années 90", *Politique et Management Public*, Vol 11, n°2, pp 3-32.
- Lamarque T. (2000), "Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau", *Politiques et Management Public*, vol 18, n° 3, pp. 1-19.
- Mathews D. (1994), *Politics for people: Finding a responsible public voice*, Urbana, IL, University of Illinois Press.
- Muller C. (1993), *Principes et méthodes de statistique lexicale*, Champion, Genève.
- Reich, R. (1988), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, MA, Ballinger Publishing Company.
- Rein L. (1976), *Social Science and Public Policy*, New York, Penguin Books.
- Saul J.R. (1992), *Voltaire's bastard: The Dictatorship of reason in the West*, New York, The free Press.
- Searle (1972), *Les actes de langage*, Paris.
- Sternberg E. (1989), "Incremental versus Methodological Policymaking in the Liberal State", *Administration and Society*, 21 (May), 54-77.
- Thélot C. (2005), *Débattre pour reformer: l'exemple de l'Ecole*, Dunod.
- Thomas J.C. (1995), *Public participation in Public Decisions*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- Virilio, P. (1977), *Vitesse et politique*, Editions Galilée.
- Warin P. (1999), "La performance publique: Attente des usagers et réponses des ministères », *Politiques et Management Public*, Vol 17, n°2, pp 147-163.